

C. Freres, S. Gratius, T. Mallo,
A. Pellicer, J. A. Sanahuja (eds.)



¿Sirve el diálogo político entre la Unión Europea y América Latina?



Estos materiales están pensados para que tengan la mayor difusión posible y que, de esa forma, contribuyan al conocimiento y al intercambio de ideas. Se autoriza, por tanto, su reproducción, siempre que se cite la fuente y se realice sin ánimo de lucro.

Los trabajos son responsabilidad de los autores y su contenido no representa necesariamente la opinión de la Fundación Carolina o de su Consejo Editorial.

Están disponibles en la siguiente dirección:
<http://www.fundacioncarolina.es>

Primera edición, septiembre de 2007
© Fundación Carolina - CeALCI
C/ Guzmán el Bueno, 133 - 5.º dcha.
Edificio Britannia
28003 Madrid
www.fundacioncarolina.es
informacion@fundacioncarolina.es

Diseño de la cubierta: Alfonso Gamo

Foto de la cubierta: Österreichische Präsidentschaft/HOPI-MEDIA/Georges Schneider

DERECHOS RESERVADOS CONFORME A LA LEY

Impreso y hecho en España
Printed and made in Spain

ISSN: 1885-866-X

Depósito legal: M-37.035-2007

Fotocomposición e impresión: EFCA, S.A.

Parque Industrial «Las Monjas»
28850 Torrejón de Ardoz (Madrid)

Impreso en papel reciclado

ÍNDICE

PRÓLOGO, <i>Leire Pajín Iraola</i>	VII
PRESENTACIÓN	XI
1. REGIONES EN CONSTRUCCIÓN, INTERREGIONALISMO EN REVISIÓN. LA UNIÓN EUROPEA Y EL APOYO AL REGIONALISMO Y LA INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA, <i>José Antonio Sanahuja</i>	1
2. MECANISMOS DE DIÁLOGO UNIÓN EUROPEA-AMÉRICA LATINA, <i>Cecilia Alemany</i>	43
3. BALANCE PROSPECTIVO DEL DIÁLOGO POLÍTICO: CARACTERÍSTICAS, ETAPAS Y AGENDA, <i>Susanne Gratius</i>	63
4. ¿HAY LECCIONES PARA EL DIÁLOGO EUROLATINOAMERICANO DE OTROS FOROS INTERNACIONALES DE PARTICIPACIÓN LATINOAMERICANA? UN ANÁLISIS COMPARATIVO PRELIMINAR, <i>Christian Freres</i>	89
5. EL DIÁLOGO POLÍTICO ANTE LOS CONFLICTOS POLÍTICOS CANDENTES, <i>Rut Diamint</i>	115
6. MÁS ALLÁ DEL INTERREGIONALISMO: EL FUTURO DE LAS RELACIONES ENTRE EUROPA Y AMÉRICA LATINA, <i>Günther Maihold</i>	125
ANEXOS	
I. Nota sobre autores y colaboradores.....	155
II. Programa del seminario	157
III. Intervención de Rosa Conde en el acto de clausura del seminario	161
IV. Documento de las instituciones organizadoras dirigido a la Cumbre de Viena	163
V. Declaración de Viena.....	175

1. REGIONES EN CONSTRUCCIÓN, INTERREGIONALISMO EN REVISIÓN. LA UNIÓN EUROPEA Y EL APOYO AL REGIONALISMO Y LA INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA

José Antonio Sanahuja *

Las relaciones institucionalizadas entre la Unión Europea (UE)¹ y América Latina tienen ya más de 35 años. Esas relaciones cuentan con un importante acervo acumulado de acuerdos subregionales y bilaterales, que pueden agruparse en varias «generaciones». Existe un gran número de instancias y canales de diálogo, concertación y cooperación, de carácter intergubernamental, con distinto alcance y relevancia, que conforman la denominada «asociación estratégica» birregional. También se ha formado una tupida red de relaciones transnacionales protagonizada por actores no estatales y subestatales, incluyendo la creciente actividad empresarial europea en Latinoamérica o la actuación de las ONG. A diferencia de lo que ocurría en los años setenta del pasado siglo, las relaciones UE-América Latina son hoy un elemento plenamente integrado en la política exterior y en la inserción internacional de ambas regiones, y un factor de diversificación externa frente a la tradicional influencia hegemónica de Estados Unidos en América Latina, y en el conjunto de Occidente.

Sin embargo, en la relación birregional hoy existe malestar, incertidumbre, y en ocasiones, perplejidad. Existen dudas respecto a su relevancia y eficacia, y se debate qué rumbo ha de tomar en el futuro². No se trata sólo del habitual debate sobre la utilidad de las Cumbres, que volvió a aflorar en la Cumbre de Viena de mayo de 2006. Ahora también se discute si la matriz interregionalista en la que se inscriben las Cumbres sigue siendo útil para ambas regiones, o está definitivamente agotada. Hechos como el estancamiento de las negociaciones UE-MERCOSUR, o la crisis de la Comunidad Andina serían, para algunos actores, las pruebas de que el interregionalismo ya no es viable, por lo que sería necesario un nuevo modelo de relación que apueste por el bilateralismo, privilegiando relaciones individualizadas con los países más relevantes, como Brasil o México. Pero como se afirma en este capítulo, en realidad el problema no radica en el interregionalismo, sino al interior de cada región. Tanto la UE como América Latina se encuentran en un momento de crisis de sus propios esquemas de integración, aunque la crisis que vive la

* El autor agradece los comentarios de José María Araneo, Esther Barbé, Christian Freres, Susanne Grattus, Erika Ruiz y Alfredo Valladao a la versión preliminar de este texto, presentada en el seminario «¿Para qué sirve el diálogo político entre la Unión Europea y América Latina? (Casa de América de Madrid, 10 de marzo de 2006). La responsabilidad por los errores u omisiones presentes en el texto corresponde en exclusiva al autor.

¹ En este capítulo, la expresión «Unión Europea» (UE) se refiere tanto a la actual UE, como a la Comunidad Europea (CE), o la anterior Comunidad Económica Europea (CEE). Sin embargo, la mención expresa de la CE o las instituciones de la UE alude a sus particulares ámbitos de competencia.

² Así parecen indicarlo las más de 260 entrevistas realizadas en ambas regiones en el marco del estudio sobre las relaciones UE-América Latina realizado en 2005 por parte del Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI) para la DG Relex de la Comisión Europea. Véase Freres y Sanahuja, 2006: 80.

UE no puede ser comparada, ni de lejos, con la crisis interna de MERCOSUR y de la CAN. Es lógico que ello se traduzca en un *impasse* de las relaciones birregionales, y las que se mantienen entre la UE y las diferentes subregiones. Desde esa perspectiva, la Cumbre de Viena, en realidad, fue el escenario que hizo visibles los problemas de coordinación de políticas en el seno de cada grupo, y cómo estos impedían avanzar conjuntamente. Si la opción latinoamericana por el regionalismo se confirma —en la UE, pese a los problemas que presenta la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), parece estar fuera de duda—, el interregionalismo no sería una opción, sino un imperativo.

Esta cuestión se sitúa en el marco más amplio del debate teórico y práctico sobre la importancia del regionalismo y el interregionalismo en el orden mundial contemporáneo, en particular, entre la afirmación de que ambas dinámicas son hechos intrascendentes y se reducen al ruido mediático que acompaña —por cierto, cada vez menos— a la «diplomacia de cumbres», o bien contribuyen a fundamentar un sistema emergente de gobernanza global de múltiples niveles (*multi-layered*) que dé paso a un futuro orden mundial «postwestfaliano» basado en grupos regionales, y no sólo ni principalmente en los Estados-nación. El debate sobre el futuro de las relaciones entre la UE y América Latina se podría inscribir, en muchos aspectos, en ese contexto más amplio.

REGIONALISMO E INTERREGIONALISMO EN UN MUNDO «TRIÁDICO»: UNA APROXIMACIÓN A LOS CONCEPTOS

Los cambios del sistema internacional de los años noventa propiciaron tres dinámicas diferenciadas pero interrelacionadas: la «regionalización», el «regionalismo», y la conformación o consolidación de «regiones» en el sistema internacional.

Hettne y Söderbaum (2000: 457) han señalado que «regionalización» denota el proceso, empíricamente constatable, que conduce a pautas de cooperación, integración, complementariedad y convergencia dentro de un espacio de transnacionalización en un área geográfica particular. Es importante diferenciar «regionalización» de «regionalismo», pues este último alude a las dimensiones institucionales o político-ideológicas de ese proceso. En cualquier caso, la relación entre regionalismo y regionalización es controvertida y no siempre clara, por lo que en ocasiones se rechaza (Payne y Gamble, 1996: 251). Para diversos autores, la regionalización conduce a mayores grados de regionalidad (*regionness*) en un espacio geográfico determinado. Según Gilson (2002: 4-6), el concepto de regionalización alude a un proceso en el que suelen tener un papel importante las políticas de apertura económica, a menudo adoptadas en el seno de acuerdos de integración regional, ya que producen una intensificación de las interacciones de los actores económicos privados y de otros actores no

estatales. Por ello, globalización y regionalización, como se ha señalado reiteradamente, son dos procesos relacionados, ya que este último se ha convertido en el vehículo del anterior. Ello genera un mayor grado de interdependencia entre Estados, economías y sociedades, con nuevas demandas de gestión y regulación que exceden las capacidades de los Estados.

El término «regionalismo» aludiría a un proceso consciente de diseño y aplicación de políticas de alcance regional por parte de los Estados para reorganizar un espacio geográfico regional determinado (Payne y Gamble, 1996: 2), y así responder a necesidades de seguridad o de desarrollo como las que dominaron el periodo de la guerra fría. Por ello, el regionalismo puede adoptar diversas formas y grados de institucionalización, desde la cooperación informal a la creación de regímenes, o la aparición de organizaciones intergubernamentales o supranacionales. A menudo, el término «regionalismo» alude también a las políticas que tratan de organizar el sistema internacional a través de «regiones» (Hettne, 2005: 545). En el marco de los procesos de globalización y de la posguerra fría el regionalismo adquiere un nuevo significado, y, en una aparente paradoja, al tiempo que contribuye a profundizar la globalización y la regio-

nalización, debilitando a los Estados y sus capacidades de ejercer la soberanía, también pretende defenderlo, al crear nuevas capacidades de regulación para hacer frente a los desafíos económicos y de seguridad internos y externos que generan la globalización y la regionalización.

El denominado «nuevo regionalismo» de los años noventa, basado tanto en procesos de integración económica, como de concertación política, expresa esa paradoja. Se trata de una estrategia para mejorar la inserción internacional de los actores estatales y no estatales, incluyendo la empresa privada, en el mundo «triádico» de la posguerra fría. Un mundo libre ya de los alineamientos estratégicos del bipolarismo, y crecientemente regionalizado y globalizado en torno a tres áreas económicas dominantes (Europa, Norteamérica, y Asia Oriental)³. Esa estrategia sería particularmente atractiva para los países en desarrollo, más débiles y con mayores riesgos de verse marginados en ese nuevo escenario, y en particular, para América Latina (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 1994; Sanahuja, 1998, 2007; e Ibáñez 2000). Se trata de un fenómeno creciente, y hoy prácticamente universal. De los 126 acuerdos regionales de comercio registrados ante la OMC, la mitad lo fueron a

³ La bibliografía sobre el nuevo regionalismo es ingente. En particular, pueden consultarse los cinco volúmenes publicados por el proyecto UNU/WIDER sobre regionalismo (Hettne, Inotai y Sunkel, 1999, 2000 a, b y c, 2001). Un compendio de las diferentes aproximaciones al fenómeno es el *Reader* compilado por Söderbaum y Shaw (2003). Sobre su significación en la sociedad internacional de la posguerra fría, véanse Arenal, 2002 y Aldecoa y Cornago, 1998.

partir de 1990, y la mayoría de los países hoy están integrados en alguno de esos acuerdos.

El concepto «región» no es menos controvertido. En distintas definiciones se alude, además de la proximidad geográfica, a aspectos funcionales —pautas regulares de interacción e interdependencias regionales en el ámbito económico, político, sociocultural, o de seguridad—, y a objetivos, valores e identidades compartidos. Las regiones, como se enfatiza desde la perspectiva constructivista, son entidades construidas social y políticamente, y ello afecta a su identidad colectiva. Como una nación, se trata de «comunidades imaginadas» sobre una base territorial, económica o sociocultural determinada, como por ejemplo «la comunidad del Atlántico Norte», «América Latina», o «Europa». Que haya vínculos económicos o de otra índole muy intensos no supone que exista «regionalidad» (*regionness*) o una «región» en el sentido político o en términos de identidad, como ocurre en Asia o en Norteamérica. También encontramos casos en los que existe una fuerte identidad regional, como es América Latina. Sin embargo, ésta no coincide con las regiones existentes en términos económicos, o con los proyectos y las instituciones regionales que se han ido creando, cuya identidad propia es débil o inexistente (no hay una identidad «mercasureña», «andina» o «sudamericana» equiparable a la identidad latinoamericana, o a la indígena-mestiza) (Kourliandsky, 2006: 87-90).

El nivel de «regionalidad» define la posición particular de una región en el sistema internacional. Según Hettne (2003: 28-29), en términos muy generales puede hablarse de cinco niveles de regionalidad, cada vez mayor, aunque no necesariamente deben verse como «etapas» de un proceso evolutivo: 1) la definida por un espacio regional, enmarcado por barreras geográficas naturales; 2) un complejo regional, que alude a interdependencias embrionarias en distintos ámbitos, y que se asimilaría a lo que Barry Buzan llama «complejos de seguridad»; 3) la sociedad regional, definida por interdependencias, más o menos reguladas, en ámbitos económicos, políticos, culturales o militares; 4) la comunidad regional, que se observa allí donde existe un marco organizativo duradero, más o menos formal, que facilita y promueve la comunicación social y la convergencia de valores, creando una «sociedad civil transnacional» a escala regional, que coincide con el concepto de «comunidad de seguridad» de Karl Deutsch; y 5) una comunidad política o *politeia* regional institucionalizada, con procesos regularizados de toma de decisiones y una mayor capacidad como actor internacional.

