

**UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID**

**FACULTAD DE DERECHO**

**DEPARTAMENTO DE DERECHO INTERNACIONAL PÚBLICO Y  
RELACIONES INTERNACIONALES (ESTUDIOS  
INTERNACIONALES)**



**TESIS DOCTORAL**

**Una aproximación socialconstructivista a  
la cooperación interregional y el  
interregionalismo: las relaciones entre la  
Unión Europea y el Mercosur**

**MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR**

**PRESENTADA POR**

**Julia Schünemann**

**Bajo la dirección del doctor:**

**José Antonio Sanahuja Perales**

**Madrid, 2010**

**ISBN: 978-84-693-3194-1**

TESIS DOCTORAL

presentada por

**Julia Schünemann**

Una aproximación socialconstructivista a la cooperación interregional y el interregionalismo: las relaciones entre la Unión Europea y el Mercosur

Universidad:	Universidad Complutense Madrid
Departamento:	Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales (Estudios internacionales)
Programa:	Relaciones Internacionales, Unión Europea y globalización
Director:	Dr. José Antonio Sanahuja Perales
Año académico:	2008

Madrid, 10 de septiembre de 2008

## Prefacio

*Dedico esta tesis doctoral a mi compañero Oscar Alejandro. Con admiración, amor y profundo agradecimiento.*

Así como las ideas o los llamados *factores ideacionales* son el hilo conductor de la presente tesis doctoral, ésta también partió de una idea. Una idea que luego se tradujo en supuestos e hipótesis de trabajo y dio lugar a casi cinco años de arduo trabajo de investigación con un resultado, que en realidad va mucho más allá de esta disertación. La fuerza de la idea inicial, así como la pasión por ella caracterizan esta investigación, que en sí misma representa un proceso de evolución intelectual y personal, no ausente de dudas y desilusiones, pero también rica en satisfacciones y sobre todo aprendizajes, que deben continuar a pesar de la finalización de esta tesis doctoral.

La motivación original para embarcarme en este “viaje” radicaba precisamente en el deseo y la necesidad de seguir aprendiendo: madurar intelectualmente, adquirir un conocimiento sólido en el campo de las Relaciones Internacionales, realidad ésta que afecta cada vez más nuestra condición humana y cotidianeidad, y no por último intentar aportar algo al desarrollo teórico y empírico de la disciplina.

Después de haberme licenciado en el año 2003 en Ciencias de la Comunicación, Ciencias Políticas y Economía en la Universidad Ludwig-Maximilian de Múnich, Alemania, creí poseer las bases académicas, metodológicas, así como personales para iniciar un recorrido académico más independiente y más crítico, guiado por mis propios intereses e inquietudes.

Mi fascinación por el pensamiento abstracto, así como cierta sensibilidad sociológica, se encuentran en la raíz de mi inclinación hacia la perspectiva teórica del socialconstructivismo. Siguiendo el pensamiento de Robert Cox (1996 [1981]: 87), se puede subrayar que todas las teorías tienen una perspectiva, que deriva de su posición en el tiempo y en el espacio. El mayor atractivo del socialconstructivismo radica, en mi opinión, en su

reivindicación de los factores ideacionales como al menos complementarios de los factores materiales, así como en su carácter dinámico y por lo tanto histórico, que permite entender la realidad (internacional) como una construcción social, como un proceso contingente, abierto a la transformación. Suscribo las palabras de Robert Cox (1996 [1981]: 93), quien dice que "(...) la naturaleza del ser humano y de las instituciones humanas (...) no debería pensarse en términos de sustancias estáticas, sino más bien como una continua creación de formas nuevas"<sup>1</sup>.

Mi interés por la evolución de América Latina en su conjunto en el escenario global, el proceso de integración europeo, y la relación interregional entre la Unión Europea (UE) y el Mercosur -profundamente arraigado en experiencias profesionales y personales- constituye el segundo eje de motivación de esta tesis doctoral. Subyacen como puntos de partida -y cabe explicitarlos- mi identificación con el proyecto europeo, la convicción del valor añadido de los procesos de integración regional e interregional, aunque no en una forma predeterminada, así como del potencial de América Latina y Europa, en tanto regiones, para abordar de manera conjunta determinados problemas globales. Al iniciar este trabajo percibía que el análisis del proceso de cooperación interregional entre la UE y el Mercosur desde una perspectiva socialconstructivista podría abrir un nuevo abanico de preguntas y consecuentemente respuestas; es decir, podría haber una agenda de investigación nueva, hasta ahora apenas abordada en la Academia.

Una vez sumergida en la investigación empírica, fue de gran utilidad mi estancia profesional en el seno de la Comisión Europea, en la Dirección Relaciones con América Latina de la Dirección General de Relaciones Exteriores (DG Relex) en Bruselas de marzo de 2007 a julio de 2007. En efecto, se trató de una oportunidad única para observar de manera directa la relación euro-latinoamericana y contrastarla con determinados supuestos e hipótesis del trabajo de investigación en curso.

---

<sup>1</sup> Traducción propia de la autora. En el texto original dice: "(...) the nature of man and of human institutions (...) should not be thought of in terms of unchanging substance but rather as a continuing creation of new forms".

Esta tesis doctoral no habría sido posible sin el apoyo, la ayuda y la colaboración de varias personas que me acompañaron en este empeño y merecen mi más sincero y profundo agradecimiento.

En primer lugar extiendo mis agradecimientos a mis padres, quienes desde siempre invirtieron con gran generosidad, fe, paciencia y amor en mi formación, y fueron los que me enseñaron ser humilde.

Quisiera agradecer además el valioso asesoramiento, el amplio apoyo y no por último la amistad de mi Director José Antonio Sanahuja. Valoro especialmente su compromiso, su profesionalidad, su generosidad, su dinamismo y su gran conocimiento de la realidad euro-latinoamericana, así como el respeto que siempre demostró hacia mis ideas y desarrollo académico.

Dentro de la Universidad Complutense de Madrid, también me han sido de mucha utilidad los comentarios y recomendaciones de Celestino del Arenal y José Antonio Alonso en relación a la parte teórico-conceptual de mi tesis.

Mis agradecimientos también se dirigen a los funcionarios de la Comisión Europea (CE) de las Direcciones Generales Relaciones Exteriores, Comercio Exterior, EuropeAid y Asuntos Económicos y Monetarios, así como los representantes de las misiones sudamericanas de los países miembros del Mercosur ante la UE en Bruselas, que me recibieron todos amable- y respetuosamente para realizar las muy necesarias entrevistas de investigación, y en ocasiones también para mantener conversaciones de carácter más informal. El compromiso de confidencialidad de estas valiosas conversaciones me impide explicitar sus nombres, lo que en ningún caso debe ser entendido como menosprecio de su generosa colaboración. Agradezco también que me atendieran y aconsejaran Sebastián Santander de la Universidad Libre de Bruselas y Pablo Marcelo García del Banco Interamericano de Desarrollo. Quisiera hacer una mención especial a los integrantes de la unidad G1 y del equipo de dirección de la Dirección Relaciones con América Latina de la DG Relex de la Comisión Europea,

donde desde el primer día me sentí acogida profesional y personalmente y donde maduré enormemente.

Doy las gracias a mi amigo César García Álvarez por poder contar con él y por las puertas que me ha abierto.

Agradezco además de todo corazón el apoyo, el cariño, la comprensión, la ayuda y el interés de mis amigas y amigos en Madrid y en el resto del mundo, Fernanda González, Sarah-Lea John de Sousa, Olga Cerqueira, Fatima Bonfim, Rossana Vásquez, Everlan Montibeler, Irene Ballesteros, Luis Elizondo, Nacho Martínez, Julia Espinosa, Kimana-Zulueta Fülcher, Siegesmund von Ilseman, Petra Smrkolj, Josep Baiges, Giovanni Molano, Javier Niño, Ekaterina Dorodnova, Leonie von Klüchtzner, William Zhao, Sebastian Hanisch y Bettina y Andreas Gerber.

En cualquier caso, son irrefutables y eternos los méritos de todas las personas que me acompañaron en este trayecto, y siempre serán míos los errores e insuficiencias de esta tesis doctoral, que pudieran subsistir a pesar del esfuerzo máximo que se esconde detrás de estas líneas, que espero susciten todo menos la indiferencia de sus lectores.

---

1	Introducción.....	7
1.1	Presentación del tema.....	7
1.2	Postulado epistemológico-metodológico y metodología.....	13
1.3	Estado del debate acerca de la cooperación interregional y del interregionalismo.....	23
1.4	Estado del debate acerca del proceso de cooperación interregional entre la Unión Europea y el Mercosur.....	30
1.5	El socialconstructivismo en las Relaciones Internacionales.....	32
2	Hipótesis y preguntas de investigación.....	35
2.1	Hipótesis respecto la aproximación socialconstructivista a la cooperación interregional y al interregionalismo.....	35
2.2	Hipótesis y preguntas de investigación respecto a la relación interregional entre el Mercosur y la Unión Europea.....	36
3	Socialconstructivismo versus racionalismo. Aproximaciones teóricas al fenómeno de la cooperación interregional y del interregionalismo.....	38
3.1	Socialconstructivismo versus racionalismo: ¿De qué se trata?.....	39
3.1.1	¿El socialconstructivismo como teoría sustantiva de las Relaciones Internacionales?.....	39
3.1.2	¿Una epistemología o incluso un método socialconstructivista? ..	43
3.1.3	El núcleo ontológico del debate entre socialconstructivismo y racionalismo.....	46
3.1.4	Conclusiones intermedias.....	50
3.2	Conceptualizaciones: región, cooperación interregional, interregionalismo.....	51
3.2.1	Reflexiones previas.....	51
3.2.2	Región.....	53
3.2.3	Cooperación interregional.....	56
3.2.4	Interregionalismo.....	59
3.3	La cooperación interregional vista a partir del socialconstructivismo en comparación con una visión desde el paradigma de la elección racional....	65

---

3.3.1	La naturaleza de los actores de la cooperación interregional.....	67
3.3.2	Las lógicas de acción y la cooperación interregional .....	74
3.4	El interregionalismo en su calidad de institución social .....	82
3.4.1	El interregionalismo y las normas constitutivas.....	82
3.4.2	El interregionalismo como visión del orden mundial.....	86
4	Conclusiones y aplicación de las reflexiones teóricas al caso de las relaciones interregionales entre la Unión Europea y el Mercosur .....	90
4.1	Conclusiones derivadas de las reflexiones teóricas.....	90
4.2	Aplicación al caso de las relaciones interregionales entre la Unión Europea y el Mercosur.....	92
5	Las relaciones interregionales entre el Mercosur y la Unión Europea en el contexto global, biregional y regional .....	102
5.1	Rasgos y cambios significativos del sistema internacional que afectan a la Unión Europea y al Mercosur en tanto actores y a su relación interregional .....	103
5.1.1	La Unión Europea como actor global .....	123
5.1.2	El Mercosur como actor regional.....	135
5.2	La relación Unión Europea-Mercosur en el marco de las relaciones entre América Latina y la Unión Europea .....	147
5.3	La “configuración” de la cooperación interregional entre la Unión Europea y el Mercosur.....	154
5.3.1	La institucionalización y los canales de diálogo .....	156
5.3.2	Los ámbitos de la cooperación interregional .....	158
5.3.2.1	El diálogo político .....	158
5.3.2.2	El comercio.....	161
5.3.2.3	La cooperación al desarrollo .....	166
6	La estructura ideacional de la integración interregional entre el Mercosur y la Unión Europea y los intereses estratégicos .....	170
6.1	Intereses estratégicos de la Unión Europea y del Mercosur en el proceso de cooperación interregional.....	171

---

6.1.1	Intereses políticos .....	171
6.1.2	Intereses económicos y comerciales .....	173
6.2	Autopercepciones y percepciones mutuas en la relación interregional entre el Mercosur y la Unión Europea.....	174
6.2.1	La Unión Europea: Percepciones del "yo" y del Mercosur .....	176
6.2.2	El Mercosur: Percepciones del "yo" y de la Unión Europea .....	184
6.3	Identidades compartidas y significados intersubjetivos.....	195
6.3.1	Valores comunes constituyentes y de la acción exterior .....	199
6.3.2	Percepciones y visiones del mundo compartidas .....	209
6.3.2.1	Visiones acerca de la integración regional y del interregionalismo .....	210
6.3.2.2	Visiones y conceptos en torno a la supranacionalidad.....	217
6.3.2.3	Visiones y percepciones acerca del multilateralismo.....	232
7	Dinámicas constituyentes del interregionalismo Unión Europea-Mercosur	239
7.1	Reconocimiento mutuo y credibilidad.....	241
7.2	Cohesión intraregional y consensos interregionales .....	244
7.3	La dimensión comercial .....	245
7.4	La dimensión de cooperación al desarrollo.....	253
7.5	La dimensión política .....	257
7.5.1	Naciones Unidas y la reforma del Consejo de Seguridad.....	263
7.5.2	Paz y seguridad .....	265
7.5.3	La Corte Internacional Penal .....	274
8	Conclusiones y reflexiones finales.....	277
9	Bibliografía .....	305

---

## ABREVIATURAS

AA	Acuerdo de Asociación
ADPIC	Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio
ALADI	Asociación Latinoamericana de Integración
ALC	América Latina y el Caribe
ALCA	Acuerdo de Libre Comercio de las Américas
AMI	Acuerdo Marco Interregional
AOD	Ayuda Oficial al Desarrollo
APEC	Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico
ASEM	Asia-Europe Meeting
ASEAN	Asia Pacific Economic Cooperation
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CAN	Comunidad Andina de Naciones
CE	Comisión Europea/ Comunidad Europea
CEE	Comunidad Económica Europea
CMC	Consejo Mercado Común
CPE	Cooperación Política Europea
CPI	Corte Penal Internacional
CRPM	Comisión de Representantes Permanentes del Mercosur
CSN	Comunidad Sudamericana de Naciones
DER	Documento de Estrategia Regional
DG	Dirección General (de la Comisión Europea)
DG RELEX	Dirección General de Relaciones Exteriores (de la CE)
EEUU	Estados Unidos
EuroLat	Asamblea Parlamentaria Euro-Latinoamericana
FCES	Foro Consultivo Económico y Social

---

FOCEM	Fondo de Convergencia Estructural del Mercosur
FMI	Fondo Monetario Internacional
FTAA	Free Trade Association of the Americas
GATT	Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio
GNI	Gross National Income
GNP	Gross National Product
GMC	Grupo Mercado Común
IBSA	India, Brasil, Sudáfrica
ICD	Instrumento de Financiación de la Cooperación al Desarrollo
IED	Inversión Extranjera Directa
IIRSA	Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana
MAC	Mecanismo de Adaptación Competitiva (del Mercosur)
Mercosur	Mercado Común del Sur
MNA	Movimiento de Países No Alineados
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
ODM	Objetivos del Milenio
OEA	Organización de Estados Americanos
OMC	Organización Mundial de Comercio
ONU	Organización de Naciones Unidas
OSCE	Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa
PAC	Política Agrícola Común (de la UE)
Parlatino	Parlamento Latinoamericano
PE	Parlamento Europeo
PESC	Política Exterior y de Seguridad Común
PESD	Política Europea de Seguridad y Defensa
PIR	Programa Indicativo Regional
PNB	Producto Nacional Bruto

PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PRM	Países de Renta Media
RRII	Relaciones Internacionales (la disciplina)
SOM	Senior Official Meeting
TAs	Tratado de Asunción
TLC	Tratado de Libre Comercio
UA	Unión Africana
UE	Unión Europea

# 1 Introducción

## 1.1 Presentación del tema

El fin de la guerra fría supuso y sigue suponiendo, ante todo, un cambio en el orden mundial, que está compuesto por distintos estratos de relaciones y múltiples actores que participan dentro de él. En este contexto las regiones<sup>1</sup> están asumiendo identidades cada vez más variadas y pronunciadas, y a través de sus relaciones externas y su mutua interacción se abren nuevos espacios como agentes en el sistema internacional (véase Gilson, 2002: 1; Bersick, 2004: 1; Rüländ, 2001: 3; Hveem, 1999: 93; Bretherton y Vogler, 2006; Smith, 2004; Söderbaum *et al.*, 2005). La cooperación entre regiones, es decir, la cooperación interregional, trasciende esquemas tradicionales de relaciones entre Estados y supone una forma nueva de cooperación en el escenario internacional.

Este trabajo se compone de dos grandes partes. La primera consiste en una aproximación teórica a la cooperación interregional y al interregionalismo; fenómenos que podemos percibir en la realidad internacional y que por lo tanto no son solo una construcción teórica<sup>2</sup>. La segunda parte está dedicada al análisis de la relación interregional entre el Mercado Común del Sur (Mercosur)<sup>3</sup> y la Unión Europea (UE)<sup>4</sup>, que data de la creación del Mercosur en el año 1991. La primera parte conforma el marco teórico-analítico, y la segunda el estudio del caso Unión Europea-Mercosur, en la que las reflexiones teóricas se llevan al terreno de una realidad concreta.

¿Qué es la cooperación interregional? ¿Qué es el interregionalismo? ¿Cómo se pueden entender y/o explicar<sup>5</sup> esos fenómenos? ¿Cómo se entienden y/o explican desde la teorización en la disciplina de las Relaciones

---

<sup>1</sup> El término región en este trabajo siempre se refiere a unidades que están ubicadas *por encima* de la dimensión del Estado-nación.

<sup>2</sup> En el sistema internacional podemos observar diferentes formas y pautas de cooperación entre regiones. Algunos ejemplos son: el proceso ASEM (Asia Europea Meeting), ASEAN (Association of Southeast Asian Nations).

<sup>3</sup> Los miembros del Mercosur son Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay y Venezuela. La adhesión formal de Venezuela se produjo en julio de 2006.

<sup>4</sup> En este trabajo, 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.

<sup>5</sup> Evidentemente los términos explicar y entender contienen una connotación epistemológica - racionalista y reflectivista respectivamente. Es a propósito que se utilizan aquí los dos términos.

Internacionales?<sup>6</sup> Son éstas las preguntas analíticas marco de la primera parte de este trabajo. Se concretarán después de reflexionar sobre la relevancia de este empeño y después de plantear las grandes preguntas que guían el análisis del proceso de cooperación interregional entre el Mercosur y la Unión Europea, y el interregionalismo Unión Europea-Mercosur.

La aproximación teórica a los fenómenos de la cooperación interregional y el interregionalismo no es un fin en si mismo, sino que en última instancia debe servir para afinar la investigación empírica, que a su vez tiene que tener una relevancia práctica para la sociedad internacional.<sup>7</sup> Empero el fin de esta aproximación teórica específica al fenómeno de la cooperación interregional y del interregionalismo, -aparte de servir como marco teórico-analítico para el posterior estudio del caso Unión Europea-Mercosur- consiste en diseñar un marco teórico innovador, que permite tener en cuenta aspectos y perspectivas hasta ahora poco estudiados. En cierto modo, esto se pone a prueba en el estudio de caso.

Con tal objetivo se parte de la perspectiva del socialconstructivismo<sup>8</sup> y se formula una crítica a la perspectiva del racionalismo, que en la disciplina de las Relaciones Internacionales y la Economía Política Internacional<sup>9</sup> abarca tanto el neorrealismo como el institucionalismo neoliberal<sup>10</sup> (véase *inter alia*

---

<sup>6</sup> *Relaciones Internacionales (RR.II.)* con mayúsculas se refiere a la disciplina, y *relaciones internacionales* con minúsculas se refiere a las relaciones reales entre actores del sistema internacional. Lo mismo vale para *Economía Política Internacional (EPI)* y *economía política internacional*.

<sup>7</sup> Véase por ejemplo Risse (2003: 100) acerca de la función de la investigación en las ciencias sociales en general y Checkel (1998: 328) en el contexto del constructivismo. Véase también Zehfuß (1998: 133) que postula que tampoco es prudente ignorar debates teóricos importantes aunque éstos no sean directamente aplicables en términos empíricos.

<sup>8</sup> A lo largo del trabajo usaré los términos ‘socialconstructivismo’ y ‘constructivismo’ como sinónimos. Concibo que el prefijo social es importante y necesario para iluminar los orígenes sociológicos de esta perspectiva en las RR.II., pero por razones prácticas de exposición se alega que también ‘alcanza’ con el término constructivismo. Sigo de este modo una práctica ampliamente aplicada en la disciplina (véase *inter alia* Ruggie, Wendt, Risse, Krell, Salomón). Hay también autores que usan el término cognitivista como sinónimo de constructivista (véase *inter alia* Hveem, 1999; Hasenclever y Mayer y Rittberger, 1997). El término constructivismo fue introducido en las Relaciones Internacionales por Nicholas Onuf (1989).

<sup>9</sup> En el marco de este trabajo entiendo la Economía Política Internacional (EPI) como parte de la disciplina de las Relaciones Internacionales, con lo cual no expreso ningún juicio general acerca de la autonomía o no-autonomía de la EPI como disciplina. Acerca de la EPI como disciplina véase *inter alia* Gilpin, 1987; Strange, 1988 y Gamble y Payne, 1996; Breslin y Higgott y Rosamond, 2002.

<sup>10</sup> Especialmente el término “institucionalismo neoliberal” da lugar a confusión, ya que esta corriente en la literatura también se denomina como neoliberalismo (véase por ejemplo Wendt, 1999), institucionalismo (véase por ejemplo Krell, 2004), neoinstitucionalismo (véase por ejemplo Müller, 1995), institucionalismo liberal (véase por ejemplo Gamble y Payne, 1996 y Hänggi, 2000). Se podría abrir un largo debate acerca del asunto que en mi opinión resultaría poco gratificante. Por lo tanto simple y sencillamente se utiliza el término indicado arriba siguiendo

---

Ruggie, 1998a: 855; Risse, 2003: 101; Hänggi, 1998; Baldwin, 1993: 9; Wiener, 2003: 133; Adler, 1997: 319; Gamble y Payne, 1996; Hasenclever *et al.*, 1997; Wendt, 1999). En efecto, se trata de una crítica a las respectivas explicaciones y visiones de la cooperación interregional y del interregionalismo que se pueden deducir y hasta cierto punto han sido deducidas y/o aplicadas en la comunidad científica.

La aproximación (explicativa/interpretativa) al fenómeno de la cooperación interregional a partir de las distintas perspectivas teóricas está ubicada en un nivel micro; se centra en los actores y sus lógicas de acción. La aproximación al interregionalismo en términos de institución o régimen internacional y su relación con las normas constitutivas y el orden mundial, en cambio, se mueve más en un nivel macro, dado que afecta a la sociedad internacional en su conjunto.

En términos empíricos –lo que es clave para el diseño del estudio del proceso de cooperación interregional entre el Mercosur y la Unión Europea– se alega que el nivel interregional merece ser investigado en sus propios términos (véase Gilson, 2002: 2; Bersick, 2004; Grugel, 2004), dado que representa más que una “doble regionalización” o “supra-regionalización” (Gilson, 2002: 10 s.), que localiza dos entidades similares una al lado de la otra o las subsume bajo una superestructura regional.

Es importante identificar el propio proceso de interacción como una variable constitutiva tanto para el tipo de interregionalismo que emerge, como para las regiones que participan en él. El interregionalismo es más que la suma de respuestas estatales a un nuevo contexto global, dado que influye en la definición y la redefinición de la naturaleza de sus regiones constituyentes (Gilson, 2002: 12).

El interregionalismo, en efecto, no carece de repercusiones en la modelación de las relaciones entre la Unión Europea y el resto del mundo, el impacto de la participación de los Estados Unidos en el sistema internacional, el proceso de (re-) definición de las regiones en general y en particular de las emergentes, sobre todo en Asia y América Latina y su alcance global, como también en la construcción de un (nuevo) orden mundial -todo por supuesto bajo la ausencia de la bipolaridad de la guerra fría y de sus vastas implicaciones.

---

*inter alia* el ejemplo de Ruggie (1998a) y Checkel (1998). Véase acerca del problema terminológico también Baldwin (1993: 10).

---

Aplicado al caso del proceso de cooperación interregional entre la Unión Europea y el Mercosur, eso quiere decir que es importante identificar el propio proceso de interacción como constitutivo para el tipo de interregionalismo que emerge y evoluciona. Además es preciso estudiar la estructura ideacional de la relación interregional entre ambas regiones, en la que también se enmarcan los respectivos intereses estratégicos. Por otro lado, hay que tener en cuenta potenciales "dinámicas constituyentes", que se refieren al impacto del proceso de cooperación interregional/del interregionalismo entre el Mercosur y la Unión Europea en las propias regiones. ¿Cómo afecta el interregionalismo Unión Europea-Mercosur al Mercosur y a la UE en su condición de regiones? Como dinámicas constituyentes también es interesante estudiar los impactos del interregionalismo Unión Europea-Mercosur en el sistema global, tanto respecto a la génesis de una gobernanza global como un nuevo orden global emergente. ¿En qué medida contribuye ese interregionalismo en su calidad de institución social a la gobernanza y el orden global?

Son éstas las preguntas, entre otras, que se presentan de manera más detallada en el capítulo 2.2 (p. 36).

Este trabajo cuenta con una especie de "conclusión previa", que a su vez le da sentido: sin duda hacen falta más estudios empíricos acerca de la cooperación interregional y el interregionalismo. Hasta ahora ese campo de investigación representa un área relativamente poco trabajada, aunque también es cierto que cada vez está atrayendo a más investigadores de las Relaciones Internacionales. La génesis de una masa crítica de trabajos de investigación abrirá posibilidades de realizar estudios comparativos entre diferentes procesos de cooperación interregional y diferentes interregionalismos. Los resultados empíricos, a su vez, pueden ser propicios para un desarrollo teórico más sólido en el ámbito de las relaciones interregionales.

Este trabajo se entiende en la dimensión de proporcionar una posible aproximación teórica -en concreto socialconstructivista- al fenómeno, y en un segundo paso aplicarla al caso Unión Europea-Mercosur y comprobar de este modo y de manera crítica su utilidad para la investigación empírica. Esa revisión crítica, ese "aterrizar" con la construcción teórica abstracta en el terreno de una realidad empírica que consiste en las relaciones interregionales entre el Mercosur y la Unión Europea, es el reto más grande de este trabajo.

Es un reto especialmente exigente, cuando se considera que el dilema de muchas teorías -y sobre todo de las que se inclinan hacia el lado reflectivista

---

en el imaginado continuo, que se abre entre positivismo en un extremo y reflectivismo en el otro- es la falta de utilidad práctica en la investigación empírica o por lo menos la dificultad de operacionalizar los respectivos conceptos.

¿Qué aporta este trabajo o que pretende aportar? ¿Cómo se justifica la selección del objeto de estudio, y en qué consiste su capacidad innovadora? Con este trabajo se pretende contribuir algo al debate teórico-conceptual acerca de la cooperación interregional y del interregionalismo y también al debate que acompaña las relaciones interregionales entre la Unión Europea y el Mercosur. En efecto, el objeto de estudio resulta de gran actualidad. El debate teórico socialconstructivismo versus racionalismo –aunque no del todo nuevo y con posiciones ya relativamente establecidas– es un debate vivo en comparación, por ejemplo, con el debate neorrealismo versus institucionalismo neoliberal. El socialconstructivismo, aunque esté ya establecido como metateoría en las ciencias sociales, aún no lo es en términos de desarrollo de una teoría de alcance intermedio.

La cooperación interregional y el interregionalismo son fenómenos bastante “nuevos” en el sistema internacional. Diferentes formas y pautas de cooperación entre actores/entidades regionales surgieron de manera llamativa después del fin de la guerra fría, caracterizado por el orden bipolar del sistema internacional, es decir, hace menos de 20 años. Esto se refleja, por ejemplo, en el proceso de cooperación entre el Mercosur y la Unión Europea, que se emprendió en el año 1991; el proceso ASEM (Asia Europea Meeting) entre la Unión Europea y algunos países asiáticos; la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN); así como en el proceso de cooperación entre la Comunidad Andina (CAN) y la Unión Europea. Pero no sólo es el carácter relativamente nuevo del fenómeno lo que resulta atractivo para la comunidad científica; es también su relevancia para la sociedad internacional, un aspecto que merece ser destacado y consiste en la génesis de las regiones como actores cada vez más significativos de las relaciones internacionales, lo que a su vez supone una continua (re)definición y/o profundización de sus procesos de integración. Ciertos procesos de integración regional –especialmente aquellos que son y aspiran a ser más que zonas de libre comercio– implican un complejo debate entre la primacía del Estado-nación y la atribución de parcelas de poder a instituciones supranacionales. Esa relevancia radica, además, en el impacto del interregionalismo en sus diferentes vertientes en la gobernanza y el orden global. ¿Puede el interregionalismo o cierto tipo de interregionalismo contribuir y/o marcar la gobernanza global? ¿Puede afectar

a la estructura, el orden mundial? También hay que considerar el papel de la cooperación interregional y del interregionalismo en las relaciones asimétricas, es decir, en relaciones entre regiones del Norte y regiones del Sur.

¿Y la relevancia del proceso de cooperación interregional entre la Unión Europea y el Mercosur? En primer lugar se puede constatar que son pocos los autores que dedican esfuerzos de investigación a esa relación interregional, y aún menos lo hacen partiendo del interregionalismo como marco analítico.<sup>11</sup> Esa laguna de investigación no radica en la falta de relevancia del objeto de estudio. En este trabajo se considera que el interregionalismo Unión Europea-Mercosur representa una especie de laboratorio y que su relevancia descansa sobre varias dimensiones. El estudio de las relaciones interregionales entre el Mercosur y la Unión Europea puede verter luz sobre el papel de la Unión Europea como actor global y el papel del Mercosur como actor regional de la sociedad internacional. Además, en este estudio, se propone explicitar la estructura ideacional en la que está enmarcada esta relación, sin perjuicio de la consideración de los intereses estratégicos de ambas regiones. La estructura ideacional incluye las percepciones regionales del respectivo “yo” y del “otro”, las identidades compartidas y los significados intersubjetivos. El objetivo también consiste en estudiar la concertación de posiciones entre el Mercosur y la Unión Europea en diversos foros multilaterales y la contribución de este interregionalismo entendido como institución social a la gobernanza global y la génesis de un nuevo orden mundial.

La innovación de este trabajo consiste, por un lado, en el planteamiento de una aproximación socialconstructivista a los fenómenos de la cooperación interregional y el interregionalismo en general y, por otro lado, en el estudio del proceso de cooperación interregional entre el Mercosur y la Unión Europea a partir de dicha perspectiva. Tal emprendimiento supone una pequeña laguna de investigación, que sin embargo es lo suficientemente grande para dedicarle este esfuerzo.

---

<sup>11</sup> Una excepción serían Grugel (2002, 2004, 2004a) y Santander (2002, 2005).

## 1.2 *Postulado epistemológico-metodológico y metodología*

Como ya se ha mencionado anteriormente, este estudio se divide en dos partes. Evidentemente la metodología aplicada en la primera parte, que se refiere al desarrollo del marco teórico-analítico, se distingue de aquella utilizada en el estudio de caso del proceso de cooperación interregional entre el Mercosur y la Unión Europea.

La elaboración del marco teórico-analítico se caracteriza por ser un análisis hermenéutico a partir de textos seleccionados. Se trata de reflexiones teóricas y de estudios en torno al socialconstructivismo y el racionalismo en la disciplina de las Relaciones Internacionales y en torno a la cooperación interregional y el interregionalismo desde diferentes perspectivas teóricas y empíricas. A través de la lectura, la interpretación y por supuesto la reflexión crítica sobre estos textos se llegó al planteamiento del problema en general, a la elaboración de las hipótesis y también a las conclusiones. El trabajo es de carácter descriptivo-sintético y analítico, dado que se lleva un debate teórico abstracto –socialconstructivismo versus racionalismo– a un terreno concreto de la realidad internacional: la cooperación interregional y el interregionalismo.