Para la comprensión del regionalismo y el interregionalismo, es necesario considerar en qué medida un grupo regional asume la condición y los rasgos constitutivos de los actores internacionales (*actorness*), en tanto comienza a ejercer algunas de las funciones habitualmente atribuidas a los Estados que los inte-

gran. En su análisis ya clásico de la UE, Bretherton y Vogler (1999: 38) han identificado cinco variables para tratar de valorar la capacidad de un grupo regional para conducirse como actor internacional. Todas ellas presuponen un notable grado de regionalidad: a) compromiso compartido con una serie de valores y principios fundamentales; b) la capacidad de identificar prioridades de política y de formular políticas coherentes; c) la capacidad efectiva de negociar con otros actores en el sistema internacional; d) la disponibilidad de instrumentos de política, y la capacidad de utilizarlos; y e) la existencia de mecanismos domésticos de legitimación de los procesos decisorios y las prioridades políticas, en relación a la política exterior. El análisis de las relaciones interregionales remite, directa o indirectamente, a considerar en qué medida se dan estas condiciones en cada uno de los grupos regionales que son partícipes de las mismas.

Con la proliferación de acuerdos regionales y del regionalismo, los grupos y organizaciones regionales comienzan a desarrollar sus propias relaciones externas. El interregionalismo, que Hanggi *et al.* (2006: 3) definen, de manera general, como las «relaciones institucionalizadas entre regiones mundiales», no es un fenómeno nuevo. Ya en los años setenta, a pesar de los condicionantes de la guerra fría, la UE comenzó a impulsar las relaciones «grupo a grupo», incluyendo América Latina. Ello respondía, entre otros factores, a la lógica de la integra-

ción europea, y en particular al impulso de la Comisión y el Parlamento Europeo, las instituciones más interesadas en ampliar el papel internacional de la CE y, con ello, sus competencias y su influencia externa en tanto órganos de la misma (Nutall, 1990). Para los socios de la CE, a menudo esa relación comportaba ventajas, como una mayor autonomía respecto a los bloques de la guerra fría.

En los noventa, sin embargo, se produce una nueva «oleada» de relaciones interregionales, y estas adoptan nuevas formas. Ese impulso renovado del interregionalismo responde, obviamente, al fenómeno del «nuevo regionalismo» característico de ese periodo. Según Hanggi (2000: 14), esas relaciones pueden entenderse como una respuesta a la necesidad de gestionar, más allá del Estado-nación y de los propios marcos regionales, la cada vez más compleja interdependencia derivada de la globalización y la regionalización.

INTERREGIONALISMO: MODALIDADES Y FUNCIONES

¿Qué formas adopta el interregionalismo contemporáneo? A partir de la tipología propuesta por Hanggi (2006: 31-62), con algunas adaptaciones, cabe identificar las siguientes:

- a) Relaciones interregionales en sentido estricto: Dentro de éstas, cabe

distinguir diferentes modalidades, dependiendo del grado de institucionalización de los partícipes: i) relaciones entre dos organizaciones regionales; ii) relaciones entre una organización regional y un grupo regional no institucionalizado; y iii) relaciones entre dos grupos regionales no institucionalizados. Las relaciones «grupo a grupo», como se indicó, aparecen con el «viejo regionalismo», y son características de la CE en el periodo de vigencia de la Cooperación Política Europea (CPE) en materia de política exterior. Buscan una interlocución regional o subregional que contribuya, a su vez, al fortalecimiento de la actuación colectiva y la identidad de cada grupo. Por ello, suele tener el impulso consciente de las instituciones comunes, sean estas intergubernamentales o supranacionales. Suele estar basada en un diálogo político regular e institucionalizado y en programas de cooperación con un papel destacado de las instituciones regionales. En esta categoría se ubicaría el «diálogo de San José» UE-Centroamérica, y el diálogo institucionalizado de la UE con la Comunidad Andina, y con MERCOSUR. Ahora bien, el «nuevo regionalismo» comporta una ampliación de la agenda, y la negociación de acuerdos «de integración profunda» entre grupos, como la Asociación UE-MERCOSUR, en curso de negociación, que establecería un área de libre comercio birregional y

supone un alto grado de institucionalización de esa relación. Dentro de las relaciones entre organizaciones y grupos, podría incluirse el diálogo UE-Grupo de Río, y el diálogo birregional a través de las Cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno y la «Asociación Estratégica».

- b) Relaciones «transregionales»: también analizadas por Aggarwal *et al.* (2003), en esta modalidad se establecen plataformas de concertación en las que los Estados participan a título individual, aunque existe algún tipo de coordinación intragrupo, y las instituciones regionales también participan con su propia agenda y perspectiva. Están basadas en reuniones más o menos regulares de alto nivel, como la «diplomacia de Cumbres» de Jefes de Estado, y en programas de cooperación, incluyendo iniciativas bilaterales y de las instituciones regionales. La agenda central suele ser económica, pero se abordan cuestiones políticas, de seguridad, o ambientales. La definición de los grupos es más laxa, y pueden no coincidir con regiones formalmente constituidas, o con otros marcos de diálogo «grupo a grupo»; el foro de Cooperación Asia-Pacífico (APEC) o el proceso *Asia-Europa Meetings* (ASEM) serían una muestra de este tipo de relaciones.
- c) Relaciones entre grupos u organizaciones regionales y un tercer estado, que Haenggi denomina «cuasi interregionales»: se trata de una

modalidad «híbrida» entre el interregionalismo y la relación bilateral con países que, por su importancia, demandan un tratamiento específico. En la práctica, se suele establecer una relación «triangular» entre el grupo regional, el país en cuestión, y el grupo al que pertenece este último. Ejemplos de esta relación sería el diálogo UE-China, en el marco del proceso ASEM, o la «asociación» UE-México y UE-Chile.

En el examen de las funciones que desempeña el interregionalismo, las dos cuestiones a las que los autores han prestado más atención son, en primer lugar, a la relación de doble dirección entre regionalismo e interregionalismo; es decir, a la manera en la que el regionalismo alimenta y sostiene las relaciones interregionales, y cómo el interregionalismo contribuye a consolidar y promover la coordinación de políticas y la cohesión interna de los grupos regionales. En segundo lugar, se ha prestado atención a la contribución del regionalismo y el interregionalismo a la configuración del orden internacional, y en particular a dar respuesta a las necesidades de seguridad, desarrollo, y gobernanza doméstica y del sistema internacional en la era de la globalización, que la acción estatal ya no puede satisfacer por sí sola.

Atendiendo a algunas de estas dimensiones, el trabajo pionero de Jürgen Rüdland (2001: 6-9) identifica las siguientes funciones del interregionalismo:

- a) Funciones de equilibrio (*balancing*): el interregionalismo permite establecer «contrapesos» y diversificar las relaciones exteriores en relación a la tríada dominante (Japón, Europa, Estados Unidos) y a actores emergentes, como China, o bien ganar influencia mediante estrategias de *bandwagoning*, asociándose con algunos de los actores dominantes. En el caso de las relaciones UE-América Latina, esta función se expresaría a través del conocido argumento latinoamericano del «contrapeso europeo» respecto a la influencia desmedida de Estados Unidos, que se utiliza tanto en el ámbito de las relaciones políticas como de los acuerdos comerciales. En uno y otro ámbito, tanto la UE como los distintos países y grupos de América Latina ven en el interregionalismo una manera de «diversificar» sus relaciones exteriores, lo que les otorgaría mayor autonomía e influencia política.
- b) Fortalecimiento institucional o construcción de instituciones: (*Institution building*): el interregionalismo genera mayores necesidades de coordinación, cooperación e institucionalización intrarregional, en particular en lo referido a la acción exterior y las políticas económicas, y a través de ello contribuye a fortalecer las instituciones regionales y la cohesión intragrupo. En los acuerdos de integración de América Latina, las exigencias de la UE respecto a las uniones aduaneras o la con-

certación política, que se detallan más adelante, serían la expresión de este particular «regionalismo a través del interregionalismo», en el que la UE actuaría a modo de «federador externo».

- c) Racionalización de las políticas exteriores (*rationalizing*): ante la proliferación de actores e intereses y la complejidad y amplitud de las agendas de las relaciones entre ambos grupos, y en general en la política internacional, las relaciones interregionales pueden contribuir a ordenar y agrupar cuestiones (*nesting*), y fijar posiciones comunes.
- d) Definición de agendas (*agenda setting*): la introducción de temas en la agenda, su jerarquización, y/o el control de ésta, y de los enfoques para el tratamiento de las cuestiones que dicha agenda contiene. Esta función es atractiva para los actores de mayor peso, que de esta manera pueden construir coaliciones más amplias. Pero en los marcos interregionales, las potencias medias y los países más pequeños también pueden avanzar sus posiciones, aprovechando las oportunidades que brindan los procedimientos decisorios propios de foros poco institucionalizados, como la regla del consenso. Como se verá, los países andinos y centroamericanos han hecho uso de esta función del interregionalismo para promover la negociación de acuerdos de asociación con la UE, a los que ésta se opuso inicialmente.

- e) Construcción de identidades colectivas (*collective self-identity*): el interregionalismo, como se ha indicado, puede alentar dinámicas de interacción y de fortalecimiento de la cohesión y la identidad intragrupo, especialmente en los más recientes, aunque esta cuestión es más difícil de probar empíricamente. La interacción puede resaltar las diferencias entre «nosotros» y «ellos», sea el otro grupo, o un tercero al que ambos perciben como amenaza, y de esa forma galvanizar la cohesión interna a partir de políticas comunes, y de valores y normas compartidas.

No existe acuerdo respecto a la importancia relativa de estas funciones, y ello depende en gran medida de las posiciones teóricas desde las que se intentan explicar tanto el regionalismo como el interregionalismo. Desde una posición realista o neorrealista, se insiste en las lógicas de equilibrio de poder o de acceso a mercados. Desde el institucionalismo neoliberal, la clave radica en la gestión común de las interdependencias, que suponen costes recíprocos, que se trata de atenuar o reducir mediante la cooperación. Desde la perspectiva constructivista, se insiste en la construcción de instituciones y normas de actuación internacional basados en valores e identidades compartidas. Esas normas e instituciones desempeñarían un doble papel. Una vez establecidas, tienen funciones constitutivas de los actores que participan de ellas; al tiempo, consti-

tuyen un orden internacional basado en determinadas preferencias de valores (Schünemann, 2006).

Con un enfoque marcadamente normativo, la perspectiva cosmopolita neokantiana también enfatiza el potencial del regionalismo y el interregionalismo para promover la gobernanza democrática del sistema internacional y una política mundial orientada por los valores y normas de la democracia y la justicia social. La gobernanza democrática cosmopolita, como han planteado David Held, Daniele Archibugi o Mary Kaldor (Archibugi, 2004), comporta la elaboración de marcos normativos, y la (re)construcción de organizaciones internacionales eficaces que, además, tendrán que ser de carácter democrático, si aspiran a ser legítimos. Ello permitiría canalizar a la participación de los Estados y las sociedades, y movilizar la acción colectiva para asegurar la provisión de seguridad, bienestar económico, cohesión social y sostenibilidad ambiental, que desde esta perspectiva se redefinen como «bienes públicos» globales, o regionales.

Este proyecto de gobernanza global puede definirse en función de sus diferentes niveles, que no están vinculados tanto en una relación jerárquica, como en un conjunto de relaciones funcionales. Existen cinco niveles: local, estatal, interestatal, regional y mundial. El regionalismo puede contribuir a la gobernanza de múltiples asuntos económicos, sociales, o de seguridad, y la

provisión de «bienes públicos regionales» (Archibugi, 2004: 43-59) Esto es más claro allí donde los Estados dejan atrás la lógica intergubernamental, y atribuyen competencias soberanas a instituciones de naturaleza supranacional. Desde concepciones clásicas de la soberanía, la transferencia de competencias estatales a marcos mancomunados de soberanía se percibe como una pérdida, pero desde la perspectiva cosmopolita se trata de una redefinición y «reapropiación» de competencias que ya no son efectivas a nivel nacional. A partir de ello, el interregionalismo puede contribuir a la aparición de consensos y la actuación concertada en los marcos multilaterales, en aspectos como el desarrollo del derecho internacional, así como el fortalecimiento y democratización de las organizaciones intergubernamentales para mejorar su representatividad, su transparencia y rendición de cuentas, en aras de una acción más eficaz y legítima, y a un mayor control político de sus actuaciones.

En los análisis sobre las relaciones exteriores de la UE, en particular en los marcos interregionales, se ha insistido sobre la singularidad del poder global de la UE y su carácter de «potencia civil», destacando sus dimensiones normativas y el proyecto cosmopolita de gobernanza que tiende a promover a partir de su propia experiencia de integración. Ello supone una relación interregional basada en valores de democracia, justicia social, imperio de la ley, y un diálogo

igualitario con las contrapartes regionales. Sin embargo, también podría verse, en palabras de Hettne y Söderbaum (2005: 549), como un «imperialismo blando» a través del cual la UE trata de promover sus propios intereses económicos y políticos en una relación asimétrica. La teoría crítica también ha resalado que, a menos que los procesos de regionalización y las relaciones interregionales asuman los problemas de desigualdad de las relaciones Norte-Sur, el interregionalismo puede ser un mecanismo de subordinación de las «periferias» a los «centros» en el mundo triádico de la globalización, a través de la imposición de las políticas de corte neoliberal del llamado «Consenso de Washington». El Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte y el Acuerdo de Libre Comercio UE-México han sido interpretados a menudo como expresión de esa lógica, y como una muestra de la «competencia hegemónica» de la UE y de Estados Unidos por los mercados emergentes de América Latina (Gamble y Payne, 2003: 43-62). En las relaciones birregionales, de hecho, pueden encontrarse muestras de una y otra lógica. Las contradicciones que existen entre las políticas de promoción de la democracia y el desarrollo, y los acuerdos de libre comercio, con sus estrictas reglas de protección de inversiones o de derechos de propiedad intelectual, serían un ejemplo de ambas visiones y de las contradicciones y falta de coherencia de la actuación interregional que promueve la UE en sus relaciones con América Latina.

REGIONALISMOS EN CONSTRUCCIÓN (II): LA UNIÓN EUROPEA Y SUS POLÍTICAS HACIA AMÉRICA LATINA

La Unión Europea como actor internacional

Como se ha señalado anteriormente, la configuración de una relación interregional, su estructura institucional, y su eficacia como estrategia para mejorar la inserción en el sistema internacional, dependen de la naturaleza de los participantes, y de las características y el grado de avance de los respectivos procesos de concertación e integración regional.

Por todo ello, la actual pauta de relaciones interregionales entre la UE y América Latina no puede entenderse sin hacer referencia al proceso, que se ha desarrollado en paralelo, de conformación de la UE como actor internacional, a través del desarrollo de su Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), de la más reciente Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD), y de la evolución y fortalecimiento de otras políticas exteriores, como la política comercial o la de desarrollo.

Si atendemos a los criterios planteados por Bretherton y Vogler, la UE, en tanto actor internacional, presenta evidentes problemas de coherencia y frecuentes divisiones internas. No obstante, en conjunto puede afirmarse que se está convirtiendo en un verdadero «actor global» que se conduce, cada vez en más casos, con una única voz en el exte-

rior. Durante los años ochenta, los diálogos «grupo a grupo» se basaron en la Cooperación Política Europea (CPE) en política exterior, como dispositivo intergubernamental de concertación entre los Estados miembros, así como en las competencias comunitarias en las relaciones exteriores, principalmente económicas, como la política comercial o la cooperación al desarrollo. En los años noventa, la afirmación de la UE como «actor» o como «presencia» internacional (Bretherton y Vogler, 1999: 33-36) se ha basado tanto en la aparición y la consolidación de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), con los Tratados de Maastricht (1992) y Amsterdam (1997), como en la ampliación de las políticas comunitarias, con su correspondiente proyección externa, a prácticamente todos los ámbitos. Ese proceso no ha estado exento de polémica. Se cuestiona el carácter de «actor» de la UE, y también son conocidas las críticas a la PESC y la más reciente política común de seguridad y defensa (Barbé, 2000: 118; Smith, 2002: 2): al no ser una entidad soberana, la UE difícilmente podrá ser un actor unitario; es, por ello, una entidad subordinada a los Estados miembros; carece de autoridad decisoria centralizada; y no tiene el respaldo de una capacidad militar propia; en sus políticas con proyección exterior hay contradicciones e incoherencias graves, como ocurre con la política agrícola, la política comercial, y la política de desarrollo. Por tanto, según los críticos, existe una «brecha» aparentemente insalvable entre las expectativas y las ca-

pacidades, y por ello, la UE no es eficaz ante las crisis internacionales. La división de la UE ante la guerra de Irak —al igual que la incapacidad de actuar en Bosnia o en Kosovo— sería la confirmación de esas debilidades.

¿Significa esto que, como interlocutor de América Latina, la UE, como tal, no debe ser tomada demasiado en serio? Esa posición sería difícil de sostener. Si entendemos la política exterior de la UE, como hace Hazel Smith (2002: 8), como su capacidad para definir una acción exterior que promueva de manera eficaz los intereses, políticas y valores internos del conjunto de la UE, entonces la existencia de tal política, y de la UE como actor, debería ser evidente por sí misma, a pesar de esas limitaciones. Como han señalado Hettne y Söderbaum (2005: 535), en la actualidad la UE se ha convertido en un actor global, en especial en los ámbitos del comercio, la cooperación al desarrollo, la promoción de la integración regional, la gobernanza democrática y los derechos humanos, y de manera paulatina, también en el ámbito de la paz y la seguridad. De hecho, la «presencia» de la UE se percibe cada vez más en todo el mundo, y la percepción de que la UE está «ausente» —como ha ocurrido en América Latina en determinados periodos— debido a que atraviesa una etapa de introspección o bien reorienta sus prioridades exteriores, es también una prueba de su carácter de actor global, y no al contrario. Las críticas anteriores, en gran medida, parten de una visión estatocéntri-

ca clásica, de corte realista, que juzga a la UE con la «vara de medir» de la política exterior estatal. Frente a esta visión limitada, cabe recordar que la UE y su política exterior no pueden ser vistas con esos parámetros, pues son una realidad «sui generis», que responde tanto a su temprano desarrollo, como a su carácter «híbrido» entre el intergubernamentalismo de la PESC, y las políticas comunitarias, de tipo supranacional. Desde América Latina se percibe a la UE, en ocasiones, como una confusa y a veces contradictoria agregación de posiciones nacionales, pero si nos dirigimos a cuestiones que afectan directamente a la región, como la política comercial, la política agrícola, o la ayuda al desarrollo, entonces la propia región suele tener pocas dudas de que la UE es un actor unitario. Además, hay que considerar que en distinto grado las políticas exteriores nacionales de los Estados miembros participan de un difuso proceso de «europeización» que las aproxima unas a otras. Ello es muy visible en el caso de las relaciones con Latinoamérica.

El interregionalismo parece firmemente asentado entre las distintas modalidades que adoptan las relaciones exteriores de la UE y se ha convertido en la más relevante para los países en desarrollo (Hettne y Söderbaum, 2005). Las modalidades serían éstas:

a) *Ampliación de la UE*: el proceso de adhesión a la UE define un particular modelo de relaciones en la que

la Unión establece marcos de políticas y evalúa los avances de los países candidatos, aportando sumas significativas para la adaptación de sus estructuras. A pesar de la «fatiga de ampliación» que se observa a partir de 2006, el proceso de ampliación es una notable «historia de éxito» en términos de estabilidad y prosperidad para los nuevos miembros y los aún países candidatos, incluyendo los Balcanes. No obstante, el caso de Turquía está poniendo a prueba el modelo, creando tensiones internas que afectan a la UE en las dimensiones políticas, económicas y en particular en las variables identitarias, muy sensibles al debate político.

b) *Vecindad*: La «Política de vecindad» dirigida a los países mediterráneos y Europa Oriental ofrece un marco de relación privilegiado aunque distinto —y en cierta forma sustitutivo— de la ampliación. El objetivo primordial es promover la estabilidad del entorno cercano de la UE, a través de la promoción de la democracia y del desarrollo socioeconómico, que se pretende lograr mediante la ayuda económica y la apertura comercial. Obviamente, esta modalidad es más débil en términos de influencia, y depende en mayor medida de las capacidades, limitadas para un área tan vasta, y la coherencia de la UE como actor (*actorness*). Así lo ilustran las vacilaciones de la UE en Oriente Próximo, la resistencia

a hacer concesiones en materia de libre comercio con los países mediterráneos, o la ambivalencia hacia los principios democráticos en estos países.

- c) *Bilateralismo*: con países de gran importancia estratégica, como Estados Unidos, Japón, China, Rusia, Canadá, India o Sudáfrica, se opta por una modalidad bilateral más tradicional, aunque desde el lado de la UE se actúa como grupo. Ello no impide que existan relaciones bilaterales de los Estados miembros, especialmente los más grandes, que se ven fuertemente «europeizados» por esas relaciones. En el caso de Japón, China e India esta relación completa la de carácter interregional, en vez de reemplazarla, pues los tres países son parte del proceso interregional ASEM (*Asia-Europe Meetings*).
- d) *Interregionalismo*: su importancia en las relaciones exteriores de la UE ha aumentado a lo largo de la última década. Aunque en su origen se encuentra la relación poscolonial con los países del grupo África-Caribe-Pacífico (ACP), las relaciones interregionales hoy abarcan América Latina y el Caribe, y el proceso ASEM. Estas relaciones interregionales giran en torno a tres ejes: i) el diálogo político institucionalizado, a través del cual se pretende promover la democracia y los derechos humanos, y la concertación de las posiciones de estos grupos regionales y de la UE en los foros internacionales; ii) las

relaciones comerciales que —en función de la existencia o no de vínculos poscoloniales, los intereses económicos, y los cambios en los paradigmas económicos— han oscilado entre las preferencias comerciales regionales, como las otorgadas a los países ACP, las del «SPG-drogas», o los acuerdos regionales de libre comercio que se han firmado o están en proceso de negociación con países de América Latina, así como los nuevos acuerdos regionales con los países ACP previstos en la Convención de Cotonú; y iii) la cooperación al desarrollo, impulsada tanto por actores gubernamentales como por redes de la sociedad civil. Esa cooperación ha otorgado a las relaciones exteriores de la UE un perfil y una identidad más marcadamente «civil» que en otras áreas de política, como el comercio o el diálogo político. No existe, sin embargo, un «tipo único» de interregionalismo. Aunque se trata de una modalidad de relación de impronta inequívocamente europea, varía en función de factores como las distintas relaciones de poder, la configuración de la UE como actor (*actorness*), el área temática de la que se trate, y el proceso político entre las instituciones de la UE y los Estados miembros. En la propia Comisión, por ejemplo, la aproximación al interregionalismo es distinta en las direcciones generales de Relaciones Exteriores (RELEX), Desarrollo (Dev), o Comercio (Trade). La eficacia del interregionalismo, además, se ve

afectada por la relación con los marcos multilaterales y cuestiones de coherencia de políticas, como ilustra la tensión entre el proteccionismo agrícola y las negociaciones de libre comercio con América Latina.

Pese a esas diferencias y obstáculos, la relación interregional UE-América Latina, en la medida que prevalece sobre las relaciones bilaterales de los Estados miembros, puede ser vista como confirmación de la creciente actuación internacional de la UE, y al mismo tiempo, expresa su particular construcción institucional y el reparto de competencias entre los Estados miembros, la CE y las demás instituciones comunitarias. En cualquiera de las conferencias ministeriales, los ministros europeos, en tanto representantes nacionales y, al tiempo, integrantes del Consejo de la UE, abordan cuestiones que afectan tanto a las competencias comunitarias, como al ámbito intergubernamental. En relación a la UE, los nuevos acuerdos de asociación UE-México y UE-Chile, de carácter «mixto», abarcan asuntos que son competencia exclusiva de la Comunidad, como el comercio de bienes; el diálogo político institucionalizado en el ámbito PESC, que es intergubernamental; y asuntos que son competencia exclusiva de los Estados miembros, pero en los que se actúa de manera concertada en el marco de la Unión.

Esto supone un particular modelo de interregionalismo, en el que existen canales y procesos múltiples de diálogo, ne-

gociación y toma de decisiones, lo que no siempre ha sido bien comprendido en América Latina. En la medida que la UE se ha configurado, más que como actor unitario, como un sistema pluralista de «gobernanza multinivel», la relación interregional se configura a partir de niveles de decisión múltiples y yuxtapuestos, en los que interactúan distintos actores políticos (Marks *et al.*, 1996; Hoghe y Marks, 2001). En ese sistema, la distribución de competencias entre los actores constituye un factor determinante de la estructura institucional de las relaciones UE-América Latina.

Las motivaciones e intereses de la Unión Europea en el «nuevo regionalismo» latinoamericano

El apoyo al regionalismo y la integración regional es un elemento que singulariza a la UE como socio externo de América Latina y uno de sus principales activos. En términos de identidad colectiva, puede alegarse que la UE quiere ver en América Latina un «espejo» de su propia experiencia de integración (Sanahuja, 2006a: 78), pero ese apoyo europeo también parte de un amplio consenso birregional sobre el papel esencial de la integración y el regionalismo en la paz y la seguridad, el desarrollo socioeconómico y la proyección internacional de América Latina. A la aparición de ese consenso contribuyó el decisivo apoyo europeo en los difíciles años ochenta, cuando la integración económica conoció sus horas más bajas, pero surgieron

iniciativas regionales de paz y de concertación política —cumbres presidenciales en Centroamérica, Grupo de Río...— que contribuirían a gestar el «nuevo regionalismo» del decenio posterior. Por otra parte, una de las diferencias más marcadas entre la UE y los impulsores del «Consenso de Washington» ha sido el papel otorgado a la integración. En su versión original, dicho «consenso» la rechazaba, a favor de la apertura unilateral, aunque en su versión revisada reconocía la importancia del «regionalismo abierto».

Sin embargo, en el contexto de la posguerra fría y el «nuevo regionalismo» de los noventa, el apoyo de la UE a la integración latinoamericana respondió a una agenda renovada de motivaciones e intereses. Por una parte, al adoptar estrategias de apertura económica, la integración podía promover mercados ampliados y marcos de mayor seguridad jurídica para los exportadores e inversores europeos, más activos en la región al verse atraídos por la recuperación económica y las privatizaciones. Una estrategia pragmática de apoyo a la integración por parte de la UE suponía reconocer esos intereses económicos, y enfrentarse a los riesgos que planteaba a los intereses europeos tanto el proyecto de Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), como la incorporación de México al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), ofreciendo a los latinoamericanos un «contrapeso» o una opción de «diversificación», por lo que una relación inte-

regional respondería, en este contexto, a la función de «equilibrador» antes señalada.