La selección de los textos no sólo se ha visto guiada por el objeto de estudio, sino que es el resultado de, igual que la del tema, ciertas predisposiciones personales, conscientes e inconscientes. Esto es especialmente válido para la perspectiva teórica. No es lo mismo abordar el fenómeno de la cooperación interregional y el interregionalismo a partir del socialconstructivismo y contraponer la perspectiva racionalista que hacerlo justamente al revés. Según el filósofo Karl Popper (1976: 31) la teoría es la red con la cual pescamos “el mundo” con el fin de racionalizarlo y explicarlo.<sup>12</sup> En el caso de que eso sea cierto, también tiene que ser cierto que dependiendo de la red que utilicemos, pescamos “mundos” diferentes y que éstos sobre todo se explican de manera distinta. Lo que vemos/percibimos no son fenómenos objetivos en sí.<sup>13</sup>

“Su observación adquiere forma a través de formulaciones conceptuales, no a través de la ‘realidad’ empírica (...)”<sup>14</sup> (Rosenau, 1990: 76).”

---

<sup>12</sup> La postura de Popper es conocida como “racionalismo crítico” (véase por ejemplo Risse, 2003: 104).

<sup>13</sup> Una problemática adicional en ese sentido es que la realidad internacional es especialmente difícil de observar de manera directa (Wendt, 1999: 5).

<sup>14</sup> Traducción propia del inglés.

El conocimiento por lo tanto siempre resulta cargado de conceptualizaciones teóricas (véase para un tratamiento más detallado de la cuestión Hollis y Smith, 1990: 61 ss.). En palabras de Robert Cox (1996 [1981]: 87, énfasis en el original):

“La teoría siempre es para alguien y por algo. Todas las teorías tienen una perspectiva. Las perspectivas derivan de una posición en el tiempo y en el espacio, es decir, tiempo y espacio social y político. (...) Por supuesto, la teoría sofisticada no solo plasma una perspectiva. Cuanto más sofisticada una teoría, más reflexiona sobre y más trasciende su propia perspectiva. Sin embargo la perspectiva inicial siempre está presente en una teoría y es relevante para su explicación. No existe, por lo tanto, una teoría en sí misma, separada de un punto de vista en el tiempo y el espacio.”<sup>15</sup>

Esta afirmación, especialmente válida para la determinación de causas y efectos, elementos de constancia y de cambio y de criterios de validez y no-validez (véase Meyers, 2005: 455), nos aclara una vez más la gran importancia de indagar en la *variedad* de las teorías y enfoques de las Relaciones Internacionales, no importe sobre que fenómeno de la realidad internacional quisiéramos verter luz.

El mayor atractivo del socialconstructivismo consiste a mi parecer ante todo en su carácter dinámico, que permite entender la realidad internacional –y no sólo ella– como una construcción social, como un proceso contingente, abierto a la transformación. O como dice Robert Cox (1996 [1981]: 93): “(...) la naturaleza del ser humano y de las instituciones humanas (...) no debería pensarse en términos de sustancias estáticas, pero más bien como una continua creación de nuevas formas.”<sup>16</sup>

Digamos que la perspectiva del socialconstructivismo y las aproximaciones socialconstructivistas a la cooperación interregional y al interregionalismo

<sup>15</sup> Traducción propia del inglés. La cita original y completa es como sigue: “Theory is always *for* someone and *for* some purpose. All theories have a perspective. Perspectives derive from a position in time and space, specifically social and political time and space. The world is seen from a standpoint definable in terms of nation or social class, of dominance or subordination, of rising or declining power, of a sense of immobility or of present crisis, of past experience, and of hopes and expectations for the future. Of course, sophisticated theory is never just the expression of a perspective. The more sophisticated a theory is, the more it reflects upon and transcends its own perspective; but the initial perspective is always contained within a theory and is relevant to its explication. There is, accordingly, no such thing as theory in itself, divorced from a standpoint in time and space. When any theory so represents itself, it is the more important to examine it as ideology, and lay bare its concealed perspective (Cox, 1996 [1981]: 87, énfasis en el original)”.

<sup>16</sup> Traducción propia. En el original dice: “(...) the nature of man and of human institutions (...) should not be thought of in terms of unchanging substance but rather as a continuing creation of new forms”.

---

constituyen una lente para mirar la realidad interregional entre el Mercosur y la Unión Europea. De cierta manera condicionan este estudio. Ciertas preguntas de investigación adquieren una relevancia especial. Esas preguntas ya se han explicitado en la introducción y se encuentran formuladas de manera más esquemática en el capítulo 2 (p. 35).

Respecto a la metodología, se ha revisado la bibliografía relevante. Asimismo, se han estudiado los documentos oficiales que se refieren a dicha relación interregional, que resultan claves para el análisis y entre los cuales destacan el Acuerdo Marco Interregional entre la Unión Europea y el Mercosur, los tratados y/o acuerdos regionales, las estrategias regionales (*regional strategy paper*), las declaraciones de la Unión Europea y del Mercosur y sus declaraciones conjuntas, las declaraciones del Grupo de Río, las declaraciones de las misiones de los países miembros del Mercosur ante Naciones Unidas, los discursos de representantes de la UE y del Mercosur, los comunicados de prensa etc. Este análisis se puede entender como una especie de análisis de discurso.

El análisis del discurso, que en el marco de este trabajo se entiende como un método, busca estructuras de significado (*structures of meaning*) (Weaver, 2004: 198) y se basa en el supuesto que las "cosas" no tienen un significado por ellas mismas, pero adquieren un significado en o mediante el discurso (ibid.). En los enfoques cognitivos –de los que forma parte el socialconstructivismo– el discurso es un indicador de las percepciones, posiciones y creencias, es decir, de una estructura todavía más profunda. En este trabajo son, por un lado, las entrevistas cualitativas (ver más adelante), a través de las cuales se intentan conocer y entender esas estructuras cognitivas más profundas en el proceso de cooperación interregional entre la UE y el Mercosur. Por otro lado, se analizan documentos oficiales, tanto de la Unión como del Mercosur, y declaraciones conjuntas como son emitidas principalmente en las cumbres eurolatinoamericanas. En el análisis del discurso, el discurso mismo es el objeto de estudio y no es un indicador para otra cosa. Un análisis del discurso persigue identificar estructuras y pautas en las declaraciones públicas que regulan el debate público y provocan que ciertas cosas puedan decirse mientras que otras no significarán nada o tendrán menos importancia o razón (Weaver, 2004: 199). Está claro que la relación entre discurso y realidad es de necesidad mutua: A través del discurso la realidad adquiere un significado, pero sin la realidad –en el sentido

de actos, lo material/la materialidad y las instituciones- tampoco habría discurso: "El discurso no está fuera de la realidad (Weaver, 2004: 199)."<sup>17</sup>

Según Weaver (2004: 200 s), los enfoques discursivos están inspirados en los lingüistas estructuralistas, como, por ejemplo, Derrida y asumen que el significado descansa en un sistema de diferencias.

"Ningún sistema de significados puede estar plenamente vigente - siempre será inacabado e inestable- y un significado es en relación a otro (Weaver, 2004: 200)."<sup>18</sup>

Basándose en aportaciones de Derrida (1978 [1967], 1967) y Laclau y Mouffe (1985), Weaver sigue explicando que significados políticos se intentan fijar de manera constante, y que definen una parte considerable de las dinámicas políticas, pero que cada intento de ese tipo siempre tiene un fin abierto, una posibilidad para una potencial re-articulación o re-definición.

Si los conceptos del interregionalismo o del multilateralismo (eficaz), por ejemplo, se articulan en el discurso de la Unión Europea y del Mercosur de una manera particular, es decir, con un significado particular, esos conceptos incluyen unos significados adicionales que posibilitan que surjan otras articulaciones distintas de interregionalismo o multilateralismo (conceptos en disputa). En el caso del concepto del interregionalismo, podría de esta manera competir un discurso de desarrollo regional con un discurso neoliberal. En lo que concierne al multilateralismo (eficaz), el concepto podría articularse en el marco de un discurso de una gobernanza global basada en normas o bien un discurso de equilibrio de poder.<sup>19</sup>

En el marco del análisis del discurso, las entrevistas cualitativas ocupan un papel especialmente relevante. A través de ellas se persigue conocer y entender las estructuras cognitivas más profundas en el proceso de cooperación interregional entre la UE y el Mercosur.

Concretamente se trata de entrevistas de investigación (*research interviews*) de carácter cualitativo, dirigidos a diferentes actores de las relaciones interregionales entre la Unión Europea y el Mercosur. Estas entrevistas

---

<sup>17</sup> Traducción propia del inglés.

<sup>18</sup> Traducción propia. La cita original dice: "No system of meaning can fall fully into place – it will always be unfinished and unstable – one sign refers to another."

<sup>19</sup> Estas reflexiones se basan en Weaver (2004: 201) que pone como ejemplo el concepto de democracia que podría articularse en un discurso socialdemócrata o en un discurso neoliberal: "When the concept of 'democracy' is articulated to give it one particular meaning within a social-democratic discourse, for instance, the concept includes a surplus of meaning that enables a competing articulation of democracy through a neo-liberal discourse."

---

representan una técnica importante para este trabajo. En términos generales, se puede decir que la realización de entrevistas es especialmente útil en el área de las Relaciones Internacionales, dado que la observación directa de la realidad suele resultar imposible o al menos muy difícil. La realización de entrevistas de investigación permite un acceso directo a ciertas dimensiones de la realidad que se pretende estudiar. En el caso de la cooperación interregional entre la Unión Europea y el Mercosur permiten acceder a ciertas percepciones -del yo y del otro- , posiciones y puntos de vista de algunos actores representativos de esa relación. En una agenda de investigación socialconstructivista, esos factores son claves para el análisis.

La entrevista de investigación se entiende en este trabajo como una técnica de obtención de información relevante para los objetivos de un estudio (véase Vallés, 2000: 181). En este caso las entrevistas de investigación son entrevistas en profundidad no estandarizadas. No estandarizado quiere decir que se enfatiza la definición de la situación por el entrevistado, que se anima al entrevistado a estructurar el relato de la situación, y que se le permite introducir en medida considerable sus nociones de lo que considera relevante en lugar de depender de las nociones del investigador (véase Vallés, 2000: 181-188). Eso implica que no necesariamente se formulan las mismas preguntas a todos los entrevistados y que el orden de las preguntas en todo caso es flexible en función de las respectivas conversaciones.

En total se han realizado 13 entrevistas, aparte de dos entrevistas piloto<sup>20</sup>: siete con representantes de la Comisión Europea (Dirección General de Relaciones Exteriores (DG Relex); Dirección General de Comercio Exterior (DG Trade); Dirección General de Asuntos Económicos y Financieros (DG Ecfín); Europeaid), cuatro con representantes de las misiones de los países miembros del Mercosur ante la Unión Europea (Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay) y dos con investigadores/consultores que se dedican al estudio o trabajan en el campo de las relaciones interregionales entre la Unión Europea y el Mercosur. Estas entrevistas se han realizado en Bruselas en el mes de mayo de 2006, entre el día 15 hasta el día 19. La duración de las entrevistas varió de manera considerable según la disposición de tiempo y voluntad de cada entrevistado. En un principio, la referencia indicada había sido de un máximo de una hora, pero hubo algunos entrevistados que concedieron más tiempo. Todas las entrevistas fueron entrevistas personales, llevadas a cabo por la autora de

---

<sup>20</sup> Las entrevistas piloto sirvieron para ajustar el catálogo de preguntas.

este estudio y ninguna ha sido grabada electrónicamente por razones que se explican más adelante.

El cuadro 1.1 ofrece un resumen de las distintas fases y tareas llevadas a cabo en relación con las entrevistas realizadas, incluyendo un calendario de las diferentes actividades.

**Cuadro 1.1: Esquema organizativo de las entrevistas realizadas: fases y tareas**

<i>Fases/Tareas</i> <i>Margen de tiempo</i>	<i>I Preparación organizativa</i> <i>20 de abril-14 de mayo 06*</i>	<i>II Preparación de contenido</i> <i>1-14 de mayo 06</i>	<i>III Realización</i> <i>16-19 de mayo 06</i>	<i>IV Evaluación</i> <i>22 de mayo- 9 de junio 06</i>
1	Seleccionar entrevistados	Preparar guión general	Realización de las entrevistas	Escribir protocolos
2	Contactar con los entrevistados	Preparar guiones individuales	-	Interpretar resultados
3	Fijar condiciones: lugar, horario, duración, condiciones	Realizar entrevistas piloto	-	Incorporar resultados en la investigación en curso

La selección de los entrevistados se hizo como sigue: A través de los directorios de la Comisión Europea (CE) y del Parlamento Europeo (EP) y de los respectivos organigramas se identificaron las personas más indicadas para una conversación en el marco del presente estudio. Asimismo a través de las páginas web de las misiones de los países miembros del Mercosur ante la Unión Europea, se identificaron los respectivos embajadores y/o consejeros. El cuadro 2.2 ofrece una relación de las entrevistas realizadas en la Comisión Europea por Direcciones Generales (DGs) y Agencias.

**Cuadro 2.2: Entrevistas realizadas con oficiales de la Comisión Europea (CE) por Direcciones Generales (DGs) y Agencias**

<i>Dirección General (DG)</i>	<i>Número de entrevistas</i>
<i>DG Relex</i>	3
<i>DG Comercio Exterior</i>	1
<i>DG Ecfín</i>	1
<i>AIDCO</i>	2
<i>Entrevistas total CE</i>	7

Aparte de las conversaciones realizadas con representantes de la Comisión Europea, se entrevistaron en total cuatro representantes de las misiones de los países miembros del Mercosur ante la Unión Europea: Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. Lamentablemente no fue posible entrevistar a un representante de la misión venezolana. En el momento de la realización de las entrevistas, el proceso de adhesión de Venezuela al Mercosur estaba en marcha; Venezuela ya era miembro pleno del Mercosur en condición de miembro con voz, pero sin voto.

Se realizó además una entrevista con un investigador de la Universidad Libre de Bruselas (ULB), dado que es un experto en el tema, y un consultor del Banco Interamericano de Desarrollo.

No fue posible conversar con ningún eurodiputado, dado que en el período de tiempo determinado, éstos no se encontraban en Bruselas, sino en Estrasburgo por la sesión plenaria.

El momento de las entrevistas fue determinado por razones de conveniencia en función de los avances en el estudio y en función de las circunstancias políticas del contexto de las relaciones entre el Mercosur y la Unión Europea. Del 12 al 13 de mayo de 2006 se celebró en Viena la IV Cumbre Eurolatinoamericana entre Jefes de Estado y de Gobierno de América Latina y el Caribe y la Unión Europea. En el marco de la cumbre también se celebraron reuniones entre los representantes de la Unión Europea y el Mercosur. Se consideró oportuno realizar las entrevistas después de dicha cumbre para poder captar en algunas de las conversaciones las impresiones recientes de ese evento diplomático. Además, seguramente habría sido mucho más difícil acordar las citas tanto con los funcionarios de la Comisión como con los embajadores y/o consejeros de las misiones de los países miembros del Mercosur antes de la cumbre, por la carga de trabajo excepcional que significa un tal evento.