Por otra parte, la UE se asienta en una concepción «postwestfaliana» de la soberanía y del sistema internacional, en la que el poder, que depende en menor medida de la fuerza militar, se ha distribuido entre un mayor número de actores, y la soberanía se debilita por efecto de la globalización. En esa visión, el regionalismo y el multilateralismo son vías para promover la gobernanza del sistema internacional, la provisión de bienes públicos globales o regionales, la paz y la seguridad, y las metas internacionales de desarrollo (Freres y Sanahuja, 2006: 85). Por esas razones, la UE, como actor global emergente, está interesada en la formación de grupos regionales fuertes, con capacidad de actuar eficazmente en el sistema internacional, y en una mayor cooperación «interregional» entre dichos grupos. Por otra parte, con el «nuevo regionalismo», la integración latinoamericana asumió una agenda más amplia de objetivos políticos, ambientales, de seguridad y de gestión de las interdependencias regionales. Al reforzarse el papel internacional de América Latina y sus distintas subregiones, ésta podría convertirse en un socio relevante para la Política Exterior y de Seguridad Común (PESCA), y ello exigiría fortalecer el diálogo y la concertación política birregional.

Con esas bases, entre 1994 y 1995 la Comisión y el Consejo de la UE definieron

la nueva estrategia denominada «fortalecimiento de la asociación», que pretendía promover un diálogo político ampliado, y acuerdos «de cuarta generación» conducentes a la firma de tratados de libre comercio con los mercados emergentes de México, Chile y el MERCOSUR. Esos acuerdos respondían a los mayores intereses económicos de esos países y, en el caso de México, al riesgo de que el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) generase un efecto «desviación de comercio» que situara a los actores europeos en desventaja. Los países centroamericanos y andinos eran menos atractivos desde el punto de vista económico, y, según la Comisión, no podrían resistir acuerdos de libre comercio debido a su menor desarrollo, por lo que se ofrecían acuerdos más limitados «de tercera generación», ayuda financiera, y las preferencias unilaterales y no recíprocas del Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG)-drogas (Consejo de la Unión Europea, 1994; Comisión Europea, 1995).

Respecto al diálogo político, en 1999 se inicia el proceso de Cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno y se lanza el ambicioso proyecto de «Asociación estratégica» birregional. Ésta pretende promover la concertación de posiciones en los foros internacionales, en ámbitos como la paz y la seguridad, la reforma del sistema multilateral, la lucha contra actividades ilícitas, o el medio ambiente global.

A veces se afirma que la UE, al adoptar una política diferenciada, respondía en

exclusiva a sus propios intereses, y ha apoyado dinámicas de regionalización que han «fragmentado» y «dividido» a América Latina. Sin embargo, la política de la UE ha respondido a la heterogeneidad de la región y a las opciones e intereses de los propios países latinoamericanos, a menudo divergentes, que son las que han trazado el «mapa» de la integración regional de los años noventa. En esa cartografía aparecen viejos esquemas que se renuevan en el marco del «nuevo regionalismo», como la integración centroamericana y andina; nuevos grupos, como MERCOSUR, y vías nacionales, como las de México y Chile. Estos últimos han dado prioridad a la relación con Estados Unidos, aunque en una estrategia de «diversificación» de los vínculos externos, han negociado acuerdos con otros países y grupos, en una pauta de actuación «cuasi-interregionalista» con la UE.

REGIONALISMOS EN CONSTRUCCIÓN (II): BALANCE DE LA INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA

Factores endógenos y exógenos en el «nuevo regionalismo» latinoamericano

Si se examina la relación interregional desde la perspectiva latinoamericana, es obligado tener presente los procesos de concertación política e integración económica de las dos últimas décadas, en el marco del «nuevo regionalismo»

latinoamericano. Estos procesos, en algunos casos inéditos, han modificado las políticas exteriores y la pauta de relación externa de gran parte de la región. Los países centroamericanos, los miembros de MERCOSUR, y, en menor medida, de la Comunidad Andina, a menudo actúan como grupo más que como Estados individuales en los asuntos regionales, en su relación con la «tríada», y en especial con la UE o con Estados Unidos. En la formación de las políticas exteriores ante otros asuntos internacionales, también se percibe una influencia creciente de los marcos de concertación política regional.

La actitud de Estados Unidos y de la UE, en tanto partes de la «tríada», ha sido un factor importante en la conformación del «nuevo regionalismo» latinoamericano. En algunos casos —y especialmente la UE— han alentado una relación interregional, más que bilateral, en lo referido a los acuerdos comerciales. Pero en otros casos no ha sido así, como muestran Chile y México, que han optado por la firma de acuerdos bilaterales de libre comercio como estrategia de inserción internacional, y más recientemente, los países andinos que están negociando tales acuerdos con Estados Unidos. Empero, el «nuevo regionalismo» latinoamericano también es el resultado de las dinámicas endógenas de concertación de los años ochenta, y en particular del proceso de paz en Centroamérica. Según Frohman (2000: 76), la aparición del Grupo de Río, como sucesor del Grupo de Contadora, expresa la

búsqueda de autonomía de los gobiernos latinoamericanos ante esa crisis regional, y es una consecuencia de la crisis de legitimidad del principal organismo regional de seguridad y diálogo político: la Organización de Estados Americanos (OEA), subordinada a la hegemonía de Estados Unidos. La reactivación de la integración centroamericana a partir de 1990 tampoco podría entenderse sin tener presente los procesos de Contadora y Esquipulas.

Un balance del «regionalismo abierto» latinoamericano, 1990-2006

En los últimos quince años, los modelos de «nuevo regionalismo» o de «regionalismo abierto» han logrado que la integración latinoamericana haya alcanzado logros notables en materia de liberalización arancelaria, cercana al 85% del universo arancelario y al 70% del total de los intercambios. Pese a ello, los intercambios intrarregionales siguen siendo relativamente bajos, y entre 2000 y 2004 se situaron entre el 16% y el 20% del comercio total de la región. Esta paradoja, sólo aparente, responde a la estructura de las economías de la región, así como a las carencias del modelo regionalista vigente: persisten barreras no arancelarias; no hay verdaderas instituciones comunitarias; los mecanismos de solución de diferencias son débiles, lo que genera inseguridad jurídica; las normas no se incorporan a las legislaciones nacionales o no se aplican; hay falta de coordinación macroeconómica y de políticas

sectoriales; y los mecanismos correctores de las asimetrías regionales están ausentes (CEPAL, 2005: 81, 93-98).

Estas carencias también explican la vulnerabilidad externa de los esquemas de integración. La experiencia de las crisis recientes revela su debilidad como marcos reguladores, ya que éstos no cuentan con mecanismos capaces de impedir medidas unilaterales —devaluaciones, instrumentos de defensa comercial, uso indebido de reglamentos técnicos o sanitarios... — que inducen un comportamiento pro cíclico en los flujos comerciales, dañan a los socios regionales y agravan las asimetrías y las desigualdades en la distribución de sus costes y beneficios, restando apoyo social a los procesos. La «doble crisis» de MERCOSUR, causada por la crisis brasileña en 1998, y argentina en 2001, ilustran estos problemas. A menudo, a estas crisis se ha respondido con compromisos políticos de alto nivel, en los que se establecen metas integracionistas aún más ambiciosas, que no se cumplen. El resultado de esa «huida hacia adelante» es generar más incertidumbre, y dañar la credibilidad de los grupos regionales ante terceros países, que a menudo se muestran escépticos ante esos compromisos (CEPAL, 2002: 99-100).

Los procesos de integración, además, se han enfrentado en los últimos años a

una agenda muy exigente en la que se negocian a nivel bilateral, subregional, hemisférico, y multilateral, en un contexto de gran incertidumbre en el que se han ido acumulando compromisos extracomunitarios y se observan tendencias centrífugas, en desmedro de la atención que requieren sus carencias internas. Un problema añadido es el diferente nivel de compromiso requerido por los acuerdos «Sur-Norte», mucho más profundos que los acuerdos «Sur-Sur». De hecho, se percibe que los acuerdos con Estados Unidos o la UE, en general, son más vinculantes y generan más certidumbre y seguridad jurídica (CEPAL, 2005: 82).

Con todo ello, se ha gestado un consenso relativamente amplio respecto al agotamiento del actual modelo de regionalismo (CEPAL, 2004: 83), y la necesidad de una estrategia que promueva las capacidades institucionales en ámbitos relevantes: convergencia de políticas macroeconómicas; armonización de políticas sectoriales; integración física y de la infraestructura; participación de las sociedades como actores y sujetos; tratamiento adecuado de las asimetrías, y más atención a los aspectos sociales⁴. En algunos de estos aspectos hay avances que es importante resaltar. MERCOSUR, pese a los retrocesos de su arancel externo común, ha mejorado los mecanismos de solución de diferencias a tra-

⁴ La necesidad de incluir estas cuestiones en la agenda de la integración ya había sido planteada a mediados de los noventa por CEPAL y el BID, al definir las visiones «latinoamericanas» del «regionalismo abierto». Véase Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 1994.

vés del Protocolo de Olivos (2002), y en 2005 decidió establecer un modesto Fondo de Convergencia Estructural (FO-CEM) con un aporte inicial de 100 millones de dólares, basado en principios de progresividad en las aportaciones y en los pagos.

Para valorar las posibilidades de que se adopten estrategias y políticas regionalistas de «profundización» de la integración es necesario considerar las cuestiones que se exponen a continuación:

- a) *Tendencias centrífugas: los acuerdos de libre comercio con Estados Unidos:* La firma de estos acuerdos es un factor clave para el futuro de la integración latinoamericana y una referencia ineludible para la política de la UE en la región. Con el Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte, México se ha dotado de un «anclaje» con Estados Unidos por el que, en términos económicos, se ha convertido en una parte de «Norteamérica», y no de «Latinoamérica». De cara a Centroamérica y los países andinos, hay que resaltar que son acuerdos muy amplios, y se negocian bilateralmente y no con los grupos regionales. Por ello, plantean importantes riesgos y desafíos para el desarrollo y la integración regional. No obstante, las negociaciones del Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, República Dominicana y Estados Unidos (CAFTA-DR) y los Tratados de Libre Comercio con

algunos países andinos revela importantes diferencias en cuanto a sus efectos. El CAFTA-DR ha propiciado la concertación política, ha impulsado la unión aduanera y la adopción de disciplinas comunes, impulsando un proceso de integración que, tras los avances de 1990 a 1997, se había estancado. En el futuro, la integración centroamericana tendrá que adaptar su normativa a las disposiciones del CAFTA-DR, y mostrarse como un esquema válido para promover el desarrollo y la competitividad de la región a través de la coordinación y armonización de políticas, y reforzar su papel como instancia de concertación de sus políticas exteriores.

En la CAN se han negociado acuerdos con sólo tres países—Colombia, Ecuador y Perú—, en una estrategia que aísla a Bolivia y Venezuela, lo que ha contribuido a hacerlos gravitar en torno a MERCOSUR. En octubre de 2005 Venezuela solicitó su adhesión como miembro pleno, y en abril de 2006 se retiró de la CAN. Bolivia también se ha planteado dar ese paso. Un dato importante al respecto es el abandono del objetivo del arancel externo común, tras haber sido pospuesto en varias ocasiones, para permitir las negociaciones con Estados Unidos. La supervivencia de este grupo es incierta y en la actualidad, su permanencia tiene sentido, más que por el valor intrínseco del grupo, por su posible convergencia con MERCOSUR.

SUR en una gran área de libre comercio sudamericana.

De igual manera, la posibilidad de iniciar negociaciones con Estados Unidos por parte de Paraguay y Uruguay, que expresa el malestar de ambos países con el comportamiento de los otros socios de mayor tamaño, está sembrando dudas respecto al futuro del mismo.

- b) *La Comunidad Sudamericana de Naciones y el nuevo mapa de la integración latinoamericana:* La Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN) nace en la III Cumbre Presidencial Sudamericana, celebrada el 8 de diciembre de 2004 en Cuzco (Perú), en el marco de un proceso de Cumbres iniciado en 2000 con el objetivo de promover de manera gradual un área de libre comercio regional integrada por MERCOSUR, la Comunidad Andina, Chile, Guyana y Surinam. Sin embargo, la creación de la CSN otorga al proyecto una clara vocación política, inspirada en la UE, y, al igual que esta última, basada en una identidad común y en valores compartidos⁵.

Según la Declaración de Cuzco, la CSN cuenta con tres pilares. El primero se refiere a la concertación de políticas exteriores y la proyección internacional de Sudamérica. El segundo lo constituye la integración económica, a partir de la convergencia entre la CAN y el MERCOSUR.

En el tercer pilar se encuentra la integración física, de la energía y de las telecomunicaciones. La CSN también tiene entre sus objetivos la armonización de políticas en diferentes ámbitos.

El acercamiento de la CAN y el MERCOSUR data de mediados de los noventa, pero en los últimos años ha adquirido impulso político. A ello han contribuido el liderazgo de Brasil y de Venezuela; el reconocimiento de interdependencias sudamericanas en materia de seguridad, medio ambiente o energía; la gravitación de los países centroamericanos y de México hacia Norteamérica, que cuestiona el concepto de «Latinoamérica» como realidad política; y la formación de una gran zona de libre comercio sudamericana a través de varios acuerdos de complementación económica (ACE) adoptados en el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). La entrada en vigor de estos acuerdos supone que a partir de 2005 se ha liberalizado el 80% del comercio entre ambos grupos, y el 20% restante lo hará en un periodo de 15 años (Cienfuegos, 2005). En esta agenda destaca la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA) del año 2000, y que a diez años vista pretende crear 10 «Ejes de Integración y Desarrollo Sudamericano», con más de 350 proyectos de inte-

⁵ «Visions of unity», *The Economist*, 9 de diciembre de 2004. Véase también Cardona, 2005: 84.

rés regional. IIRSA cuenta, además, con el respaldo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Corporación Andina de Fomento (CAF) y el Fondo de Desarrollo de la Cuenca del Plata (Fonplata). Este elemento es importante para la integración, pues por primera vez se han planificado las infraestructuras con perspectiva regional, y no nacional (Tanzi, 2005: 10). También se está planeando una red de gasoductos que enlazaría las reservas de gas de Bolivia y Perú, con países consumidores como Brasil, Uruguay y Chile, con el objeto de promover la integración regional de la energía.