---

En efecto, las entrevistas coincidieron con una coyuntura bastante turbulenta en términos de actualidad política, y no se puede negar cierto ambiente de pesimismo y/o desilusión en la actitud general de los entrevistados que también se pudo constatar en esos días de manera exagerada en la información relevante de los medios de comunicación. Bajo el término "coyuntura turbulenta" se subsume el fracaso explícito que supuso la no firma del Acuerdo de Asociación (AA) Unión Europea-Mercosur en la Cumbre de Viena por más que era evidente que no se iba a firmar; el conflicto en el clímax entre Argentina y Uruguay por la construcción de dos fábricas de celulosa en el lado uruguayo del Río Uruguay; la afirmación pública de Uruguay de la posibilidad de retirarse del Mercosur y de firmar un Tratado de Libre Comercio (TLC) bilateral con Estados Unidos; las reflexiones de Paraguay, aún menos explícitas, en la misma línea; el proceso de adhesión de Venezuela al Mercosur y la potencial politización o reorientación política que podría implicar ese nuevo miembro para el Mercosur. En el fondo de esas tensiones de carácter más bien coyuntural pesaban por supuesto las tensiones estructurales de siempre.

Es pertinente hacer algunos comentarios respecto a la fase y sobre todo al modo de realización de las entrevistas. Se optó por no grabar las conversaciones, que de todas maneras estaban protegidas por un acuerdo verbal de confidencialidad, con el fin de no perjudicar el ambiente de confianza que era importante para poder lograr informaciones sensibles y opiniones personales de los funcionarios. Evidentemente existe un *trade-off* entre grabar una entrevista y renunciar a ello. Para esta investigación se decidió primar la posibilidad de obtener información delicada ante la seguridad de disponer de un protocolo completo de la conversación confiando en que lo más importante difícilmente no se apuntaba o se olvidaba. La sensación que se tuvo es que resultó adecuada la renuncia a la grabación y que aportó cierta soltura al ambiente.

Es preciso agregar, que aparte de la realización de las entrevistas que se describe arriba, entre marzo de 2007 y finales de julio de 2007, se han mantenido más conversaciones -de carácter más informal- con representantes de la Comisión Europea y del Mercosur. Esto se debe principalmente al hecho de que en las fechas indicadas la autora realizó prácticas en la Dirección Relaciones con América Latina de la Dirección General de Relaciones Exteriores de la Comisión Europea. Las percepciones e informaciones obtenidas durante este período se utilizan en este trabajo, siempre respetando las debidas restricciones de confidencialidad. La plena

involucración en el trabajo de la llamada unidad de asuntos horizontales de la Dirección de América Latina permitió una apreciación directa del estado de las relaciones entre la UE y América Latina. En el período de la estancia tuvo lugar la Cumbre UE-Grupo de Río en Santo Domingo en abril de 2007 y comenzaron los preparativos para la Cumbre UE-ALC de Lima de mayo de 2008. Entre otras cosas, la autora contribuía a la preparación de notas, informes y análisis sobre diferentes temas (clima de inversiones en América Latina, cooperación macroeconómica, cohesión social, multilateralismo, cooperación al desarrollo etc.). La autora también participaba en numerosas reuniones internas con representantes de los Estados Miembros y Organizaciones Internacionales.

A continuación se describe cómo se desarrolla esta tesis. Se concluirá el capítulo introductorio exponiendo primero el estado del debate acerca de la cooperación interregional y del interregionalismo y luego acerca del proceso de cooperación interregional entre la Unión Europea y el Mercosur. Además se abordará brevemente qué es el socialconstructivismo en las Relaciones Internacionales.

El segundo capítulo (p. 35) contiene las hipótesis y preguntas de investigación: las hipótesis referentes a la cooperación interregional, al interregionalismo (p. 35) y las preguntas de investigación acerca del proceso de cooperación interregional entre el Mercosur y la Unión Europea (p. 36).

El tercer capítulo (p. 38), titulado "Socialconstructivismo versus racionalismo. Aproximaciones teóricas al fenómeno de la cooperación interregional y del interregionalismo", representa el núcleo de la parte teórica de este trabajo. Al mismo tiempo configura el marco teórico-analítico para la segunda parte y está dividido en cuatro apartados: el primero (p. 39) se refiere al debate teórico entre socialconstructivismo y racionalismo en su dimensión epistemológica y sobre todo ontológica y representa la base para las otras partes. El segundo apartado (p. 51) está dedicado a las diferentes definiciones conceptuales de región, cooperación interregional e interregionalismo, los conceptos claves de este trabajo. La cooperación interregional vista a partir del socialconstructivismo en comparación con una visión desde la elección racional (rational choice) (p. 65) es el tema del tercer apartado. En el se examinan los conceptos de actor y las lógicas de acción inmanentes a las teorías socialconstructivistas y las teorías racional-utilitaristas referidos al proceso de cooperación interregional. En el cuarto apartado (p. 82), bajo el título "El interregionalismo en su calidad de institución social", se indaga en el

concepto de "normas constitutivas" y la relación entre interregionalismo y orden mundial.

En el capítulo cuatro (p. 90) se presentan las conclusiones y se procede a explicar cómo se aplicarán las reflexiones teóricas al caso de la cooperación interregional entre la Unión Europea y el Mercosur. El capítulo cuatro constituye de esta manera el puente o la articulación entre teoría e investigación empírica, y es fundamental para la coherencia del estudio en conjunto.

El quinto capítulo (p. 102) sirve para situar las relaciones interregionales entre el Mercosur y la Unión Europea en el contexto global, regional e interregional. A continuación (p. 170) la mirada se centra en la estructura ideacional de la relación interregional entre Unión Europea y Mercosur y los intereses estratégicos que marcan dicha relación.

En el capítulo siete (p. 239) se analizan posibles dinámicas constituyentes del interregionalismo en la Unión Europea y el Mercosur, como regiones y en la gobernanza global. En el octavo capítulo se presentan las conclusiones y reflexiones finales. El capítulo nueve contiene las referencias bibliográficas. No hay anexos.

La amplitud del tema exige que se establezcan límites al campo de análisis. Todas las relaciones bilaterales fueron excluidas, tanto las relaciones entre la Unión Europea y los países del Mercosur tomados individualmente, como las relaciones entre los Estados Miembros de la UE y los países miembros del Mercosur. El cuadro general de relaciones exteriores de la Unión Europea Comisión Europea se trata de manera limitada en el capítulo La Unión Europea como actor global (p. 123). El marco temporal del estudio abarca la relación interregional entre el Mercosur y la Unión Europea desde su inicio en el año 1991 hasta septiembre de 2007.

### 1.3 Estado del debate acerca de la cooperación interregional y del interregionalismo

El objetivo de este apartado consiste en exponer brevemente el estado del debate en la comunidad científica en torno a la cooperación interregional y el interregionalismo, y además enfatizar desde qué enfoques teóricos se están haciendo esfuerzos para entender mejor estos fenómenos.

A modo de introducción, vale la pena detenerse brevemente en una cuestión terminológica, que puede servir para aclarar algunas dudas de entrada: Hablar de interregionalismo puede describir todo un conjunto de fenómenos, y al parecer en el discurso científico sirve como término general que ante todo indica que lo que se investiga está ubicado en el nivel interregional, o sea entre regiones, de la sociedad internacional<sup>21</sup>. Dado que este tipo de fenómenos –sean denominados interregionalismo, nuevo interregionalismo, relaciones interregionales, transregionalismo, cooperación interregional, interacción interregional, diálogo interregional, relaciones región–región (*region-to-region relationships*), interregionalización etc.– pertenecen a un campo de estudio relativamente nuevo –de ahí la falta de un consenso terminológico– y el número de estudios empíricos y sobre todo teóricos es reducido (Rüland, 2002: 1 y 2001: 3; Gilson, 2002<sup>22</sup>; Grugel, 2004; Bersick, 2004; Söderbaum, 2003a: 2), Rüland resume este status quo como sigue:

“(...) la mayoría de los trabajos sobre relaciones interregionales ha sido descriptiva, carece de una dimensión comparativa y como mucho es provisoria en términos teóricos (Rüland, 2002: 1).”<sup>23</sup>

Grugel (2004: 131), en sintonía con Gilson (2002: 10), afirma en esta línea que “el interregionalismo por lo general ha sido una esfera rezagada en la política internacional y (...) vagamente teorizada” y que incluso el “rico” debate sobre el nuevo regionalismo<sup>24</sup> ha tendido a ignorar el interregionalismo. Pero Grugel también advierte que si hay un “debate teórico sustancioso sobre el interregionalismo en todo lo que está relacionado con el eje euro-asiático” (2004: 132; véase *inter alia* los estudios de Rüland, 1999,

<sup>21</sup> Sería interesante investigar el uso del término en el discurso político.

<sup>22</sup> Gilson deja entender que más que nada la dimensión interregional ha sido marginada como objeto de estudio (2002: 9 - 10).

<sup>23</sup> Traducción propia. La cita en inglés original dice: “(...) most of the existing work on interregional relations has been descriptive, is lacking a comparative dimension and tentative at best in theoretical terms (Rüland, 2002: 1).”

<sup>24</sup> Respecto al debate sobre el nuevo regionalismo véase sobre todo Hettne *et al.*, 1999; Gamble y Payne, 1996; Telò, 2001 y Marchand *et al.*, 1999.

2001; Bersick, 2004<sup>25</sup>; Gilson, 2002), mientras que especialmente los estudios referidos a las relaciones con América Latina y el Caribe, o el grupo de países de África, Caribe y Pacífico (ACP), son "básicamente descriptivos" (ibid.: 131).

En la primera parte de este trabajo –tal como se mencionó antes– se busca una aproximación teórica al fenómeno que por supuesto también se halla en los marcos teórico-analíticos de los estudios empíricos acerca de las relaciones interregionales.

Está claro que la cooperación en general es un objeto de estudio de destacada importancia en las teorías de las relaciones internacionales; la teoría de regímenes engloba en sus distintas vertientes –realista, institucionalista y cognitivista (Hasenclever y Mayer y Rittberger, 1997) – las teorías de cooperación más significativas en las Relaciones Internacionales. Sin embargo aún no existe una teoría de la cooperación interregional, es decir, una teoría que explique porqué diferentes regiones cooperan entre sí y cómo lo hacen (Bersick, 2004: 22 basándose en Fürst, 1995: 540<sup>26</sup>). Tampoco existe una teoría respecto a las posibles repercusiones de la cooperación interregional, del interregionalismo, ni en los actores ni en la estructura/el orden de la sociedad internacional. Es decir, la cooperación interregional y el interregionalismo como variables dependientes no figuran todavía en las teorías de las Relaciones Internacionales (Bersick, 2004: 22-23) y mucho menos figuran en efecto como variables independientes (Gilson, 2002: 11) como lo sugiere una aproximación socialconstructivista.

Este *state of the art* puede explicar en parte la aproximación teórica, un tanto ecléctica<sup>27</sup>, a la cooperación interregional y al interregionalismo, por la cual se opta en muchos trabajos, teóricos y empíricos, y que lleva a una especie de "patchwork teórico" donde -con el fin de captar la mayor cantidad de facetas del fenómeno- se combinan distintas teorías y/o enfoques (véase Rüländ, 2002: 9-11; Hveem, 1999: 101 ss., y como ejemplos véase los estudios de Hänggi, 2000; Bersick, 2004; Grugel 2002<sup>28</sup>; Rüländ, 2001; 1999). Por

---

<sup>25</sup> El estudio de Bersick (2004) contiene una amplísima cantidad de referencias respecto a las relaciones euro-asiáticas.

<sup>26</sup> Fürst postula que una "teoría del regionalismo" o "de la región" no existe (véase también Edwards, 1990: 201-218 en Bersick, 2004: 22; Rüländ, 2002: 1; Hveem, 1999: 86)

<sup>27</sup> Para Rosenau (1990 citado en Hveem, 1999: 87) la creación de teoría requiere aplicar un modelo abierto, es decir utilizar una aproximación ecléctica como punto de partida.

<sup>28</sup> De hecho Grugel (2002: 2) introduce la perspectiva del constructivismo para examinar „la función que la identidad desempeña en las relaciones UE-Cono Sur [América Latina]“ la cual „por norma general, se ha tendido a infravalorar (...) al intentar explicar las relaciones UE-Latinoamérica“.

supuesto también existen estudios y reflexiones que explotan sólo una perspectiva teórica, como resulta en el caso de Gilson (2002) y Higgott (1994) que adoptan una perspectiva socialconstructivista o Hettne (2004) que indaga en la relación entre interregionalismo y ordenes mundiales a partir de un enfoque estructuralista situado en la nueva economía política internacional de inspiración neogramsciana. Otros autores evitan adoptar un marco teórico concreto, aunque se puedan identificar elementos sueltos, y fijan su punto de partida en lo que entienden por globalización<sup>29</sup>, regionalización y/o nuevo regionalismo para acercarse al fenómeno del interregionalismo (véase por ejemplo Sánchez Bajo, 1999; Brandeck-Bouquet, 2000; Santander, 2002; Sanahuja, 2004)<sup>30</sup>. Según Söderbaum (2003a: 3) es imposible que una sola teoría pueda brindar una explicación satisfactoria de la “multiplicidad” del nuevo regionalismo y que necesariamente hay que reconocer y abarcar una variedad de teorías.

Reduciendo, por supuesto, mucho, y hasta demasiado, se puede decir que la mayoría de autores ve el interregionalismo -en analogía sobre todo con el nuevo regionalismo- como una respuesta a la globalización (véase Gilson, 2002: 7; Rüländ, 2001: 4 s., 2002; Hettne, 1999b; 2004; Hänggi, 2000: 2, 13; Spindler, 2002). Una respuesta, por supuesto, que se interpreta y/o valora de modos muy distintos.

### **Digresión: Fragmentación versus interdependencia**

Tanto en la literatura científica como en el debate político existen juicios totalmente divergentes acerca del fenómeno de la regionalización (véase *inter alia* Gamble y Payne, 1996: 247-249; Hummel y Menzel, 2005: 423; Hettne, 1999: xvi; Spindler, 2002: 4; Hveem, 1999: 87 s.; Gilson, 2002: 8 s.). Por un lado la regionalización es vista como una *fragmentación* de contextos multilaterales y/o globales, y se supone que las regiones o los bloques regionales se enfrentan entre ellos, es decir, representan sobre todo el *aspecto de conflicto* de las relaciones internacionales. Por otro lado la regionalización se entiende como el *creciente enlazamiento* de Estados,

---

<sup>29</sup> Está claro que el término globalización es una auténtica caja de pandora: “To speak of globalisation is to speak in the vaguest terms about ‘multiple levels of analysis: economics, politics, culture and ideology’ (Mittelman 1997, p. 2); and to combine within one portmanteau term a range of interpretations, from the complete dominance of transnational corporations (TNCs) in conjunction with market forces (Ohmae 1990), to an insistence that ‘the world economy remains an *international system* (Hirst y Thompson 1995, p. 408) (énfasis en el original) (Gilson, 2002: 7).” Véase también la clasificación que proponen Held *et al.* (1999: 2) en defensores de la tesis hiperglobalista, los transformalistas o transformadores globales y los escépticos.

<sup>30</sup> Es decir que en realidad parten de una situación/un Estado del sistema/de la economía internacional que perciben y interpretan de una u otra manera (véase también Schirm, 1999)

economías y sociedades, y las regiones representan por lo tanto en primer lugar el *aspecto de la cooperación* internacional y de la *interdependencia*. El famoso debate entre la percepción de la regionalización/del regionalismo como 'stepping stone' o 'stumbling block' (también 'building block') respecto al proceso de globalización<sup>31</sup> representa esta dicotomía. Por un lado la regionalización se percibe como un "stepping-stone", un paso hacia la globalización y por otro lado como una amenaza, sobre todo para el sistema de libre comercio internacional.

Volviendo al hilo conductor: En un artículo con el título programático "Interregionalism: empirical and theoretical perspectives", Hänggi (2000: 2) ofrece una "explicación teórica del interregionalismo contemporáneo en el contexto de la globalización y la regionalización"<sup>32</sup>. Las "escuelas de pensamiento" que menciona al propósito son el realismo<sup>33</sup> y el institucionalismo liberal como tradicionales -el llamado *mainstream* en la disciplina- y el socialconstructivismo como escuela desafiante de éste (Hänggi, 2000: 8). Respecto a la aportación teórica del socialconstructivismo señala la importancia que otorga éste a la formación de identidades a través de la interacción interregional (Rüland, 1999: 3-7 citado en Hänggi, 2000: 9). De hecho Hänggi ahí se queda y procede a proporcionar "una explicación sistémica del interregionalismo en el contexto de la nueva triada (*new Triad*<sup>34</sup>) combinando perspectivas realistas<sup>35</sup> y liberal-institucionalistas" (ibid.: 9)<sup>36</sup>: el interregionalismo contemporáneo como respuesta, por un lado, a la necesidad de gestionar la creciente y compleja interdependencia en el mundo (argumento institucionalista); y por otro lado, a la necesidad de buscar equilibrios frente a otros procesos de integración regional y/o interregional

<sup>31</sup> Para la visión del 'stumbling block' véase *inter alia* Lloyd (1992) y Hirst y Thompson (1999). Para la visión del 'stepping stone' o 'building block' véase *inter alia* Dicken (1998); Gamble y Payne (1996); Mittelman (1999) y Hanson (1998), para un resumen del debate véase Hveem, (1999: 89).

<sup>32</sup> Traducción propia del inglés.

<sup>33</sup> Aunque Hänggi escriba realismo, cabe suponer que se refiere al neorealismo, dado que el socialconstructivismo no se entiende en la disciplina como crítica o desafío al realismo.

<sup>34</sup> El concepto de la "triada" tiene sus raíces en la relación trilateral entre los Estados Unidos, la Comunidad Europea/Unión Europea y Japón, las tres grandes potencias de la economía mundial capitalista en la época de la guerra fría. Con el fin de la bipolaridad el concepto se amplió para abarcar las regiones de la triada: América del Norte, Europa occidental y Asia oriental (Rüland, 2002: 1, pie de página 3).

<sup>35</sup> De nuevo cabe suponer que en realidad se trata de neorealismo, no de realismo y efectivamente así se confirma a continuación (véase Hänggi, 2000: 12).

<sup>36</sup> Efectivamente la fusión de neorealismo e institucionalismo neoliberal no extraña ya que los dos enfoques pertenecen a la perspectiva de la elección racional como se expuso anteriormente (ver también Salomón, 2001/2002. Hveem (1999: 101) advierte al respecto que esta combinación es muy común en la comunidad científica respecto al regionalismo y reivindica al mismo tiempo que la perspectiva cognitivista (llamada constructivista en el presente trabajo) debería ser introducida como complementaria.

protagonizados por otras regiones en el mundo (argumento neorrealista<sup>37</sup>) (Hänggi, 2000: 12).

“Estas nuevas formas de interregionalismo pueden explicarse a través de dos causas principales: primero, la necesidad de *gestionar* la *interdependencia* cada vez más compleja en un mundo de globalización triádica (...), y en segundo lugar, la necesidad de *equilibrar* el regionalismo en otras regiones así como el interregionalismo entre otras regiones (Hänggi, 2000: 12) (énfasis propio).”<sup>38</sup>

En general Hänggi identifica los continuados procesos de globalización y regionalización como factores causales del interregionalismo (2000: 13)<sup>39</sup>. Rüländ (2002) en un resumen de una conferencia titulada “Interregionalism in International Relations”, cuyo objetivo era entre otros “proceder hacia un tratamiento teórico más comprehensivo del objeto [el interregionalismo]”<sup>40</sup> llega a la misma conclusión:

“Los resultados de la conferencia no han dejado duda que el interregionalismo es sobre todo un fenómeno triádico, motivado por los procesos de globalización y regionalización que se refuerzan mutuamente (...) (Rüländ, 2002: 2)<sup>41</sup>.”<sup>42</sup>

En otro artículo el autor (Rüländ, 2001: 5) concreta su visión del papel de las instituciones interregionales *entre* regionalización y globalización, alegando que la proliferación de actores regionales había creado la necesidad de instancias de intermediación para enlazar las instituciones regionales con las globales.

En resumen: Las interpretaciones neorrealistas del regionalismo y también del interregionalismo alegan que los representantes de Estado eligen el camino de la integración con el objetivo de promover y maximizar sus intereses nacionales individuales, así como para asegurar alianzas y contrapesos en la repartición del poder en el mundo. Se trata de proyectos de Estado/s, cuyo interés nacional reconoce los beneficios de la cooperación/negociación en ciertos ámbitos de política con el fin de reducir costes de transacción (Gamble y Payne, 1996: 2; Keohane *et al.*, 1993: 175). Las regiones por lo tanto

---

<sup>37</sup> El argumento neorrealista que plantea Hänggi se basa en Roloff (1998 citado en Hänggi, 2000: 12).

<sup>38</sup> Traducción propia del inglés.

<sup>39</sup> Según Hänggi lo mismo vale para el regionalismo (2000: 12).

<sup>40</sup> Traducción propia del inglés.

<sup>41</sup> Para esta afirmación Rüländ se basa en Wyatt-Walter, 1995; Schirm, 1996 y Roloff; 1998, 2001 (citados en Rüländ, 2002: 2).

<sup>42</sup> Traducción propia del inglés.

representan la suma de los intereses de sus miembros constituyentes, quienes a su vez utilizan las estructuras regionales como medio para crear sistemas cooperativos, defensivos o agresivos (Hveem, 1999: 92). La creación de regiones de esta forma es entonces el resultado directo de la acción política, y las instituciones representan un resultado concreto de las decisiones políticas (Hveem, 1999: 101). Especialmente desde una visión institucionalista neoliberal, los mecanismos regionales/interregionales se miran como canales (*channels*) para la solución colectiva de problemas comunes –como por ejemplo impedimentos para invertir– o marcos de socialización (*socializing frameworks*) “within which errant members can be brought into line with the dominant rules” (Gamble y Payne, 1996: 2 en Gilson, 2002: 6). Este tipo de aproximaciones enfatizan el papel del Estado (*state agency*) y entienden la regionalización como un medio de negociar demandas domésticas (*intrastate*) en un contexto de fuerzas externas en transformación (Gilson, 2002: 6).

Este tipo de acercamiento teórico ha atraído la crítica de Gilson (2002) que propone mirar el interregionalismo a través de una lente socialconstructivista. Sobre todo reivindica el estudio del nivel interregional en sus propios términos porque concibe la acción interregional como algo más que “la suma de dos regiones que interactúan” o bien un “(inevitable?) paso hacia el proceso de la globalización” (ibid.: 1). Gilson (ibid.: 2), haciendo referencia a los “teóricos cognitivistas”, enfatiza el impacto del propio proceso de interacción en la constitución de regiones y el intercambio interregional. El proceso de interacción se convierte así en una variable independiente.

“Los trabajos que incorporan el papel de los grupos interregionales tienden a examinar la supra y la subestructura de la globalización y la construcción de regiones, más que el análisis del potencial impacto del propio interregionalismo (Cooper et al. 1993; Haas 1992; Higgott 1993; Young 1991 en Gilson, 2002: 13 s.).”<sup>43</sup>

En esta línea Gilson hace hincapié en la construcción de identidades, en la creación del “yo” y del “otro” (*creation of self and other*) a través del proceso de interacción interregional (2002: 14; véase también Hveem, 1999: 112).

Parece ser prudente diferenciar entre relaciones interregionales triádicas y no triádicas, ya que la simetría/asimetría puede ejercer un papel importante en

---

<sup>43</sup> Traducción propia del inglés. En el original dice: “Work incorporating the role of inter-regional groupings tends to examine the supra- and sub-structures of globalisation and region building, rather than analyse the potential impact of inter-regionalism itself”.

la forma de cooperación interregional y el tipo de interregionalismo que emerge (véase Grugel y Hout, 1999; Grugel, 2004: 134 ss., Ventura, 2005). Hettne (2004: 8) propone en ese sentido una clasificación estructuralista inspirada en categorías marxistas de las regiones y por ende las relaciones entre ellas: se trata de "*core-regions*", "*peripheral regions*" y "*intermediate regions*." Las regiones del centro se corresponden con lo que es la triada: Europa, América del Norte y Asia Oriental, las regiones intermedias con el Sureste Asiático (ASEAN), el cono sur de América Latina (MERCOSUR) y las regiones periféricas con África, Asia del Sur (SAARC) y Oriente Medio (Hettne, 2004: 8 s). Respecto a las relaciones no-triádicas, Rüländ (2002: 2) advierte que suelen ser de origen más reciente, menos institucionalizadas y difícilmente abordables desde los enfoques teóricos del pensamiento convencional. Además constata (ibid.: 3) que los "diálogos inter- y transregionales" varían según los campos/áreas políticos que cubren (véase también Bersick, 2004: 39; Daase, 1993) y que las relaciones triádicas son más amplias en su alcance y cubren más cuestiones (*issues*) que las relaciones no-triádicas.

En cuanto a Europa<sup>44</sup> y sus relaciones exteriores son frecuentes los argumentos que enfatizan su carácter modélico y la dimensión normativa de su hacer político, es decir, la promoción de valores y conceptos de orden "europeos" como la democracia, el buen gobierno, el Estado de derecho, los derechos humanos, etc. (véase Rüländ, 2002: 4 s. respecto a Asia; Grugel, 2004: 130 s.; Grugel, 2004a: 608 y Jaguaribe y Vasconcelos, 2003 respecto a América Latina; Hettne, 1999b: 14, 2004: 2, 8 s. y Telò, 2001: 1 en general; Marchand *et al.*, 1999: 903 y Gilson, 2002: 4, 10 y 12 para una visión crítica). Holland (2002: 1), cuyo interés se centra en las relaciones entre la Unión Europea y los países menos desarrollados del grupo África-Caribe-Pacífico (ACP), interpreta el interregionalismo como un "amasijo de políticas" para promover el desarrollo, y Grugel (2004: 134 s.) señala -en el marco de un estudio acerca de la relación Unión Europea y América Latina -que el enfoque de la identidad debería complementarse con otro "sobre cómo las verdaderas desigualdades que existen entre las regiones dan forma a sus instituciones y al contenido de éstas" y propone observar las formas contemporáneas del interregionalismo "a través del lente de la gobernabilidad".

---

<sup>44</sup> Más exacto la Comunidad Europea /Unión Europea – CE/UE.

---

“El interregionalismo es más que la construcción de identidad; es también una manera de cooperación asimétrica, (...) (Grugel, 2004: 134 s.).”

Gilson (2002: 11) propone inscribir el interregionalismo en lo que Calhoun (1998: 12 en *ibid.*) describe como un ambiente global en transformación, en el cuál diferentes grupos de actores tienen que enfrentar “el desafío moderno de decidir cómo encajar en proyectos de identidad colectiva e individual”<sup>45</sup>.

Además constata (*ibid.*) que, aunque el interregionalismo pueda representar tan sólo una parte del mosaico de las relaciones internacionales, es una pieza importante que requiere que se le dediquen más esfuerzos de investigación.

#### *1.4 Estado del debate acerca del proceso de cooperación interregional entre la Unión Europea y el Mercosur*

No abundan los estudios sobre las relaciones interregionales entre la Unión Europea y el Mercosur, sobre todo cuando no se toman en cuenta los estudios comparativos entre la integración europea y la integración del Mercosur. Entre las investigaciones que destacan en el estudio de las relaciones interregionales entre la Unión Europea y el Mercosur hay que mencionar los trabajos de Santander (2002, 2005), Ventura (2005), Osimani y Pérez (2006), Gratius (2005), Ayllón (2001), Bizzozero (2001, 2004), Faust (2002, 2004), Peña (2004), Zippel (2001/2002) y Vasconcelos (2001). Más escasos aún son los estudios que analizan la relación interregional entre ambas regiones a partir de una perspectiva socialconstructivista. Los trabajos de Grugel (2002, 2004, 2004a) que insiste en la construcción de identidades son una excepción en ese sentido.

Tal como se ha descrito en el párrafo anterior para la investigación de los fenómenos de la cooperación interregional y el interregionalismo en general, en el estudio de la relación entre Unión Europea y Mercosur también predominan los enfoques neorrealistas y liberal-institucionalistas. Eso es especialmente cierto cuando la atención se centra en el ámbito comercial de la relación interregional.

De manera general, se puede afirmar que la dimensión comercial de la relación Unión Europea-Mercosur es la que destaca por ser la más tratada (véase entre otros Peña, 2004; Faust, 2002; 2004), muchas veces a costa de las otras dimensiones de cooperación de la relación, en particular la política y

---

<sup>45</sup> Traducción propia del inglés.

también la de cooperación al desarrollo. En los medios de comunicación se suele reflejar esa primacía de lo comercial. Como señala Ventura (2005: 309) se trata de un fenómeno general, que "las sociedades contemporáneas hacen de las relaciones comerciales el objeto preferencial de múltiples análisis y comentarios". Este trabajo, en cambio, tiene el objetivo de contribuir a un mayor equilibrio en ese sentido.

Santander (2005: 302) llega a la conclusión que el interregionalismo Unión Europea-Mercosur fortalece y legitima las políticas de liberalización, deregulación y privatización como parte de la génesis de un mercado global integrado. También describe el interregionalismo como un instrumento para perpetuar relaciones con un fuerte componente Norte-Sur y como medio de alcanzar concesiones comerciales cuando las negociaciones multilaterales están bloqueadas. Para Santander ese tipo de interregionalismo persigue sobre todo objetivos económicos y la apertura de los mercados (ibid.). En el caso de las relaciones interregionales entre la Unión Europea y el Mercosur reconoce también el carácter estratégico de esa relación y plantea que la cooperación interregional con el Mercosur por parte de la Unión Europea representa una respuesta a la estrategia norteamericana para las Américas (ALCA). No es el único autor que establece esta diferenciación entre la UE y EEUU en relación América Latina (véase también Ventura, 2005: 374; 356; Sanahuja, 2006: 3; Osimani y Pérez Antón, 2006: 227; Vasconcelos, 2001: 145; Westphal, 2007). Mientras la Unión Europea apuesta por el fortalecimiento del regionalismo en América Latina, Estados Unidos persigue su desestabilización (Santander, 2005: 302; Ventura, 2005: 374). Ventura (2005: 49) destaca como "elemento determinante" de las relaciones interregionales entre la Unión Europea y el Mercosur la noción de asimetría.

## 1.5 El socialconstructivismo en las Relaciones Internacionales

Dado que la perspectiva teórica del socialconstructivismo representa la base de este trabajo, parece adecuado exponer de manera breve que es el socialconstructivismo en las Relaciones Internacionales. Este apartado tiene un carácter introductorio; el apartado Socialconstructivismo versus racionalismo: ¿De qué se trata? del capítulo 3 (p. 39) trata más detenidamente la perspectiva del socialconstructivismo, en comparación con el racionalismo.

El socialconstructivismo en las Relaciones Internacionales –cuyos padres intelectuales son los sociólogos Max Weber y Emile Durkheim<sup>46</sup> (véase Ruggie, 1998a: 856-862, Berger y Luckmann, 2001 [1968 [1966]]; Krell, 2004)–surgió y se estableció ante todo como una reflexión y una respuesta crítica a los enfoques racionalistas o utilitaristas en las Relaciones Internacionales como el neorrealismo y el institucionalismo neoliberal, el llamado *mainstream*<sup>47</sup> de la disciplina (véase *inter alia* Ruggie, 1998a: 856; Gamble y Payne, 1996: 3; Checkel, 1998: 324<sup>48</sup>; Salomón, 2001/2002: 31; Wiener, 2003: 133; Adler, 1997; Dessler, 1999). En efecto los autores constructivistas cuestionan el materialismo y el individualismo metodológico<sup>49</sup> al que se suelen aferrar los enfoques del *mainstream* (Checkel, 1998: 326; Wendt, 1999).