Estas iniciativas revelan que la integración energética se ha convertido en una de las prioridades de la integración latinoamericana y de la agenda política de la CSN. Hay tres cuestiones clave: la construcción de la infraestructura necesaria para conectar reservas y consumidores; las inversiones necesarias, y la existencia de marcos reguladores y de seguridad jurídica para los gobiernos y los operadores implicados, públicos y privados. La «no-integración» en materia de energía supone importantes riesgos y costes. Puede ser el «cuello de botella» del crecimiento económico, y alentar conflictos bilaterales, como los que se han producido en los dos últimos años entre Bolivia y Chile, y entre este último país y Argentina. En Chile, por ejemplo, se podría considerar la opción nuclear, más arries-

gada y costosa, si no se logra un acceso seguro a gas de otros países sudamericanos.

Existen distintas motivaciones en este ámbito. Venezuela tiende a ver esta cuestión en términos geopolíticos, y ve en la integración energética sudamericana la espina dorsal de un proyecto que busca la autonomía regional de América Latina, en particular frente a Estados Unidos. Chile representaría otra visión, más pragmática: se trataría de asegurar el acceso al gas, de la forma más eficiente, evitando que esta cuestión sea una fuente de tensiones en sus relaciones de vecindad con Argentina, Bolivia o Perú. En todo caso, la voluntad mostrada por los gobiernos, el respaldo de instituciones financieras como el BID o la CAF, y el interés de inversores privados permite albergar, en palabras de CEPAL (2005: 82), un «cauteloso optimismo», sobre esta materia.

Ahora bien, sin personalidad jurídica ni estructura institucional, la CSN puede entenderse como una expresión de la «diplomacia de cumbres» y también de la tradicional preferencia latinoamericana por un regionalismo «ligero», de naturaleza intergubernamental, cuya eficacia depende de la voluntad de los Estados miembros, más que de instituciones a las que puedan atribuirse competencias de carácter supranacional, o de un ordenamiento jurídico común.

Además, existen diferentes perspectivas respecto al futuro de este

proyecto. Para Venezuela, la CSN está llamada a sustituir al MERCOSUR y la CAN y al modelo de integración basado en la apertura comercial que representan ambos esquemas. Argentina, Brasil y la propia Secretaría General de la CAN consideran que la CSN es compatible con los grupos existentes y se ha de avanzar gradualmente en su convergencia comercial⁶.

Es difícil pronunciarse sobre el futuro de la CSN, por ser un proyecto incipiente. La historia de la integración latinoamericana de los últimos quince años no permite ser demasiado optimista. Este proyecto se sustenta en la CAN y MERCOSUR, y en gran medida sus fortalezas y debilidades lo son también de la CSN. Pero en la CSN hay elementos prometedores, como es el hecho de que el 80% del comercio esté ya liberalizado y haya un calendario claro para establecer una zona sudamericana de libre comercio; que existan políticas definidas en el ámbito de la infraestructura y la energía, respaldadas por instituciones financieras con buena reputación; y que pese a las diferencias sobre su futuro, la CSN satisface intereses estratégicos de cada uno de sus miembros, que a través de relaciones bilaterales no serían factibles. Finalmente, la CSN puede contribuir

a mejorar la estabilidad y la gobernanza democrática, proporciona un marco adecuado para desarrollar una agenda renovada para la integración latinoamericana, y convertir la identidad sudamericana en un activo para ese objetivo (Cardona, 2005: 84; Díaz Barrado, 2005: 662).

- c) *El problemático liderazgo brasileño*: Los cambios que registran los procesos de integración y, en particular, la conformación de un espacio sudamericano articulado en torno a MERCOSUR debe mucho al impulso de Brasil y al «giro» sudamericano de su política exterior desde el periodo presidencial de Fernando H. Cardoso. Ese liderazgo, según Sennes y Tomazini (2006: 44) se ha caracterizado por el protagonismo de actores tanto gubernamentales como empresariales. También ha preferido acuerdos poco institucionalizados y la cooperación intergubernamental; y en el ámbito económico, por el libre comercio antes que una integración más profunda. Se trataría de una estrategia de «ampliación», antes que de «profundización» de MERCOSUR y del espacio sudamericano.

Por otra parte, ese liderazgo se ha encontrado con la resistencia de Venezuela, y el cuestionamiento de Bolivia, en particular en torno a la actuación de Pe-

⁶ En la reunión extraordinaria de Presidentes de la CSN de diciembre de 2005 se decidió crear una «Comisión Estratégica de Reflexión», cuyo informe se presentó en la Cumbre de la CSN celebrada en Cochabamba (Bolivia) en diciembre de 2006.

trobras. En el MERCOSUR, la actuación del «eje» Argentina-Brasil ha suscitado el rechazo de los socios menores. Éstos cuestionan un liderazgo que promueve el comercio, en situación de asimetría, sin que exista la disposición de asumir los costes económicos y políticos de una integración más profunda, que supondría ceder soberanía a órganos comunes, y financiar mecanismos de corrección de las asimetrías. Brasil necesita a los socios de MERCOSUR o de la CSN para lograr sus objetivos globales, pero a cambio ha de asumir sus demandas. El desafío es lograr un acuerdo básico que integre los intereses y el liderazgo de Brasil en un proyecto de integración más amplio (Ayllón y Viola, 2006), que garantice a los demás países espacios políticos propios y les permita lograr beneficios económicos tangibles, promoviendo un «Brasil sudamericano», antes que una poco factible «Sudamérica brasileña».

LA RELACIÓN INTERREGIONAL Y EL APOYO DE LA UNIÓN EUROPEA A LA INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA, 1995-2006

Los objetivos e instrumentos de la UE

El lanzamiento de la Comunicación «UE-América Latina. Actualidad y perspecti-

vas del fortalecimiento de la asociación» (Comisión, 1995b) abrió una nueva etapa en la política de la UE hacia América Latina, haciendo del apoyo a la integración regional uno de sus principales objetivos. También ese año, la Comisión adoptó una Comunicación de carácter general sobre el apoyo a la integración en los países en desarrollo (Comisión, 1995a). En años posteriores, la Comisión ha elaborado otras tres comunicaciones referidas a las relaciones con América Latina, así como el documento de programación de la cooperación regional del periodo 2002-2006 (Comisión 1999, 2000, 2002 y 2004). El contenido y las fechas de publicación de esos textos han estado explícitamente ligados a las Cumbres birregionales. En ellos se ha reafirmado en lo esencial la estrategia trazada en 1995, aunque se han introducido algunos cambios significativos. En concreto, la cooperación regional ha lanzado nuevos programas que han tratado de responder a las denominadas «Prioridades de Tuusula», acordadas tras la I Cumbre UE-AL (Río de Janeiro, 1999), en ámbitos como la educación superior, la sociedad de la información o la cohesión social. En segundo lugar, los países andinos y centroamericanos han objetado el régimen de acceso al mercado propuesto por la UE, a pesar de que estos países se beneficiarán entre 2006 y 2008 de las preferencias del nuevo «SPG-plus»⁷. Ambos

⁷ El «SPG-plus» se adoptó en sustitución del SPG-drogas, que el Órgano de Solución de Diferencias de la OMC consideró contrario a las reglas comerciales multilaterales tras una demanda de la India, motivada por la extensión de este sistema a Pakistán, a su vez motivada por la guerra de Afganistán.

grupos han reclamado reiteradamente verdaderos «acuerdos de asociación» con sus respectivos acuerdos de libre comercio, similares a los que se han firmado con México en 2000 o con Chile en 2004, o el que se espera firmar con MERCOSUR, considerando que los actuales, firmados en 2003, no responden a sus expectativas⁸.

En síntesis, esos documentos trazaron una estrategia de apoyo a la integración latinoamericana basada en dos grandes objetivos: en primer lugar, la concertación de políticas en América Latina y, después, en los marcos birregionales. En segundo lugar, un modelo de integración «auténtica», que combinaría la liberalización económica intragrupo, la cohesión social, el establecimiento de políticas comunes de competencia, cooperación industrial, y convergencia macroeconómica, y el fortalecimiento de las instituciones regionales. Para alcanzar estos objetivos, la actuación de la UE ha descansado en tres grandes mecanismos: a) el diálogo político birregional y subregional; b) los proyectos de cooperación regional y subregional que tienen como objetivo expreso apoyar la integración; y c) el incentivo de los «acuerdos de asociación», pues la firma de tales acuerdos con grupos regionales, por razones técnicas y políticas, está supeditada a que exista el nivel de integración suficiente. En este último caso la UE parece haber asumido abierta-

mente el papel de «federador externo», y la relación interregional responde a la función de «fortalecimiento institucional» (*Institution building*) antes descrita.

VALORACIÓN DE LA ESTRATEGIA, 1995-2006

Hay dudas, sin embargo, respecto a la pertinencia y la validez de la estrategia antes descrita debido a los cambios que se han producido, diez años después, en el contexto internacional, y en ambas regiones. En el contexto internacional, la agenda ha estado marcada por la primacía de la seguridad y la «guerra global contra el terrorismo» que se inicia con los atentados del 11-S de 2001, y la nueva agenda de desarrollo definida por los «Objetivos de Desarrollo del Milenio», que reclaman mayor atención hacia los países afectados por el terrorismo transnacional y el integrismo religioso, o bien hacia los países más pobres. América Latina, una región de renta intermedia que además está lejos de esas nuevas amenazas, no es prioritaria ni por una ni por otra razón. La Unión Europea, como se indicó, recorre una etapa de introspección e incertidumbre respecto a su futuro debido a la ampliación de 2004 y al debate constitucional. Y América Latina atraviesa un nuevo ciclo político, en el que redefine sus opciones políticas y económicas, y se debate entre una vin-

⁸ Sobre las carencias de estos acuerdos, véanse los informes Obiols y Salafranca (Parlamento Europeo, 2004a y 2004b).

culación más estrecha con Estados Unidos, o la apuesta por la integración sudamericana. Por añadidura, ese periodo ha estado dominado por la opción multilateral en las negociaciones comerciales internacionales, que ha supuesto dejar en suspenso, al menos temporalmente, las estrategias regionalistas e interregionalistas anteriores.

Con la ampliación de 2004, la más ambiciosa de su historia, el centro de gravedad de la UE ha basculado hacia Europa central y oriental, y se han incorporado 10 nuevos Estados cuya relación e interés por América Latina es, en el mejor de los casos, muy tenue. Con la ampliación, las prioridades europeas, en términos de seguridad, oportunidades económicas o presiones migratorias, se encuentran en mucha mayor medida en las inestables fronteras del espacio ex soviético o en los Balcanes. Algunos de los nuevos Estados miembros, además, perciben a América Latina como amenaza para el sector agrario, y tienden a ver los problemas latinoamericanos a través de los lentes de Washington, más que de Bruselas o Madrid. A la creciente orientación de la PESC y de la incipiente Política de Defensa Común al este de Europa se le suma el Mediterráneo como área prioritaria (Barbé, 2000: 124). A ello también contribuye la nueva agenda de seguridad que ha impuesto la «guerra global contra el terrorismo» y en particular las guerras de Afganistán e Irak, el fiasco de la «Hoja de Ruta» y la construcción del muro por parte de Israel, que puede conducir a un doloroso

estancamiento del conflicto palestino-israelí, el programa nuclear iraní, y en suma la mayor inestabilidad de esa región. Todo ello ha acelerado la tendencia al distanciamiento y el desinterés de la UE hacia América Latina (Sanahuja, 2003), y se ha extendido la percepción de que el actual diálogo político está agotado y no produce los resultados esperados en materia de concertación de políticas.

Finalmente, también surgen interrogantes sobre el apoyo que la UE ha prestado al regionalismo latinoamericano, en la medida que esa estrategia parece haber quedado atrás respecto a una integración latinoamericana que, como se detalla más adelante, parece encontrarse en el fin de un ciclo, y que trata de superar su crisis trazando nuevas cartografías y estrategias.

El papel del diálogo político

En lo referido al diálogo político y a las funciones en las que éste puede ser más relevante en una relación interregional, cabría mencionar los siguientes:

- Definición y control de la agenda (*agenda setting*): el diálogo UE-Grupo de Río se autolimitó al excluir de la agenda cuestiones tan relevantes para América Latina como el comercio o la deuda externa. Este problema podría haberse subsanado con la aparición de las Cumbres UE-América Latina y el Caribe, que en princi-

pio no descartan ninguna temática, pese a lo cual sigue siendo necesario, como señaló el Parlamento Europeo con el «informe Salafranca» de 2001, establecer una «agenda política ampliada» que abarque cuestiones como la seguridad, la prevención de conflictos, o las migraciones. En cualquier caso, las Cumbres han permitido la introducción de nuevas temáticas en la agenda, que respondían a distintos intereses de las partes, y un cierto control de su contenido y alcance. Los países centroamericanos y andinos, como se detalla más adelante, han utilizado las Cumbres para demandar unos Acuerdos de asociación, incluyendo áreas de libre comercio, que no respondían a la estrategia inicial de la UE para ambas subregiones. La Unión Europea, por su parte, ha promovido la cohesión social como eje del diálogo político birregional, no sin cierta resistencia de algunos gobiernos latinoamericanos, y al tiempo, los órganos comunitarios, como el Consejo y la Comisión han tratado de definir los parámetros en los que esta cuestión ha de ser tratada. En particular, ha tratado de conectarla con ciertos instrumentos de cooperación, descartando otros (el Fondo de Solidaridad Birregional propuesto por el Parlamento Europeo), y dejando al margen de la discusión so-

bre cohesión social temas «duros» como el libre comercio o la deuda externa.

- Proliferación y relevancia de los canales e instancias de diálogo (*racionalización*): las Cumbres se han sumado a un apreciable número de reuniones ministeriales (UE-GRIO, UE-MERCOSUR, UE-Chile, Diálogo de San José), las conferencias interparlamentarias y el diálogo con organizaciones de la sociedad civil y otros actores como las empresas y las administraciones regionales y locales. Aunque se ha realizado un esfuerzo de racionalización, en algunos casos los marcos de diálogo se superponen y duplican, y paradójicamente, en otros casos no existen marcos adecuados, y hay que recurrir a canales diplomáticos bilaterales clásicos o a foros *ad hoc*, como por ejemplo ocurre con el proceso de paz de Colombia, o con las organizaciones sociales, que consideran que no tienen la presencia adecuada.
- Eficacia del diálogo político (*institucionalización*): ésta se ve limitada por la amplitud y falta de concreción de la agenda; la ausencia de mecanismos intermedios y diálogos especializados que permitan un trabajo más sistemático de preparación de las reuniones de alto nivel, y en particular, por la debilidad de los procesos de concertación política de América Latina⁹. Exis-

⁹ Según un diplomático europeo, «los latinoamericanos no traen hecha la tarea, y en lo poco que se ponen de acuerdo, parece que se debe más a la convocatoria de la Cumbre que al interés propio» (Sanahuja, 2006a: 78).

te un marcado contraste entre las aspiraciones europeas de una América Latina que actúe como región, y el limitado alcance de la concertación política latinoamericana (Sanahuja, 2006a: 78). También se considera que las dinámicas propias de la «diplomacia de cumbres», como el exceso de retórica, o la falta de seguimiento de los acuerdos dañan la calidad del diálogo.

Que haya avances, por otra parte, depende de que exista una visión compartida del papel del regionalismo y el multilateralismo en el sistema internacional, y ello no siempre ocurre. A menudo, las posiciones de ambas regiones se explican por las distintas visiones que existen respecto a esa cuestión. América Latina tiende a ver el sistema multilateral de manera ambivalente. Se considera que es un mecanismo para reclamar recursos y, sobre todo, una garantía de su soberanía y de la vigencia del principio de no intervención. Al tiempo, surge la natural desconfianza hacia un sistema multilateral en el que Occidente industrializado tiene un papel dominante. Ese multilateralismo «soberanista» o «westfaliano», de carácter defensivo, también percibe de forma amenazadora las iniciativas para fortalecer el sistema multilateral en materia de derechos humanos o de seguridad colectiva. La UE, por el contrario, suele promover un «multilateralismo cosmopolita» que promueve organizaciones regionales y mundiales más fuertes y legítimas. A éstas se les atribuirían mayores compe-

tencias, estableciendo marcos mancomunados de soberanía, para que puedan responder eficazmente a las exigencias de la globalización. Esta visión «cosmopolita» de raíces kantianas se basa en la experiencia de soberanía compartida de la UE, su principal promotora. Sin embargo, en ocasiones es mal comprendida y se ve con recelo desde América Latina, y las divisiones internas en el seno de la UE no ayudan a promoverla.

LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO: ¿UN INSTRUMENTO PARA FORTALECER EL REGIONALISMO?

En cuanto a la función de fortalecimiento institucional (*institution building*), la UE ha desplegado distintas acciones de cooperación al desarrollo, y ha utilizado como «incentivo» la oferta de acuerdos de asociación, al vincular explícitamente la firma de tales acuerdos con la profundización de la integración regional. Si se examinan, en primer lugar, las acciones de cooperación destinadas a apoyar directamente los esquemas de integración han sido relativamente escasas, y según algunas evaluaciones recientes, su eficacia ha sido reducida. En el periodo 1996-2003 se han destinado a América Latina compromisos por un total de 3.480 millones de euros, que incluyen tanto asignaciones del reglamento PVD/ALA como de líneas horizontales. De esos recursos, el 72% han sido acciones bilaterales, el 17% pro-

gramas regionales (ALFA, URBAL, AL-Invest, ATLAS, ALURE, ALIS...), y el 11% subregionales.

Aunque el programa regional para América Latina de la CE tiene resultados positivos en otros ámbitos, ni estaba diseñado para apoyar la integración subregional, ni ha tenido ese efecto. Este programa no corresponde a ninguna organización regional ni a políticas regionales, por lo que la Comisión las ha llevado a cabo a través de redes y consorcios de actores descentralizados —gobiernos locales, universidades, etc.—. Puede alegarse que ello respalda dinámicas de regionalización, pero está bastante alejado de los esquemas de integración existentes. Por otra parte, algunos gobiernos latinoamericanos cuestionan el programa regional, que no controlan, y desearían que esos recursos se canalizaran de manera bilateral, para captar así más fondos para sus propios países.

Dado que los esquemas regionalistas son de carácter subregional, este es el nivel en el que la Comisión lleva a cabo sus acciones de apoyo directo a la integración. Sin embargo, los programas subregionales han captado sólo el 11% del total: 8% para Centroamérica; 2% para la Comunidad Andina, y 1% para MERCOSUR. Además, sólo una parte de estos recursos se ha dirigido a proyectos específicos de apoyo a la integración, como los programas de apoyo a la constitución de uniones aduaneras, particularmente en Centroamérica y la

CAN; de consolidación de las instituciones regionales; y de apoyo a la armonización de normas, estándares de calidad, cooperación aduanera, formación de técnicos, o mejora de las capacidades estadísticas. Aunque no se enmarcan en acuerdos de integración concretos, también responden a ese objetivo los proyectos de la CE en ámbitos como la cooperación transfronteriza o la navegabilidad de cuencas hidrográficas (Paraná, Pilcomayo).

Para que estas acciones tengan resultados positivos, existe una premisa básica, y es el grado de cohesión y cooperación intragrupo, y en especial, el compromiso de los propios gobiernos latinoamericanos con la integración y sus instituciones. Sin embargo, ese compromiso ha sido escaso y ello condiciona los resultados de los proyectos de la CE. Como se indica en el siguiente apartado, el escenario de la integración latinoamericana se caracteriza por la incertidumbre y la proliferación de compromisos comerciales, algunos de ellos difíciles de conciliar, al mismo tiempo que no se afrontan los problemas acumulados durante años, como la debilidad y la falta de eficacia de las instituciones, la persistencia de barreras al comercio, o la ausencia de mecanismos de corrección de las asimetrías (CEPAL, 2005: 81; Durán y Maldonado, 2005: 19-26). Por ejemplo, la CE ha comprometido cuantiosos fondos para apoyar la constitución de la unión aduanera andina, pero los calendarios acordados no se han respetado, ese objetivo se ha

pospuesto varias veces, y parece haber sido abandonado. Ese incumplimiento no sólo daña la reputación de la integración andina y sus miembros; también afecta a la CE, que ha comprometido recursos y capital político en un objetivo que después no es respetado. Más allá de ese caso, algunas evaluaciones recientes de Europeaid afirman que estos programas no siempre han tenido los resultados deseados en el apoyo a la integración regional (Development Researchers Network, 2004 y 2005).

Los acuerdos de asociación y libre comercio: fortalecimiento institucional y coherencia de políticas

Las negociaciones para constituir una «red» de Acuerdos de Asociación entre la UE y América Latina han tenido resultados desiguales a la hora de promover la integración y contribuir al fortalecimiento institucional de sus distintos grupos regionales. Ello se debe, en gran medida, a distintos problemas de coherencia de políticas, y a las vicisitudes de los esquemas de integración en Latinoamérica, que afectan negativamente a la capacidad de cada grupo para constituirse como «actores» a través de una relación interregional.

Esos problemas son particularmente visibles en las relaciones UE-MERCOSUR, estancadas después de un decenio de negociaciones. En primer lugar, el mandato de negociación de la UE con MER-

COSUR subordinaba ese Acuerdo a la finalización de esas negociaciones multilaterales, que se han prolongado hasta 2006 sin lograr un acuerdo. En segundo lugar, la negociación se ha visto obstaculizada por la resistencia de la UE a hacer las concesiones que demandan los miembros de MERCOSUR en cuanto a acceso al mercado agrícola, y las exigencias de la UE en materia de apertura en manufacturas, servicios y contratación pública, a las que se resiste Brasil. Ello supone que el acuerdo sigue siendo difícil a pesar de que las negociaciones de la OMC se han suspendido indefinidamente en julio de 2006. En tercer lugar, la firma de un acuerdo de libre comercio es más fácil cuando se trata de un país individual, mientras que un acuerdo birregional exige unas condiciones mínimas en cuanto a libre circulación y nivel de integración —en particular, la existencia de una unión aduanera—, que en MERCOSUR, al igual que en Centroamérica o la CAN, no se cumplen, o lo hacen de forma imperfecta.

Es significativo observar que la UE sí ha firmado acuerdos de Asociación con México y Chile, los países que han descartado la opción integracionista, y han negociado acuerdos de libre comercio con Estados Unidos. Podría alegarse que la UE ha actuado con una estrategia «reactiva» frente a Estados Unidos, orientada a defender los intereses de sus empresas, y que Chile y México han buscado en la UE una opción de «diversificación». Aunque ello afecta a la credibilidad del discurso integracionista de

la UE. Ello sustenta la tesis de que el interregionalismo —en este caso, como «cuasi-interregionlismo», según la expresión de Hanggi— cumpliría una función «equilibradora».

Si se observa la relación de la UE con Centroamérica y la CAN, hay diferencias notables. Entre 2004 y 2006, en un visible cambio de posición respecto a lo establecido diez años antes, la UE ha aceptado que ambos grupos puedan firmar acuerdos de asociación de última generación, que incluyan áreas de libre comercio. Las negociaciones, sin embargo, se han supeditado a ciertas condiciones. En ese cambio el diálogo político y la dinámica de Cumbres ha tenido una papel muy importante, al otorgar a centroamericanos y andinos la posibilidad de introducir esta cuestión en la agenda (función de *agenda setting*), y de forzar alguna respuesta por parte de la Comisión y los Estados miembros.

En la Cumbre de Guadalajara (2004) se pospuso, de nuevo, la petición andina y centroamericana al respecto, pero la UE admitió la posibilidad de entablar negociaciones con ambos grupos si se daban dos condiciones previas: la finalización

de la «Ronda de Doha» de la OMC, y la existencia de un «nivel suficiente» de integración económica regional, que la Comisión identifica con la unión aduanera y la libre circulación efectiva. En esta última exigencia, según fuentes comunitarias, pesaba mucho la experiencia negativa de las negociaciones con MERCOSUR. Para determinar si ese nivel de integración se había alcanzado, se acordó realizar una «valoración conjunta» de la integración a partir de 2004, que de ser positiva conduciría «en su momento» a las negociaciones ¹⁰. La propia Cumbre acordó ponerla en marcha en el segundo semestre de 2004 ¹¹.

La I Cumbre UE-América Central (29 de mayo de 2004), celebrada en Guadalajara en paralelo a la Cumbre birregional, acordó iniciar dicha evaluación conjunta, que se ha llevado a cabo entre abril de 2005 y marzo de 2006. En esas reuniones se ha examinado el marco institucional; la unión aduanera; el marco reglamentario y los obstáculos no arancelarios al comercio intrarregional; agricultura y servicios; propiedad intelectual e indicaciones geográficas; compras gubernamentales; régimen de inversión, y reglas de defensa comercial.

¹⁰ Este planteamiento ya aparecía en la Comunicación de la Comisión Europea previa a la Cumbre de Guadalajara. Este texto recordaba que un área de libre comercio birregional exige que en cada una de las dos regiones concernidas exista libre circulación efectiva de bienes, servicios y capitales, lo que no ocurriría ni en el caso andino ni en el centroamericano, debido a las insuficiencias de sus respectivos procesos de integración. Véase Comisión Europea, 2004.

¹¹ A tal efecto, se constituyó el «Grupo de Trabajo Conjunto Ad-Hoc UE-América Central», integrado por una representación de la Comisión Europea y de la Presidencia pro-témpore del SICA. El grupo se ha reunido en San José de Costa Rica (abril de 2005); en Bruselas (julio de 2005); y en San Salvador (noviembre de 2005). En marzo de 2006 se adoptó el informe final de ese proceso.

Concluido ese proceso en marzo de 2006, se remitió a la Cumbre de Viena de mayo de 2006 la decisión sobre el inicio de las negociaciones del Acuerdo de Asociación UE-Centroamérica y UE-CAN. Por su parte, los Jefes de Estado centroamericanos, reunidos el 9 de marzo de 2006 en Panamá, adoptaron diversas decisiones relativas a la unión aduanera y otros aspectos de la integración, se comprometieron a ratificar el Tratado centroamericano sobre inversiones y servicios, y desarrollar un mecanismo jurisdiccional que pudiera garantizar la aplicación de la legislación económica regional en toda la región. En ese sentido, la «evaluación conjunta» ha sido un importante catalizador del proceso de integración. Como afirmó un diplomático centroamericano destacado en Bruselas, «ese proceso ha permitido avanzar en seis meses más que en los seis años anteriores»¹². Con estos antecedentes, la Declaración final de la IV Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno UE-América Latina y el Caribe, celebrada en Viena el 12 de mayo de 2006, decidió dar la «luz verde» a las negociaciones. Finalmente, la Comisión aprobó las directrices de negociación en diciembre de 2006, por lo que éstas pueden desarrollarse a lo largo de 2007.