A través del énfasis en lo social el constructivismo introduce un cambio de perspectiva teórica en la disciplina (Wiener, 2003: 133; Checkel, 1998). El papel de los hechos sociales (Ruggie, 1998a) y la influencia de prácticas sociales (Wendt, 1987; Koslowski y Kratochwil, 1995) han afinado la visión de la construcción social de la realidad (Berger y Luckmann, 1966) y de los actores/agentes en el escenario internacional (Kulbáková y Onuf y Kowert, 1998: 20). En contraste con los enfoques racionalistas o neo-utilitaristas, el

---

<sup>46</sup> Aparte de la influencia crucial de Weber y Durkheim, hay dos obras de la sociología del conocimiento que son especialmente influyentes en el pensamiento socialconstructivista en las Relaciones Internacionales: “La construcción social de la realidad“ de Peter Berger y Thomas Luckmann (1966) y “Central Problems in Social Theory“ de Anthony Giddens (1979) donde el autor desarrolla su teoría de la estructuración (véase *inter alia* Salomón, 2001/2002: 33; Krell, 2004 y Ruggie, 1998a: 862).

<sup>47</sup> La traducción de este término establecido por convención en la literatura de habla inglesa es “pensamiento convencional”.

<sup>48</sup> Checkel plantea que los constructivistas ante todo critican lo que ignoran neorrealistas y neoliberales (1998: 324).

<sup>49</sup> “Methodological individualism is defined primarily by the belief that society consists solely of its members. They alone are real ... Individualism rules out social structures as supra-individual causes and traces causal inferences to particular individuals or to individuals in general (Rhoads, 1991 en Adler, 1997: 351).”

---

socialconstructivismo postula que las identidades y los intereses de los actores son socialmente construidos en vez de exógenos y dados –adquieren la calidad de variables independientes (Adler, 1997: 344)– , y que además existen otros factores ideacionales (*ideational factors*), es decir no-materiales, que son relevantes y emergen de la capacidad y la voluntad humana (Ruggie, 1998a: 856). También es crucial considerar que el socialconstructivismo descansa sobre una dimensión intersubjetiva irreductible de la acción humana (en el sentido weberiano<sup>50</sup>) (ibid.) y del orden social (ibid.: 862).

Wendt señala que los neorrealistas ven la estructura del sistema internacional como una distribución de capacidades materiales porque enfocan su objeto a través de una lente materialista; los neoliberales la ven como capacidades más instituciones porque sumaron a la base materialista una superestructura institucional. Para los constructivistas en cambio es ante todo una distribución de ideas porque tienen una ontología idealista (1999: 5).

De lo que no cabe duda es que el socialconstructivismo se ha establecido como una perspectiva potente; no faltan quienes lo afirman –y la dinámica actividad empírica lo subraya– que casi todas las teorías sustanciales y programas de investigación en la disciplina han sido enriquecidos y/o reinterpretados por aportaciones constructivistas (Risse, 2003: 102; Wendt, 1999: 1; Ruggie, 1998a: 878; Checkel, 1998: 325; en parte Herborth, 2004: 63, Rengger, 1996<sup>51</sup>; Salomón, 2001/2002: 31, 35; Dessler, 1999: 123).

Wendt (1999: 1) advierte al respecto sobre cierto consenso en la disciplina de concebir las relaciones internacionales<sup>52</sup> como “socialmente construidas” y una tendencia a aceptar cada vez más dos postulados fundamentales del socialconstructivismo: que las estructuras de asociación humana son predeterminadas más bien por ideas compartidas que por fuerzas materiales y que las identidades e intereses de los actores son más bien construidas por estas ideas compartidas que dadas por naturaleza (Wendt, 1999: 1). Wendt (ibid.) califica el primer supuesto como una aproximación “idealista” hacia la vida social, en el sentido que las ideas tienen un peso fundamental, y dado el énfasis en las ideas *compartidas* como una aproximación “social” en un sentido del cual carecen los enfoques “materialistas”. El segundo supuesto

---

<sup>50</sup> “We are *cultural beings*, endowed with the capacity and the will to take a deliberative attitude towards the world and to lend it *significance* (Max Weber en Ruggie, 1998a: 856, énfasis en el original).

<sup>51</sup> Rengger reflexiona sobre influencias constructivistas en la llamada escuela inglesa. Véase al respecto también Checkel (1998) y Dunne (1995).

<sup>52</sup> Wendt habla de “política internacional”.

refleja según Wendt (ibid.) una aproximación "holística" o "estructural" dado el énfasis en las fuerzas emergentes de estructuras sociales al que se opone la visión "individualista", que considera que las estructuras sociales son reducibles a los individuos. Según Ruggie (1998a: 879), las estructuras internacionales son ante todo estructuras sociales "constituidas por actores conocedores de la estructura social y competentes en términos de discurso, sujetos a restricciones que son en parte materiales y en parte institucionales".<sup>53</sup>

---

<sup>53</sup> Traducción propia. El original dice: "(...) made up of socially knowledgeable and discursively competent actors who are subject to constraints that are in part material in part institutional."

---

## 2 Hipótesis y preguntas de investigación

En este texto las hipótesis y preguntas de investigación se clasifican en dos grupos principales. El primer grupo enmarca los supuestos que hacen referencia al debate socialconstructivismo versus racionalismo en un nivel teórico abstracto, y a las hipótesis acerca de la capacidad explicativa de socialconstructivismo y el racionalismo (neorrealismo e institucionalismo neoliberal) para abordar los fenómenos concretos de la cooperación interregional y el interregionalismo.

El segundo grupo contiene las preguntas de investigación que se refieren a la cooperación interregional entre el Mercosur y la Unión Europea y el interregionalismo que constituyen.

### *2.1 Hipótesis respecto la aproximación socialconstructivista a la cooperación interregional y al interregionalismo*

Los planteamientos que se refieren al debate socialconstructivismo-racionalismo (p. 38) reflejan un estado de debate en la disciplina de las Relaciones Internacionales y sirven como punto de partida para examinar las hipótesis de investigación que se refieren al abordaje de la cooperación interregional y del interregionalismo.

En concreto se plantea lo siguiente:

- La perspectiva del socialconstructivismo no es una teoría sustantiva (*substantive theory*) de las relaciones internacionales.
- No existe una epistemología propiamente socialconstructivista.
- El núcleo del debate entre socialconstructivismo y racionalismo es de carácter ontológico.

Las hipótesis acerca del abordaje de la cooperación interregional y el interregionalismo son las siguientes:

#### **Hipótesis 1**

El socialconstructivismo ofrece una perspectiva más rica para abordar el fenómeno de la cooperación interregional en comparación con las teorías racional-utilitaristas.

---

Esta hipótesis se examina respectivamente para el concepto de actor y las lógicas de acción (p. 65) en las teorías socialconstructivistas en comparación con las teorías racional-utilitaristas.

### **Hipótesis 2**

El socialconstructivismo ofrece una perspectiva más rica para abordar el fenómeno del interregionalismo en comparación con las teorías racional-utilitaristas.

Esta hipótesis se examina tanto para el concepto de normas constitutivas como para la relación entre interregionalismo y orden mundial (p. 82).

## ***2.2 Hipótesis y preguntas de investigación respecto a la relación interregional entre el Mercosur y la Unión Europea***

### **Hipótesis 3**

El proceso de cooperación interregional entre el Mercosur y la Unión Europea es marcado por los intereses estratégicos de las dos regiones.

### **Hipótesis 4**

Pero también la integración interregional entre el Mercosur y la Unión Europea se basa y se recrea en una estructura ideacional, que consiste en auto-percepciones y percepciones mutuas, identidades compartidas y significados intersubjetivos.

### **Pregunta 1**

¿Cuál es la respectiva percepción del "yo" y del "otro" en la relación entre la Unión Europea y el Mercosur?

### **Pregunta 2**

¿Existen dinámicas constituyentes del interregionalismo Unión Europea-Mercosur en la Unión Europea y el Mercosur como regiones?

Esta pregunta de investigación se estudia respecto a cuestiones de legitimación recíproca y de auto-legitimación y la consolidación del Mercosur como actor regional a través de la cooperación interregional con la Unión Europea.

Además se estudia el impacto que puede tener el interregionalismo en calidad de institución social en la gobernana global.

La pregunta también sirve para responder a la inquietud más general si el interregionalismo es o puede ser un factor para la consolidación del regionalismo/de los procesos de integración regional.

#### **Hipótesis 5**

La coherencia intraregional condiciona de manera significativa la posibilidad de consensos interregionales.

#### **Pregunta 3**

¿En qué medida la Unión Europea y el Mercosur son capaces *ad intra* de concertar posiciones comunes en la agenda multilateral/los foros multilaterales?

#### **Pregunta 4**

¿Cómo puede el interregionalismo Mercosur-Unión Europea en su calidad de institución social contribuir a la gobernanza global y a un nuevo orden mundial emergente?

---

### 3 Socialconstructivismo versus racionalismo. Aproximaciones teóricas al fenómeno de la cooperación interregional y del interregionalismo

“(...) si 'post-positivismo' significa, en primer lugar, un escepticismo sano ante un enfoque positivista que no respeta ni el tiempo ni el espacio y, en cambio, busca una teorización de alcance intermedio (*middle range theorizing*); en segundo lugar un énfasis en la comprensión interpretativa como una parte íntinseca, aunque no exclusiva, de cada explicación causal; y en tercer lugar el reconocimiento que los científicos sociales forman parte del mundo social que intentan analizar ('doble hermeneutica', ver Giddens 1982), entonces –todavía existen 'positivistas' (para parafrasear un artículo de Legro y Moravcsik 1999)?”<sup>54</sup>

(Risse, 2004: 160)

En la Introducción (apartado 1.5, p. 32) se han dibujado los rasgos elementales de la perspectiva del socialconstructivismo en las Relaciones Internacionales. A continuación se procede a profundizar en el debate entre socialconstructivismo y racionalismo con el objetivo de preparar el terreno para el debate concreto en torno a la cooperación interregional y el interregionalismo.

---

<sup>54</sup> Traducción propia del inglés. En el original dice: “(...), if 'post-positivism' means, first a healthy scepticism toward a 'covering law' approach to social science irrespective of time and space and instead striving to middle-range theorizing; second, an emphasis on interpretive understanding as an intrinsic, albeit not exclusive, part of any causal explanation; and, third, the recognition that social scientists are part of the social world which they try to analyse ('double hermeneutics' see Giddens 1982), then – is anybody still a 'positivist' (to paraphrase an article by Legro and Moravcsik 1999)?”

### 3.1 *Socialconstructivismo versus racionalismo: ¿De qué se trata?*

“Ninguna teoría sigue directamente su ontología, pero las ontologías contribuyen de manera significativa a sus diferencias (Wendt, 1999: 6).”<sup>55</sup>

Para la clasificación de teorías (en las Relaciones Internacionales) existen dos criterios fundamentales: los ontológicos y los epistemológicos.<sup>56</sup> Estos nos llevan a dos preguntas: ¿Cuál es la visión del mundo que evoca una teoría respecto al objeto de estudio? y ¿En qué funda y cómo legitima una teoría sus afirmaciones respecto al objeto de estudio en cuestión?

En la disciplina de las Relaciones Internacionales se puede percibir (todavía) una confusión considerable acerca del núcleo del debate entre socialconstructivismo y racionalismo. En este capítulo argumento que el constructivismo no es una teoría sustancial de las relaciones internacionales. Además sustentaré que no existe una epistemología propia del constructivismo y que el núcleo del debate entre constructivismo y racionalismo es de carácter ontológico.

#### 3.1.1 ¿El socialconstructivismo como teoría sustantiva de las Relaciones Internacionales?

El constructivismo -todavía<sup>57</sup>- no es una teoría sustantiva<sup>58</sup>, es decir, una teoría empíricamente fundada de las relaciones internacionales (Wendt, 1999:

---

<sup>55</sup> Traducción propia del inglés. En el original dice: “Neither theory follows directly its ontology, but ontologies contribute significantly to their differences.”

<sup>56</sup> Las teorías, aparte de su función ontológica y epistemológica para el proceso del conocimiento, a menudo también cumplen una función normativa. Desde los años ochenta esta función normativa ha ido ganando terreno en la disciplina desafiando así las aspiraciones a la objetividad de la ciencia de la fase conductista (*behaviourista*) en el desarrollo de las Relaciones Internacionales (véase *inter alia* Meyers, 2005: 457; Finnemore y Sikkink, 1998: 887 - 888). Finnemore y Sikkink (1998: 888) señalan al respecto que ese giro “en realidad es un retorno a preocupaciones tradicionales de la disciplina, aunque no nos llevó precisamente hacia dónde habíamos empezado” [traducción propia del inglés]. La influencia tanto de la hermenéutica como de la teoría crítica merece especial consideración en este proceso (Brown, 1992 citado en Meyers, 2005: 457). Zehfuß señala al respecto que la cuestión de la normatividad de las teorías siempre está presente, no sólo cuando se tratan de manera explícita aspectos éticos (1998: 127).

<sup>57</sup> Autores constructivistas, como por ejemplo Ruggie (1998: 856), no excluyen la posibilidad de construirla en un futuro, una vez que se disponga de un número suficiente de datos empíricos acumulados (una masa crítica), mientras que autores postmodernos o mejor dicho constructivistas postmodernos, como por ejemplo Ashley, niegan esa posibilidad (véase *inter alia* Meyers, 2005: 454 ss.).

<sup>58</sup> Una teoría sustantiva (*substantive theory*) de las relaciones internacionales se refiere a una teoría que dispone de sustentos empíricos y que determina cuales son los actores y los niveles de análisis relevantes respecto al objeto de estudio.

7<sup>59</sup>; Ruggie, 1998a: 856, 879; Salomón, 2001/2002: 31; Risse, 2003: 100 – 102 y 2004; Krell, 2004: 346 ss.; Checkel, 1998: 325; Adler, 1997: 323) ya que se ubica en un nivel de teorización, en el cual se indaga sobre cuestiones acerca del carácter fundamental/esencial de las cosas, la constitución de los actores y su interacción. Por lo tanto es más adecuado, siguiendo a Ruggie, hablar de una perspectiva o aproximación filosófico-teórica:

“(…) los constructivistas de las relaciones internacionales todavía no han logrado formular una teoría completa. Como resultado de esto, el constructivismo permanece más una perspectiva, filosóficamente y teóricamente informada sobre y un enfoque hacia el estudio empírico de las relaciones internacionales (Ruggie, 1998a: 856).”<sup>60</sup>

Al respecto Risse critica (2003: 101) que a pesar de ello la perspectiva socialconstructivista a menudo se coloca en una misma línea con teorías empíricamente fundadas como lo son por ejemplo el realismo, el liberalismo (véase Adler, 1997: 323), el institucionalismo o el marxismo, que sí expresan supuestos empíricamente fundados acerca de las relaciones internacionales y aclaran, al mismo tiempo, los niveles de análisis preferidos para sus planteamientos teóricos y la aproximación empírica (véase Krell, 2004; Risse, 2003). En cambio el énfasis del constructivismo en la construcción social de la realidad (y de los actores) no nos dice nada respecto a preguntas cruciales como por ejemplo *qué* actores son relevantes para el análisis de la realidad internacional, ni *cuál* es el nivel de análisis<sup>61</sup> adecuado para estudiarla. Wendt lo formula como sigue:

“Las sensibilidades constructivistas nos animan a mirar como los actores están socialmente contruidos, pero no nos dicen qué actores debemos analizar o donde están contruidos. Antes de poder ser un constructivista, tenemos que elegir 'unidades' y 'niveles' de análisis, o 'agentes' y las 'estructuras' en las que están enmarcados (Wendt, 1999: 7).”<sup>62</sup>

---

<sup>59</sup> Wendt habla de “international politics” y no de relaciones internacionales. Pero para el desarrollo del argumento en cuestión no se considera que este matiz sea de relevancia.

<sup>60</sup> Traducción propia del inglés. El original dice: “(…) international relations constructivists have not as yet managed to formulate a fully fledged theory of their own. As a result, constructivism remains more of a philosophically and theoretically informed perspective on and approach to the empirical study of international relations.”