La crisis de la CAN y su menor grado de integración han hecho más lento y difícil este proceso, pero a lo largo del mismo también se advierte el papel jugado por la relación interregional y la UE para for-

talear o, al menos, mantener ese marco de integración. Al haberse abandonado el objetivo de la unión aduanera andina para hacer posible la negociación de acuerdos de libre comercio con Estados Unidos, en febrero de 2006 la CAN anunció la posibilidad de establecer un arancel común especial para la UE. La salida de Venezuela de la CAN en abril ese año, y las dudas del nuevo Gobierno de Evo Morales en Bolivia sobre su continuidad precipitaron la peor crisis de ese grupo, que se hizo muy visible en la Cumbre de Viena. En un marcado contraste con Centroamérica, en esta reunión se decidió posponer la decisión sobre las negociaciones del Acuerdo UE-CAN. La posición de la UE y la posibilidad de que dicho Acuerdo no se materialice parecen haber tenido gran influencia en la decisión de Bolivia de permanecer en el seno de la CAN, distanciándose así de la posición venezolana. La Cumbre Presidencial Andina, celebrada el 13 de junio de 2006, ya sin presencia de Venezuela, aprobó un plan de acción que contemplaba buena parte de los requerimientos de la UE, en particular la adopción de un arancel común «especial» para la UE, liberalización de los servicios, armonización de la administración de aduanas, y transporte terrestre. Calificada de «éxito total» por representantes de la Comisión, esos compromisos de integración permitieron dar por cerrada la fase de evaluación conjunta en julio, y aprobar las directrices de negociación para el acuerdo

¹² Entrevista del autor con los representantes del GRUCA en Bruselas, noviembre de 2006.

UE-CAN en diciembre de 2006, al mismo tiempo que las del acuerdo UE-Centroamérica.

La relación entre la cohesión social y los acuerdos de libre comercio también plantean un importante problema de coherencia de políticas para la UE. La cohesión social constituye uno de los principales objetivos de la relación interregional, y contribuye a forjar el perfil y la identidad de la UE como «potencia civil» en sus relaciones con América Latina. Sin embargo, los acuerdos de asociación responden, en su capítulo comercial, al modelo «OMC-plus» y son muy similares a los promovidos por Estados Unidos. En este modelo de acuerdos, es dudoso que exista una relación positiva entre libre comercio y cohesión social, y ésta es una cuestión crucial en la actual agenda de desarrollo y lucha contra la pobreza y la desigualdad en América Latina. En particular, la posible negociación de acuerdos de asociación con los países centroamericanos y andinos plantea problemas de gran magnitud en términos de tratamiento de las asimetrías y de su impacto en la cohesión social, debido a su menor nivel de desarrollo. Si estos acuerdos se firman, y dejan atrás las preferencias del SPG-plus en vigor hasta 2008, será necesario mantener los incentivos ligados a derechos laborales y sociales, buen gobierno y medio ambiente. De igual manera, los vínculos entre comercio y medio ambiente tampoco están adecuadamente tratados en este tipo de acuerdos. Las acciones de cooperación pueden tener

algún papel al respecto, pero hay que recordar que no tienen ese objetivo ni su diseño es el más adecuado para abordar este problema.

Finalmente, la estrategia de la UE ha tratado de dar respuesta a un «ciclo» de la integración regional basado en agrupamientos subregionales que están cambiando, y en un modelo de integración que parece estar agotado. El escenario de la integración se caracteriza por la crisis, la incertidumbre, y cierta confusión respecto a su futuro. América Latina es, en suma, una región o un conjunto de subregiones «en construcción». A esa situación han contribuido factores externos, como el futuro incierto de las negociaciones de la OMC; hemisféricos, como el estancamiento del ALCA y la estrategia estadounidense de «ALCA a trozos», con acuerdos comerciales bilaterales con América Central o algunos países andinos; y factores regionales, como la proliferación de acuerdos entre países y grupos, no siempre compatibles, pero que no pueden disimular los escasos resultados de los últimos quince años de integración. Lo que se ha gestado en América Latina es un regionalismo «ligero», que emana de concepciones clásicas de la soberanía, rechaza las instituciones fuertes y la supranacionalidad, es poco eficaz para la armonización y convergencia de políticas, y prefiere el marco intergubernamental. Se trata de un regionalismo «disperso» en el que se negocia en muchos frentes a la vez y no hay proyectos claros ni visiones de consenso; y «elitista»

ta», pues apenas tiene respaldo social y no existe esa identidad común, por incipiente que sea, que es importante en el regionalismo (Sanahuja, 2007).

CONCLUSIONES Y PERSPECTIVAS: LAS OPCIONES PARA LA UE ¹³

Los resultados limitados, la incertidumbre y la crisis que caracteriza el escenario de la integración regional tras quince años de un «nuevo regionalismo» que ya no es tan nuevo, han llevado a algunos actores a cuestionar la estrategia interregionalista de la UE, que privilegia a los grupos regionales a través del apoyo a la integración. Algunos actores reclaman un cambio de estrategia por parte de la UE, que partiera de la premisa de que la integración latinoamericana ha fracasado, y abandonar a su suerte a las instituciones regionales, dado que los propios países miembros no las apoyan. A cambio, se plantea una nueva política que en lo comercial remita al marco de la OMC; y en lo político, a una relación bilateral en la que se privilegie a ciertos socios estratégicos a los que se daría un trato privilegiado como interlocutores políticos, legitimando liderazgos subregionales, en particular con Brasil en el ámbito sudamericano, y con México en relación a Centroamérica.

Esta estrategia, sin embargo, pasa por alto las carencias de los países que pretenden ejercer ese liderazgo subregional; provocaría el rechazo de otros países latinoamericanos, y subordina la actuación de la UE a unas negociaciones de la OMC que están estancadas debido a que plantean tantos o más problemas que las negociaciones comerciales regionales que se cuestionan por ser un «subóptimo» respecto a la liberalización multilateral. Probablemente, ello comportaría costes superiores a las supuestas ventajas de una política centrada en un reducido número de actores. Entre ellos, hay que señalar que deslegitimaría las actuaciones anteriores de la CE en este campo, y está en contradicción con su propio modelo e identidad como actor internacional y como «potencia civil». No se podría entender que la UE descuidara el apoyo a la integración latinoamericana. Su valor como interlocutor y socio de América Latina radica, precisamente, en aquello que la singulariza respecto a otros actores extraregionales, como Estados Unidos, que no ve con simpatía el regionalismo latinoamericano, o los países asiáticos, partidarios de otras modalidades de «regionalismo abierto». Por otra parte, ello podría alentar la firma de acuerdos bilaterales de libre comercio, que pueden tener efectos discriminatorios y suponer un coste elevado en términos de desviación de comercio. Ello incidiría negativamente en las perspec-

¹³ Esta sección se basa, en parte, en el documento de política elaborado por el autor para el Parlamento Europeo en marzo de 2006. Véase Sanahuja, 2006b: 9-10.

tivas de desarrollo de los países afectados.

Esa actuación, por otra parte, obvia que el apoyo a la integración responde a intereses económicos de la UE, que son más fáciles de alcanzar mediante acuerdos de asociación que vayan más allá de lo acordado en la OMC, con agrupaciones que avanzan hacia un modelo de integración «profunda», con amplias cotas de liberalización, un marco institucional reforzado, que garantice mayor certidumbre y seguridad jurídica. Esos acuerdos también deben promover mejoras en materia de cohesión social, lo que contribuirá a la estabilidad política y la gobernanza democrática.

Esto no supone que no se puedan establecer vínculos más estrechos con países como Argentina o Brasil, en la medida que respalden un «liderazgo cooperativo» que contribuya a reforzar MERCOSUR o la CSN. Si es esta la opción, el mensaje político debería ser claro: la interlocución con la UE está supeditada al impulso de la integración y a la contribución al multilateralismo, y no a modelos regionalistas asimétricos, o al abandono de la integración «auténtica» en favor de otras agendas.

Una nueva estrategia interregionalista

En la Comunicación sobre una Asociación reforzada entre la UE y América Latina, adoptada en diciembre de 2005, la Co-

misión plantea la necesidad de completar la red de acuerdos de asociación «en la que participen todos los países de la región y pueda contribuir a la integración de todos ellos», recordando que los medios de acción de la UE deben adaptarse a las nuevas realidades latinoamericanas, y que los procesos de integración evolucionan, como demuestra la creación de la CSN (Comisión Europea, 2005: 5).

La firma de acuerdos de asociación con MERCOSUR y con los países centroamericanos y andinos sigue siendo un objetivo relevante, aunque en este último caso es necesario evaluar las posibilidades de este acuerdo, y de ser necesario, proceder a un ajuste de percepciones y demandas en lo referido a la «evaluación conjunta» que se ha realizado a lo largo de 2005 y 2006.

Como señala la Comisión, es importante prestar atención a los cambios que se están produciendo en el «mapa» de la integración regional, en particular en lo referido a la convergencia CAN-MERCOSUR, la ampliación del MERCOSUR, y la conformación de la CSN. Sin perjuicio de que existan acuerdos más profundos, las perspectivas de liberalización del comercio sudamericano con un calendario prefijado ameritan que se revise la propuesta del Parlamento Europeo de avanzar hacia un área de libre comercio birregional, aunque el calendario inicialmente previsto deba ajustarse.

Probablemente la CSN es un marco aún incipiente para entablar un diálogo insti-

tucionalizado con la UE, que de llevarse a cabo puede realizarse en el marco de las Cumbres birregionales sin necesidad de crear nuevos foros. No obstante, la paulatina consolidación de la CSN puede estar respaldada por la próxima estrategia regional de la CE a través de acciones de cooperación.

Ante los cambios que se registran en la integración latinoamericana, es importante desarrollar una estrategia de integración ampliada, que no esté supeditada a la evolución de los compromisos comerciales. Como se ha indicado, esa estrategia debe insistir en una integración económica más profunda, a través de la convergencia macroeconómica, y de políticas sectoriales; y la gestión de interdependencias que afectan al desarrollo regional y local. Entre ellas, cabría mencionar la cooperación transfronteriza; la gestión de cuencas hídricas y espacios naturales; las redes regionales de ciudades; el desarrollo de rutas turísticas; la reducción y mitigación de riesgos ante desastres; y a procesos de regionalización «desde abajo», mediante la creación de redes regionales de la sociedad civil, que puedan participar activamente en el proceso.

En esa estrategia tienen particular importancia el apoyo a los mecanismos de corrección de las asimetrías de promoción de la transformación productiva, en aras de la convergencia de rentas y la cohesión social y territorial, que puedan establecerse en los procesos de integración, y el apoyo que la UE pueda prestarles, para

lo que sigue siendo pertinente la propuesta de establecer un «Fondo de Solidaridad Birregional» planteada por el Parlamento Europeo en 2001. En concreto, la UE lanzaría una clara señal política prestando apoyo a la iniciativa del FOCEM como instrumento de una incipiente «política de cohesión» intra-MERCOSUR.

En el ámbito de la energía y la infraestructura, la cooperación con iniciativas sudamericanas es un componente importante de la nueva agenda de la integración y responde a intereses compartidos, ya que hace frente a uno de los «cuellos de botella» del desarrollo latinoamericano, contribuye a asegurar fuentes diversificadas de abastecimiento para la UE, puede evitar disputas bilaterales que añaden inestabilidad al área, y respaldar las inversiones europeas en el sector. Estos intereses se podrán promover mejor si la UE se implica con más recursos. Aunque la Comisión no cuenta con fondos suficientes para abordar acciones en el campo de la infraestructura o la energía, por ser muy costosas, la UE puede impulsar una mayor participación del Banco Europeo de Inversiones (BEI), a través de una nueva facilidad de crédito para el periodo 2007-2013, con más recursos, y un mandato específico para apoyar la integración regional a través de proyectos de infraestructura de energía, comunicaciones, gestión del medio ambiente, y de cooperación transfronteriza, en colaboración con bancos de la integración como la CAF o el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE).

También es preciso ampliar la agenda de diálogo y cooperación política, para adaptarla a la que se está abordando en la UE y en los diferentes grupos regionales latinoamericanos, incluyendo los vínculos entre el regionalismo y la gobernanza democrática, la seguridad regional y la prevención de conflictos. Para ello, la UE puede promover diálogos especializados entre actores públicos, privados y de la sociedad civil, y alentar la implicación de las instituciones regionales en las crisis políticas de la región mediante un proceso de consultas más amplio con el Consejo de la UE, en el marco de la PESC.

BIBLIOGRAFÍA

- AGGARWAL, Vinod; ESPACH, Ralph y TULLICHIN, Joseph (eds.) (2003): *Regionalism and Trans-regionalism in Latin America*, Stanford, Stanford University Press/Woodrow Wilson Center.
- ALDECOA, Francisco y CORNAGO Noé (1998): «El nuevo regionalismo y la reestructuración del sistema mundial», *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. XLX-1998, núm. 1, pp. 59-113.
- ARCHIBUGI, Daniele (2004): «La democracia cosmopolita», *Papeles de Cuestiones Internacionales*, núm. 87, pp. 43-59.
- ARENAL, Celestino (2002): «La nueva sociedad mundial y las nuevas realidades internacionales: un reto para la teoría y para la política», en VV AA, *Cursos de Derecho In-*
- ternacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz. 2001*, Madrid, Tecnos/Universidad del País Vasco, pp. 17-85.
- BARBÉ, Esther (2000): «La PESC: desafíos políticos y límites institucionales», en Esther Barbé (coord.), *Política exterior europea*, Barcelona, Ariel, pp. 107-128.
- BRETHERTON, C. y VOGLER, J. (1999): *The European Union as a Global Actor*, Londres, Routledge.
- CARDONA, Diego (2005): «¿Tiene futuro la Comunidad Sudamericana de Naciones?», *Foreign Affairs en Español*, vol. 5, núm. 5, pp. 84-92.
- CIENFUEGOS, Manuel (2006): «Las relaciones entre la Comunidad Andina y el MERCOSUR: ¿Una asociación (in)viabile?», en VV AA, *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz 2005*, Vitoria, Universidad del País Vasco (en prensa).
- CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA (1994): *Documento básico sobre las relaciones de la Unión Europea con América Latina y el Caribe* (aprobado por el Consejo de la Unión Europea de Luxemburgo, 31 de octubre), Madrid, IRELA.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (1994): *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica en servicio de la transformación productiva con equidad*, Santiago de Chile, CEPAL, LC/G.1801(SES.25/4)/E.
- (2002): *Panorama de la inserción internacional de América Latina 2000-2001*, Santiago, Chile, LC/G.2149-P/E.

- (2004): *Panorama de la inserción internacional de América Latina 2002-2003*, Santiago, Chile, LC/G. 221-P/E.
- (2005): *Panorama de la inserción internacional de América Latina 2003-2004*, Santiago, Chile, LC/G.2283-P/E.
- COMISIÓN EUROPEA (1995a): *European Community Support for Regional Economic Integration Efforts among Developing Countries. Communication from the Commission*, Bruselas, COM(95) 219 final, 16 de junio.
- (1995b): *Unión Europea-América Latina. Actualidad y perspectivas del fortalecimiento de la asociación 1996-2000. Comunicación de la Comisión al Consejo*, Bruselas, COM(95) 495 final, 23 de octubre.
- (1999): *Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social, sobre una nueva Asociación Unión Europea-América Latina en los albores del siglo XXI*, Bruselas, COM(1999) 105 final, 9 de marzo.
- (2000): *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. Seguimiento de la Primera Cumbre celebrada entre América Latina, el Caribe y la Unión Europea*, Bruselas, COM(2000) 670 final, 31 de octubre.
- (2002): *Informe Estratégico Regional sobre América Latina. Programación 2002-2006*, abril.
- (2004): *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre los objetivos de la Comisión, en el contexto de las relaciones entre la Unión Europea y América Latina, en lo que respecta a la Tercera Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea y América Latina y el Caribe, que se celebrará en Guadalajara (México) el 28 de mayo de 2004*, Bruselas, COM(2004) 220 final.
- (2005): *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo «Una Asociación reforzada entre la Unión Europea y América Latina»*, Bruselas, COM(2005) 636 final, 8 de diciembre.
- DEVELOPMENT RESEARCHERS NETWORK (2004): *Evaluación del apoyo de la CE al Mercado Común del Sur (MERCOSUR)*, Bruselas, DRN/ Comisión Europea/Europeaid, 3 vols., mayo.
- (2005): *Evaluación de la estrategia regional de la CE en América Latina. Evaluación para la Comisión Europea, Informe de síntesis*, Bruselas, DRN/Comisión Europea/Europeaid, 3 vols., julio.
- DÍAZ BARRADO, Cástor (2005): «La comunidad sudamericana de naciones: propuestas y realizaciones», *Revista Española de Derecho Internacional (REDI)*, vol. LVII, núm. 2, pp. 639-663.
- DURÁN, José y MALDONADO, Raúl (2005): *La integración regional en la hora de las definiciones*, Santiago de Chile, CEPAL, serie comercio internacional núm. 62, LC/L.2454-P, diciembre.
- EDWARDS, Geoffrey y REGELSBERGER, Eilfriede (eds.) (1990): *Europe's Global Links. The EC and Inter-regional Cooperation*, Londres, Pinter.

- FERNÁNDEZ, José Javier (2004): «Un grito a favor del refuerzo de la Asociación política y social birregional en vísperas de la III Cumbre Unión Europea-América Latina», en Juan Pablo Soriano, Jordi Bacarí, Stephan Sberro y Erika Ruiz (comps.), *La Unión Europea y América Latina hacia Guadalajara 2004: la cohesión social y la consolidación de la paz*, México, Porrúa/Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM)/El Colegio de México.
- FONSECA, Gelson (2005): *The European Union and Latin America at the United Nations: What Scope for Joint Policies?*, s.l., OBREAL/EULARO working papers (mimeo).
- FRERES, Christian y SANAHUJA, José Antonio (coords.) (2006): *América Latina y la Unión Europea. Estrategias para una asociación necesaria*, Barcelona, Icaria.
- FROHMAN, Alicia (2000): «The New Regionalism and Collective Diplomacy in Latin America», en Björn Hettne, András Inotai y Osvaldo Sunkel (eds.), *The New Regionalism and the Future of Security and Development*, Londres, Macmillan/UNU-WIDER.
- GAMBLE, Andrew y PAYNE, Anthony (2003): «The World Order Approach», en Fredrik Söderbaum y Timothy M. Shaw, *Theories of New Regionalism*, Basigstoke, Palgrave Macmillan, pp. 43-69.
- GARCÍA SEGURA, Caterina (1999): «La globalización en la sociedad internacional contemporánea: dimensiones y problemas desde la perspectiva de las relaciones internacionales», *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz 1998*, Madrid, Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco/Tecnos, pp. 315-350.
- GILSON, Julie (2002): *Asia Meets Europe: Inter-regionalism and the Asia-Europe Meeting*, Cheltenham, Edward Elgar.
- GRATIUS, Susanne (2006): *La cumbre iberoamericana de Salamanca: ¿De una comunidad cultural a una alianza política?*, Madrid, FRIDE (disponible en <http://www.fride.org>) [se accedió el 25 de febrero de 2006].
- HÄNGGI, Heiner (2000): *Interregionalism. Empirical and Theoretical Perspectives*, Presentado en el taller «Dollars, Democracy and Trade: External Influence on Economic Integration in the Americas», Los Ángeles, 18 de mayo de 2000 (mimeo).
- HANGGI, Heiner et al. (2006): *Interregionalism and International Relations*, y Routledge, 364 pp.
- HETTNE, Björn (2003): *Regionalism, Interregionalism and World Order: The European Challenge to Pax Americana*, American University Council on Comparative Studies, Working Paper Series, núm. 3, marzo.
- (2005): «Beyond the “New” Regionalism», *New Political Economy*, vol. 10, núm. 4, diciembre, pp. 543-572.
- ; INOTAI, Andras y SUNKEL, Osvaldo (1999): *Globalism and the New Regionalism*, Basigstoke, Macmillan.
- ; — y — (2000a): *National Perspectives on the New Regionalism in the North*, Basigstoke, Macmillan.
- ; — y — (2000b): *National Perspectives on the New Regionalism in the South*, Basigstoke, Macmillan.

- ; — y — (2000c): *The New Regionalism and the Future of Security and Development*, Basigstoke, Macmillan.
- ; — y — (2001): *Comparing Regionalisms: Implications for Global Development*, Basigstoke, Macmillan.
- y SÖDERBAUM, Fredrik (2000): «Theorising the Rise of Regionness», *New Political Economy*, vol. 5, núm. 3, noviembre, pp. 457-473.
- y — (2005): «Civilian Power or Soft Imperialism? The EU as a Global Actor and the Role of Interregionalism», *European Foreign Affairs Review*, núm. 10, pp. 553-552.
- HOOGHE, Liesbet y MARKS, Gary (2001): *Multi-level Governance and European Integration*, Lanham, Rowman and Littlefield.
- IBÁÑEZ, Josep (2000): «El nuevo regionalismo latinoamericano en los años noventa», en VV AA, *Iberoamérica ante los procesos de integración. Actas de las XVIII Jornadas de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales*, Madrid: BOE/Universidad de Extremadura/AEPDIRI, pp. 321-330.
- JAGUARIBE, Helio (2005): «El proyecto sudamericano», *Foreign Affairs en español*, vol. 5, núm. 2, pp. 80-83.
- KLAVEREN, Alberto van (2004): «Las relaciones políticas europeo-latinoamericanas: la necesidad de una sintonía más fina», *Nueva Sociedad*, núm. 189, enero-febrero, pp. 54-68.
- KOURLIANDSKY, Jean-Jacques (2006): «América Latina. Consecuencias diplomáticas de una identidad compartida», *Foreign Affairs en español*, vol. 6, núm. 1, pp. 84-101.
- MARKS, Gary; HOOGHE, Liesbet y BLANK, Kermit (1996): «European Integration since the 1980's: State-centric versus Multi-level Governance», *Journal of Common Market Studies*, núm. 34 (4), pp. 341-378.
- NUTALL, Simon (1990): «The Commission: Protagonist of Inter-regional Cooperation», en Geoffrey Edwards y Elfriede Riegelsberger (eds.), *Europe's Global Links. The EC and Inter-regional Cooperation*, Londres, Pinter, pp. 140-160.
- PAYNE, Anthony y GAMBLE, Andrew (eds.) (1996): *Regionalism and World Order*, Basigstoke, Macmillan.
- PARLAMENTO EUROPEO (2001): *Informe sobre una Asociación global y una Estrategia Común para las relaciones entre la Unión Europea y América Latina 2000/2249(INI)*, Comisión de Asuntos Exteriores, Derechos Humanos, Seguridad Común y Política de Defensa, Ponente: José Ignacio Salafranca Sánchez-Neyra, 11 de octubre de 2001, A5-0336/2001.
- (2004a): *Informe sobre la propuesta de Decisión del Consejo relativa a la celebración de un Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación entre la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por una parte, y las Repúblicas de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá COM(2003) 677*, Comisión de Asuntos Exteriores, Derechos Humanos, Seguridad Común y Política de Defensa, Ponente: Raimon Obiols, 26 de febrero de 2004, A5/0120/2004.

- (2004b): *Informe sobre la propuesta de Decisión del Consejo relativa a la firma de un Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación entre la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por una parte, y la Comunidad Andina y sus países miembros, las Repúblicas de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y la República Bolivariana de Venezuela, por otra parte (COM (2003) 695)*, Comisión de Asuntos Exteriores, Derechos Humanos, Seguridad Común y Política de Defensa, Ponente: José Ignacio Salafranca, 26 de febrero de 2004, A5-0119/2004.
- ROLOFF, Ralf (2006): «Interregionalism in Theoretical Perspective», en Heiner Hänggi, Ralf Roloff y Jürgen Rüländ (eds.), *Interregionalism and International Relations*, Londres, Routledge.
- RÜLAND, Jürgen (2001): *ASEAN and the European Union: A Bumpy Inter-regional Relationship*, Bonn, Zentrum für Euroäische Integrationsforschung (ZEI), discussion paper C95.
- SANAHUJA, José Antonio (1998): «Nuevo regionalismo e integración en Centroamérica, 1990-1997», en José Antonio Sanahuja y José Ángel Sotillo, *Integración y desarrollo en Centroamérica: más allá del libre comercio*, Madrid, La Catarata, pp. 13-57.
- (2003): «De Río a Madrid. Posibilidades y límites de las relaciones Unión Europea-América Latina», Miami, Universidad de Miami. Cátedra Jean Monnet del Centro de Estudios de la Unión Europea, Jean Monnet/Robert Schuman Paper Series, núm 6, vol. 2, abril.
- (2004): «Un diálogo estructurado y plural. La dimensión institucional de las relaciones Unión Europea-América Latina», *Nueva Sociedad*, núm. 189, enero-febrero, pp. 80-96.
- (2006a): «América Latina: visiones y políticas desde Europa», *Foreign Affairs en español*, vol. 6, núm. 1, pp. 76-83.
- (2006b): *Hacia el logro de un verdadero multilateralismo en las relaciones entre la Unión Europea y América Latina*, Bruselas, Parlamento Europeo, 27 de marzo de 2006, documento DV604752ES.
- (2007): «Regionalismo e integración en América Latina: balance y perspectivas», *Pensamiento Iberoamericano*, núm. 0, febrero, pp. 73-104.
- SANGUINETTI, Julio María (2005): «Barajar y dar de nuevo», *El País*, 19 de septiembre, p. 12.
- (2006): «El desparramo latinoamericano», *El País*, 2 de junio, p. 15.
- SAU, Julio (2005): «La Comunidad Sudamericana de Naciones, un Proyecto para el Siglo XXI», *Foro 21*, núm. 44, marzo (disponible en <http://www.chile21.cl/foro21/44/1.act>) [se accedió el 26 de febrero de 2006].
- SCHÜNEMANN, Julia (2006): *Cooperación regional e interregionalismo. Una aproximación socialconstructivista*, Madrid, Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI), documento de trabajo wp 05/06.
- SENNES, Ricardo y TOMAZINI, Carla (2006): «Agenda sudamericana de Brasil. ¿Proyecto diplomático, sectorial o estratégico?», *Foreign Affairs en español*, vol. 6, núm. 1, pp. 43-60.

SMITH, Hazel (2002): *European Union Foreign Policy. What it is and What it Does*, Londres, Pluto Press.

SÖDERBAUM, Fredrik y SHAW, Timothy M. (eds.) (2003): *Theories of New Regionalism. A Palgrave Reader*, Hampshire Palgrave Macmillan.

SÖDERBAUM, Fredrik y LANGENHOVE, Luk van (2005): «The EU as a Global Actor and the Role of Interregionalism», *Journal of European Integration*, vol. 27, núm. 3, pp. 249-262.

TANZI, Vito (2005): *Building Regional Infrastructure in Latin America*, Buenos Aires, BID/INTAL, abril.