<sup>61</sup> En cuanto a los niveles de análisis para el estudio de las relaciones internacionales se opta en este trabajo por la clasificación en macrointernacionalidad y microinternacionalidad (véase Calduch, 2004: 67-72 e *inter alia* Rosenau, 1990; Kegley y Wittkopf, 1995: 40 en Calduch, 2004: 67-68).

<sup>62</sup> Traducción propia del inglés.

En la misma línea de argumentación se inscribe Checkel cuando reivindica la necesidad de la creación de teoría por parte de los constructivistas y de integrar teorías de alcance intermedio:

“El reto principal para estos investigadores (los constructivistas) consiste en el desarrollo de teoría. Habiendo demostrado que el socialconstructivismo tiene importancia, ahora tienen que abordar cuando, cómo y porqué eso ocurre, especificando claramente los actores y los mecanismos de cambio, las condiciones bajo las cuales operan, y cómo varían según diferentes países. Para cumplir con esa tarea, los constructivistas deben integrar sus conocimientos y supuestos a las teorías de alcance intermedio (*middle-range theory*). De otro modo, su adhocismo empírico que actualmente perjudica su trabajo permanecerá (*Checkel, 1998: 325*).”<sup>63</sup>

De hecho existen varios “constructivismos”, es decir, que hay diferencias significativas entre los distintos enfoques constructivistas (Wendt, 1999: 1, 3 s.<sup>64</sup>; Adler, 1997: 335; Salomón, 2001/2002: 32; Wiener, 2003; Krell, 2004: 345-368; Risse, 2003: 101-102, Ruggie, 1998a: 862<sup>65</sup>, 880 ss.; Zehfuß, 1998: 109, 127; Checkel, 1998). Sin embargo los autores constructivistas comparten la premisa fundamental que la realidad (internacional) es una construcción social, y están de acuerdo que las teorías racionalistas sufren de una especie de “subdesarrollo” en lo social (véase *inter alia* Wendt, 1999: 4; Ruggie, 1998a: 866 s.).

En un principio lo que vale para la perspectiva del constructivismo –o sea que no es una teoría– también es válido para la perspectiva<sup>66</sup> del racionalismo, ya que teóricamente el paradigma de la elección racional no preconditiona las

---

<sup>63</sup> Traducción propia del inglés. El original dice: “The central challenge for these scholars [los constructivistas] is theory development. Having demonstrated that social construction matters, they must now address when, how, and why it occurs, clearly specifying the actors and mechanisms bringing about change, the scope conditions under which they operate, and how they vary across countries. To accomplish this task, constructivists must integrate their insights and assumptions with middle-range theory. Otherwise, the empirical ad hocism that plagues their current work will remain (*Checkel, 1998: 325*).”

<sup>64</sup> Wendt (1999: 3-4), por ejemplo, clasifica el constructivismo en tres corrientes principales: una modernista asociada con John Ruggie y Friedrich Kratochwil, una postmodernista asociada con Richard Ashley y Robert Walker y una feminista, asociada con Spike Peterson y J. Ann Tickner. Wendt señala que autores neogramscianos como Robert Cox y Stephen Gill también podrían ser clasificados como constructivistas, pero advierte que su relación con el marxismo, una teoría materialista es problemática. Al menos no es justo clasificar a Robert Cox como materialista, dado que su definición de estructura incluye capacidades materiales, instituciones e ideas. Véase al respecto también Risse (2003: 102); Wiener (2003) y sobre todo Sinclair (1996: 8 s.).

<sup>65</sup> Ruggie describe el socialconstructivismo como “a relatively homegrown and heterodox theoretical creation” (1998a: 862).

<sup>66</sup> Risse (2003: 101) usa los términos ‘perspectiva’ y ‘paradigma’ como sinónimos para referirse a la elección racional.

preferencias de los actores en cuanto al contenido, es decir, tanto podrían ser altruistas como egoístas (Risse, 2005: 101; Hasenclever *et al.*, 1997: 23; Müller, 1994: 16). Aunque esta afirmación no carezca en absoluto de lógica, también es cierto que su utilidad es dudosa (Müller, 1995), dado que en la disciplina de las Relaciones Internacionales los enfoques de la elección racional se asocian fijamente con los supuestos de que los actores poseen preferencias egoístas y actúan de manera estratégica-utilitarista en función de sus intereses/objetivos, es decir, en el sentido del *homo oeconomicus* (véase *inter alia* Ruggie, 1998a: 855; Green y Shapiro, 1994: 17-19 en Risse, 2003: 101; Checkel, 1998: 327; Keohane, 1984; Oye, 1986,) (véase el apartado 3.3.2, p. 74).

“Los institucionalistas liberales tratan a los Estados como egoístas racionales (...). Como el realismo, la teoría institucionalista es utilitarista y racionalista (Keohane & Martin, 1995: 39).”<sup>67</sup>

Müller postula al respecto que “a la luz de las condiciones marco de las relaciones internacionales el alcance hipotético del *rational choice* no es relevante”<sup>68</sup> (1995: 372) y explica (*ibid.*)<sup>69</sup> que “es menos interesante para la disciplina de las Relaciones Internacionales lo que una teoría de la acción puede aportar en términos abstractos que como opera en el contexto específico de las relaciones internacionales”<sup>70</sup>. Müller procede entonces a aplicar la teoría de la acción comunicativa de Jürgen Habermas (1981) a las relaciones internacionales, es decir, al fenómeno de la cooperación internacional, e introduce un concepto de la acción que se distingue esencialmente del concepto de los enfoques de la elección racional (véase el apartado 3.3.2, p. 74) (véase también Hasenclever *et al.*, 1997: 176 ss.; Ruggie, 1998a: 868; Risse, 2003: 110 ss.).

Resulta entonces que el paradigma de la elección racional -en un principio neutro- en las Relaciones Internacionales es un sinónimo para la elección racional de unos actores/agentes (Estados) de carácter egoísta-utilitarista en el sentido del *homo oeconomicus*, aunque bien es cierto que la premisa del *homo oeconomicus* todavía deja cierto margen como puede comprobarse en

---

<sup>67</sup> Traducción propia del inglés. En el original dice: “Liberal institutionalists treat states as rational egoists (...). Like realism, institutionalist theory is utilitarian and rationalistic.”

<sup>68</sup> Traducción propia del alemán.

<sup>69</sup> Se trata de hecho de una réplica de Müller respecto a la crítica de Otto Keck (1995) y Schneider (1994) (citados en Müller, 1995: 372) a los cuales les había parecido una injusticia para la nueva teoría de juegos la afirmación anterior de Müller que los enfoques de la elección racional en las Relaciones Internacionales partían de un paradigma de actor de carácter egoísta y utilitarista.

<sup>70</sup> Traducción propia del alemán.

el debate entre neorrealistas e institucionalistas neoliberales<sup>71</sup> (debate “neo-neo”) en torno a la pregunta de si los actores maximizan sus beneficios *relativos* (argumentación neorrealista) o sus beneficios *absolutos* (argumentación institucionalista neoliberal) (véase Baldwin, 1993; Risse, 2003: 101, Gamble y Payne, 1996: 247 s.).

Sea como fuese, lo que se busca manifestar en este punto es que el constructivismo (todavía) no es una teoría de las relaciones internacionales, sino más bien una perspectiva filosófico-teórica que necesita ser “llenada” de teorías de alcance intermedio con el objetivo de poder operar en el terreno de las relaciones internacionales.

### 3.1.2 ¿Una epistemología o incluso un método socialconstructivista?

“El constructivismo debería interpretarse de manera estricta como una ontología, no de manera amplia como una epistemología (Wendt, 1999: 41).”<sup>72</sup>

Efectivamente es tan problemático confundir el constructivismo con una teoría sustantiva de las relaciones internacionales como resulta erróneo determinar la posición epistemológica de “los constructivistas” como radicalmente opuesta a aquella de los teóricos racionalistas en las Relaciones Internacionales (Checkel, 1998: 327; Risse, 2003: 103 y 2004: 160; Wendt, 1999).

Es cierto que la mayoría de los autores constructivistas se distancian de enfoques epistemológicos positivistas (véase por ejemplo Ruggie, 1998a: 855 s.<sup>73</sup>, Adler, 1997; 2002; Kratochwil, 1993 en Risse, 2003: 103) y asocian con el constructivismo una perspectiva postpositivista/reflectivista<sup>74</sup>. Pero también es cierto que dentro del constructivismo existe una variedad significativa de

<sup>71</sup> Véase Baldwin (1993) para un tratamiento exhaustivo del llamado debate “neo-neo” (véase también Grasa y Oriol, 2007).

<sup>72</sup> Traducción propia del inglés. El original dice: “Constructivism should be construed narrowly as an ontology, not broadly as an epistemology (Wendt, 1999: 41).”

<sup>73</sup> Ruggie describe la epistemología en la cual se basan las teorías del *mainstream* como “(...) a model of social science that in certain epistemological respects has become almost Newtonian in character. As the physicist Gerald Feinberg put it, ‘Newtonian mechanics ... did not attempt to explain what forces might exist in nature, but rather described how motion occurred when the force was known.’ One obtains the essence of mainstream theorizing in the international relations today merely by substituting the terms ‘interests’ or ‘preferences’ for ‘forces’ in Feinberg’s characterization (Ruggie, 1998a: 855 s.).”

<sup>74</sup> El término *reflectivista* (*reflectivist*) lo inventó Keohane (citado en Rengger, 1996: 192) para denominar a aquellos que tomaron su punto de partida teórico en un marco más histórico-sociológico que él y “los suyos” que calificó como racionalistas. Como sinónimo de *reflectivista* también se usa el término *interpretativo* (véase por ejemplo Adler, 1997).

posiciones epistemológicas/metodológicas (véase *inter alia* Ruggie, 1998a: 880 ss.) y que hay cierta tendencia en la literatura de ubicar el constructivismo (moderado<sup>75</sup>) *entre* el racionalismo y el postmodernismo/reflectivismo en el sentido de una *via media* (véase *inter alia* Adler, 1997; Wendt, 1992<sup>76</sup>; 1999: 40; Meyers, 2005: 455; Menzel, 2001: 217 ss.; Salomón, 2001/2002: 31<sup>77</sup>; Checkel, 1998: 327; Risse, 2003 y 2004; Hänggi, 1998; Dessler, 1999: 124; Ruggie 1998a: 880 ss.<sup>78</sup>; Herborth, 2004). *Via media* se refiere a la combinación de un post-positivismo en cuestiones ontológicas y un positivismo<sup>79</sup> en cuestiones epistemológicas (Herborth, 2004: 61<sup>80</sup>).

Veamos como plantea Checkel (1998: 327) este argumento -y veamos de paso que epistemología y ontología siempre van de la mano. Checkel (ibid.) insiste que el debate entre constructivistas y racionalistas *no* es un debate epistemológico y que gracias a ello los constructivistas podrían representar el puente entre la teorización del *mainstream* y los postmodernistas en las Relaciones Internacionales: ejerciendo una especie de acto de equilibrio epistemológico-ontológico.

“Es importante tomar en cuenta que los constructivistas no rechazan la ciencia o la explicación causal; su disputa con las teorías del pensamiento convencional (*mainstream*) es ontológica, *no es epistemológica*. El último punto es clave, dado que sugiere que el constructivismo tiene el potencial de constituir un puente entre la todavía amplia división que separa la mayoría de los teóricos de las RRII de los

<sup>75</sup> Hülse (2003: 213) por ejemplo asocia el constructivismo moderado con “un constructivismo centrado en la explicación” y hace de este modo referencia implícita a la crítica de la concesión racionalista del constructivismo.

<sup>76</sup> De hecho el objetivo de Wendt en su famoso artículo “Anarchy is what states make of it” (1992) consistía en presentar el constructivismo como una perspectiva capaz de contribuir al diálogo neorrealismo-neoliberalismo, reforzando los argumentos neoliberales (Wendt llama neoliberales a los que se denominan en este trabajo institucionalistas neoliberales.)

<sup>77</sup> Salomón habla de “postura temporizadora”.

<sup>78</sup> Ruggie clasifica las distintas variantes del constructivismo en un constructivismo neo-clásico, uno postmoderno y en medio de este *continuum* un constructivismo naturalista (1998a: 881).

<sup>79</sup> Hasenclever *et al.* (1997) escriben al respecto: “El positivismo como epistemología de las ciencias sociales descansa sobre el supuesto que existen regularidades observables en el mundo social, las cuales pueden ser analizadas con los mismos métodos que se han comprobado como exitosos para descifrar el mundo natural. La interacción social se mira como gobernada por fuerzas objetivas, cuyo funcionamiento se puede formular en leyes generales que valen independientemente de la subjetividad humana. Estas leyes (...) permiten explicaciones (tanto como predicciones) de resultados sociales (Hempel y Oppenheim 1948) (traducción propia del inglés).”

<sup>80</sup> Según Herborth es así como “los constructivistas” han alcanzado entrar en el canon de los “enfoques generalmente aceptados” de las Relaciones Internacionales (2004: 61). Hay que advertir que no faltan autores que critican semejante movimiento, el cual perciben como un acercamiento exagerado al *mainstream* racionalista de la disciplina (véase por ejemplo Zehfuß, 1998; Müller, 1994, 1995).

postmodernistas. Con éstos, los constructivistas comparten muchas preocupaciones sustanciales (papel de la identidad y el discurso, actos de habla), y una postura ontológica similar; con los otros, en cambio, comparten en gran medida una epistemología común. Los constructivistas, por lo tanto, ocupan un campo intermedio entre los teóricos del *rational choice* y los postmodernos (Checkel, 1998: 327) (énfasis propio).<sup>81</sup>

Adler, basándose en Jepperson *et al.* (1996 en Adler, 1997: 334), concluye que el constructivismo es un emprendimiento moderno que mezcla “entender” (*understanding, Verstehen*) y “explicar” para crear un enfoque científico de las relaciones internacionales sociológicamente sensible.

A pesar de su crítica, en parte feroz, de las teorías racionalistas, los autores socialconstructivistas no les niegan la utilidad (práctica), bajo ciertas condiciones y para cierto tipo de análisis (véase Ruggie, 1998a: 856; Cox, 1996 [1981]: 94; Hasenclever *et al.*, 208; Müller, 1995: 371, 388; Wendt, 1994: 384; 1992: 423; Kratochwil y Ruggie, 1986: 744; Kratochwil, 1989: 261; Adler, 1997: 334; Hasenclever *et al.*, 1997: 208).<sup>82</sup>

Adler (1997: 334), partiendo de Cox (1981)<sup>83</sup>, concluye que el constructivismo puede ser ambas cosas: crítico (*critical*) y orientado a la solución de problemas (*problem-solving*): Es crítico en el sentido que se mantiene al margen del orden dominante del mundo y pregunta cómo ese orden se estableció, pero también es orientado a la solución de problemas en el sentido que, una vez que las instituciones y prácticas están establecidas, toma el mundo como lo encuentra, como el marco dado para la acción.

A continuación se expondrá que el núcleo del debate entre racionalismo y socialconstructivismo consiste en postulados ontológicos.

---

<sup>81</sup> Traducción propia del inglés. El original dice: “It is important to note that constructivists do not reject science or causal explanation; their quarrel with mainstream theories is ontological, not epistemological. The last point is key, for it suggests that constructivism has the potential to bridge the still vast divide separating the majority of IR theorists from postmodernists. With the latter, constructivists share many substantive concerns (role of identity and discourse, say) and a similar ontological stance; with the former, they share a largely common epistemology. Constructivists thus occupy a middle ground between rational choice theorists and postmodern scholars (Checkel, 1998: 327).”

<sup>82</sup> Many strong cognitivists admit that rationalism as a paradigm for the study of international regimes is not altogether useless. They concede that, under certain conditions, positivist approaches can yield valuable insights into the dynamics of international cooperation. When interpretations of actions are unproblematic, abstracting away communicative action may not be detrimental to understanding collective behavior. Similarly, when identities and cognitive structures are relatively stable, treating them as exogenously given makes little difference for the concrete analysis of some process or event (Hasenclever *et al.*, 1997: 208, énfasis en el original).”

<sup>83</sup> Para la distinción entre “critical theory” y “problem-solving theory” véase Cox (1996 [1981]: 87 ss.).

### 3.1.3 El núcleo ontológico del debate entre socialconstructivismo y racionalismo

¿Cuál es entonces el núcleo del debate entre constructivismo y racionalismo? Es la ontología (véase *inter alia* Wendt, 1999: 6; Risse, 2003: 105; Wiener, 2003: 133; Ruggie, 1998a: 879; Checkel, 1998: 327), es decir, se refiere a las ideas/premisas acerca de la esencia y/o las propiedades de aquellas "cosas" que suponen el objeto de estudio de la disciplina de las Relaciones Internacionales.

"Tal vez la interpretación más común de la disputa entre racionalistas y constructivistas sea que se trata de un asunto de *ontología*, sobre la cuestión de qué está constituido el sistema internacional (Wendt, 1999: 35) (énfasis propio)."<sup>84</sup>

Los supuestos básicos de los enfoques constructivistas son las siguientes: El mundo social es constituido ante todo por la acción social y la interpretación de sus significados por parte de los actores/agentes. Las estructuras sociales "no caen del cielo", sino que son socialmente construidas, y por lo tanto históricamente contingentes y transformables (Berger y Luckmann, 1966; Giddens, 1995 [1984]; Cox, 1996 [1981]: 93; Schütz, 1974 en Risse, 2003: 105; Ruggie, 1998a). En tanto que hablar de construcciones sociales significa hablar de interpretaciones de sentido, los autores constructivistas suelen privilegiar las "ideas" frente a los fenómenos materiales (Wendt, 1999; Checkel, 1998: 325; Krell, 2004: 348; Ruggie, 1998a: 862 ss.) y diferenciarse de este modo de manera sustancial de los enfoques racionalistas-utilitaristas:

"Dentro de la ontología del neo-utilitarismo, los factores ideacionales, si es que se toman en cuenta, se usan estrictamente en términos instrumentales, si son útiles o no para los individuos egoístas (unidades) que persiguen sus típicos intereses materiales, incluyendo las preocupaciones de eficiencia (Ruggie, 1998a: 855)<sup>85</sup>."<sup>86</sup>

<sup>84</sup> Traducción propia del inglés. El original dice: "Perhaps the most common interpretation of the dispute between rationalists and constructivists is that it is about ontology, about what kind of 'stuff' the international system is made of (Wendt, 1999: 35)."

<sup>85</sup> Ruggie (1998a: 855) además hace referencia a un aspecto epistemológico de las teorías del mainstream: "(...) a model of social science that in certain epistemological aspects has become almost Newtonian in character" y cita a Feinberg (en *ibid.*): 'Newtonian mechanics... did not attempt to explain what forces might exist in nature, but rather describes how motion occurred when the force was known'.

<sup>86</sup> Traducción propia del inglés. El original dice: "Within the ontology of neo-utilitarianism, ideational factors, when they are examined at all, are rendered in strictly instrumental terms, useful

Por supuesto esto no quiere decir que los autores constructivistas nieguen la existencia de un mundo material, ni la posibilidad de que los fenómenos materiales puedan ser de carácter causal (Wendt, 1999: 24 s.; Krell, 2004: 348 s.; Checkel, 1998; Ruggie, 1998: xi). Tan sólo quiere decir que es imposible captar los fenómenos materiales independientemente de las construcciones de significados ("ideas" en un sentido amplio) (Jachtenfuchs, 1995; Risse, 2003: 105; Krell, 2004: 348).

El tratamiento de los factores socio-cognitivos es crucial en el constructivismo (véase Salomón, 2001/2002: 31; Hasenclever *et al.*, 1997), y uno de los "reproches" fundamentales por parte de los autores constructivistas en su conjunto hacia los enfoques racionalistas es que éstos sufren de una especie de "subdesarrollo" en su comprensión de lo social<sup>87</sup> (véase *inter alia* Wendt, 1999; Ruggie; 1998a: 866 s.).

"El Neorealismo y el Neoliberalismo están '*infrasocializados*' (*undersocialized*) en el sentido que no prestan suficiente atención a como los actores de la política internacional están socialmente construidos (Wendt, 1999: 3 s.) (énfasis propio)."<sup>88</sup>

De la construcción social de la realidad (Berger y Luckmann, 1966) resulta la constitución mutua entre estructuras sociales y actores/agentes en las relaciones internacionales (Wendt, 1987 y 1999; Carlsnaes, 1992; Dessler, 1989 en Risse, 2003: 105 y 2004: 160 s; Salomón, 2001/2002: 31; Ruggie, 1998a; Giddens, 1982 en Hasenclever *et al.*, 1997: 169; Cox, 1996 [1981]: 93; Krell, 2004: 366). Las estructuras sociales constituyen a los actores en tanto que les proporcionan una identidad social y condicionan –permiten y limitan– además sus posibilidades de actuar. Por lo tanto los actores sociales ni existen fuera de su contexto social ni fuera de sus estructuras de significado/sentido que comparten de manera colectiva/intersubjetiva ("cultura" en un sentido amplio). Asimismo los actores pueden reproducir y también cambiar estas estructuras a través de sus interacciones y costumbres (véase Cox, 1996 [1981]: 93; Ruggie, 1998: 99).

---

or not to self-regarding individuals (units) in the pursuit of typically material interests, including efficiency concerns (Ruggie, 1998a: 855)."

<sup>87</sup> De hecho Wendt señala que el título de su libro ("Social Theory of International Politics") contiene una doble referencia: "the book is about 'social theory' in general and, more specifically, about a more 'social' theory of international politics than Neorealism or Neoliberalism (Wendt, 1999: 6)."

<sup>88</sup> Traducción propia del inglés. El original dice: "(...) Neorealism and Neoliberalism are 'undersocialized' in the sense that they pay insufficient attention to the ways in which the actors in world politics are socially constructed (Wendt, 1999: 3 s.) (énfasis propio)."

---

“Los actores no solo producen estructuras normativas, también las cambian a través de su mera práctica social, dado que las circunstancias cambian, emergen nuevas restricciones o posibilidades, o nuevos actores hacen sentir su presencia (Ruggie, 1998: 99).”<sup>89</sup>

Este planteamiento, sin embargo, no debe malinterpretarse en el sentido que las estructuras (se) puedan cambiar en todo momento por el simple hecho de querer hacerlo (Wendt, 1999: 24 s.; Wendt, 1994: 386 s., 389; Risse, 2003: 105; Krell, 2004: 356 s.). Las estructuras sociales pueden ser igual -o incluso más- resistentes que las materiales, sólo que no son dadas por naturaleza (Krell, 2004: 357). La teoría de la estructuración (Giddens, 1995 [1984]) “tan sólo” expresa que es la práctica de los actores que (re)produce o transforma las estructuras sociales (Risse, 2003: 105; Ruggie, 1998: 99; Krell, 2004: 357).

También es importante mencionar que a partir de la perspectiva socialconstructivista es posible mirar *toda* la realidad socialmente construida, en palabras de Adler (1997: 336): “la ‘buena’ y la ‘mala’” (véase también Krell, 2004: 356). Wendt igualmente insiste en que los conflictos también representan fenómenos intersubjetivos, especialmente en virtud de percepciones compartidas sobre temas y amenazas (*threats*) (1994: 389) y señala que la guerra fría, por ejemplo, era fundamentalmente una estructura discursiva y no material (*ibid.*). Sin embargo, el énfasis de la investigación socialconstructivista está en el trato de las “buenas” ideas y las normas “positivas” (Krell, 2004: 367).

El insistir en la constitución mutua de estructuras y actores apunta en contra del individualismo (metodológico) de los enfoques racionalistas según los cuales el actuar del individuo representa la “unidad elemental de la vida social” (Elster, 1989: 13 en Risse, 2003: 105; Checkel, 1998: 326; Wendt, 1999: 26). En este sentido los enfoques de la elección racional se diferencian de modo fundamental de aquellos socialconstructivistas, ya que los primeros argumentan en términos de acción y sociedad “desde abajo hacia arriba” (*bottom-up*), es decir, desde los actores hacia las estructuras sociales. Los fenómenos sociales se explican a través de un “retroceso” hacia actores particulares/individuales y sus disposiciones (Zürn, 1992: 35-39 en Risse, 2003: 105; Wendt; 1999: 26).

---

<sup>89</sup> Traducción propia del inglés. El original dice: “Actors not only produce normative structures, they also change them by their very practice, as underlying conditions change, as new constraints or possibilities emerge, or as new claimants make their presence felt (Ruggie, 1998: 99).”

“Mientras éste [el individualismo] agrega desde abajo a partir de agentes ontológicamente primitivos, el holismo trabaja de arriba hacia abajo partiendo de estructuras sociales irreductibles. (...) El desacuerdo entre individualistas y holistas se dirige en gran medida hacia la pregunta hasta qué punto las estructuras construyen los agentes (Wendt, 1999: 26).”<sup>90</sup>

Las teorías socialconstructivistas, en cambio, insisten en una posición ontológica que da igual importancia a actores y estructuras (véase *inter alia* Adler, 1997; Wendt, 1999; Gamble y Payne, 1996: 9 s.). Sin embargo, hay que advertir que esta constitución mutua de actores y estructuras en la práctica de investigación es difícil de operacionalizar (Risse, 2003: 106 y 2004: 161; véase también Hasenclever *et al.*, 1997: 168 s.; Checkel, 1998: 342) y en efecto la tendencia a enfatizar o las estructuras o la acción social (Risse, 2002: 106; véase también Adler, 1997: 335) puede servir de criterio para clasificar las distintas vertientes constructivistas. Las teorías y enfoques estructuralistas (por ejemplo Wendt, 1999) privilegian las estructuras sociales y explican a través de ellas las identidades e intereses de los actores. Las teorías y enfoques de acción, en cambio, (por ejemplo Müller, 1994; 1995<sup>91</sup>; Risse, 2003; Kratochwil, 1989; Checkel, 1998) se concentran en la acción social y el papel de los actores, y explican y así la génesis, la (re)producción y la transformación de las estructuras sociales.

El problema consiste en conceptualizar la relación entre agentes y estructuras (*agent-structure problem*<sup>92</sup>) de modo que no se de prioridad ontológica ni a la acción social ni a las estructuras sociales (Hasenclever *et al.*, 1997: 169; Checkel, 1998: 332). La relación debe analizarse en términos de “irreductibilidad codeterminada” (*codetermined irreducibility*) (Wendt y

<sup>90</sup> Traducción propia. El original dice: “Whereas the latter [individualism] aggregates upward from ontologically primitive agents, the former [holism] works downward from irreducible social structures. (...) The disagreement between individualists and holists turns in important part on the extent to which structures ‘construct’ agents (...) (Wendt, 1999: 26).”

<sup>91</sup> Müller (1995: 384) critica la posición estructuralista de Wendt alegando que el concepto de actor no está lo suficientemente determinado y que no se desprende cuál es el repertorio de acción del cual disponen los actores. “Si la estructura del sistema y los actores se constituyen de manera recíproca, esta evolución de estructura tiene que estar presente en los potenciales de acción de los actores.” Traducción propia del alemán. Checkel (1998: 342) también critica la posición estructuralista de Wendt: “Moreover, Wendt’s theoretical stance has led to a neglect of domestic agency.”

<sup>92</sup> Wendt señala al holismo y al individualismo como soluciones extremas para el problema estructura-agente en las Relaciones Internacionales y la teoría social en general (Hasenclever *et al.*, 1997: 168 s.; Wendt, 1999: 26 ss.). Según Dessler el problema nace a partir de “two uncontroversial truths about social life: first, that human agency is the only moving force behind actions, events, and outcomes; and second, that human agency can be realized only in concrete historical circumstances that condition the possibilities for action and influence its course” (Dessler, 1989: 443 en Hasenclever *et al.*; 1997: 169).

Duvall, 1989: 59 en Hasenclever *et al.*, 1997: 169). Para Wendt (1999: 145) la solución del problema está en el proceso: "(...) ultimately process is the resolution of the agent-structure debate". Checkel (1998: 325) por ejemplo - después de reconocer los méritos del constructivismo, sobre todo en cuanto al "rescate" del tratamiento de identidades e intereses, critica que el constructivismo "carezca de una teoría de la acción" y como resultado "sobreenfatiza el papel de las estructuras sociales y las normas a costa de los agentes que son los que ayudan en primer lugar a crear y a cambiarlas"<sup>93</sup>.

### 3.1.4 Conclusiones intermedias

Haciendo un resumen de lo arriba expuesto, se reitera que el socialconstructivismo (todavía) no es una teoría sustantiva de las relaciones internacionales. Se trata más bien de una perspectiva filosófico-teorética que necesita ser "llenada" de teorías de alcance intermedio con el objetivo de poder operar en el terreno de las relaciones internacionales.

Además, el socialconstructivismo no necesariamente tiene asignada una epistemología post-positivista. El pensamiento socialconstructivista, hablando en términos epistemológicos, tiene un espectro muy amplio. En la literatura es común presentarlo como una *via media*, una combinación de un post-positivismo en cuestiones ontológicas y un positivismo en cuestiones epistemológicas.

Hay muchos autores que entienden que el debate entre socialconstructivismo y racionalismo, en el fondo, es un debate ontológico, cuyo núcleo, planteado en términos socialconstructivistas, es la construcción social de la realidad y la constitución mutua entre actores (agentes) y estructuras sociales.

---

<sup>93</sup> Traducción propia del inglés.

### 3.2 Conceptualizaciones: región, cooperación interregional, interregionalismo

Es evidente que la perspectiva teórica, entre otros factores, influye en la conceptualización del objeto de estudio, en este caso la cooperación interregional y el interregionalismo<sup>94</sup>. Por lo tanto, antes de exponer las diferencias explicativas entre el socialconstructivismo y la elección racional respecto a la cooperación interregional y luego las diferentes visiones de la relación entre interregionalismo y ordenes mundiales, vale la pena dedicar un (breve) espacio a las conceptualizaciones de “región”, “cooperación interregional” e “interregionalismo”, que están presentes en la literatura de las relaciones Internacionales y la Economía Política Internacional. Este trabajo gira alrededor de éstas conceptualizaciones; los conceptos de regionalismo, nuevo regionalismo, regionalización y globalización en cambio ocupan un papel secundario<sup>95</sup> y se hará referencia a ellos tan sólo en la medida que haga falta en el marco de los tres conceptos claves.

#### 3.2.1 Reflexiones previas

Hablar de interregionalismo puede describir todo un conjunto de fenómenos, y al parecer en el discurso científico sirve como término general que ante todo indica que lo que se investiga está ubicado en el nivel interregional de las relaciones internacionales<sup>96</sup>. Dado que este tipo de fenómenos –sean denominados interregionalismo, nuevo interregionalismo, relaciones interregionales, transregionalismo, cooperación interregional, interacción interregional, diálogo interregional, relaciones región–región (*region-to-region relationships*), interregionalización etc.– pertenecen a un campo de estudio relativamente nuevo, no ha de extrañar que al respecto todavía no exista un consenso terminológico en la comunidad científica<sup>97</sup>.

---

<sup>94</sup> Se hace referencia a los dos términos porque en la literatura correspondiente no se suele –por lo menos no explícitamente– establecer una diferencia (analítica) entre cooperación interregional e interregionalismo como se propone en esta tesis.

<sup>95</sup> Efectivamente existe abundante literatura en la disciplina acerca del regionalismo, el nuevo regionalismo, la regionalización y la globalización, pero la cooperación interregional y/o el interregionalismo no suelen ocupar en ella un lugar destacado.

<sup>96</sup> Sería interesante investigar el uso del término en el discurso político.

<sup>97</sup> Se puede constatar algo parecido –aunque en menor medida– para el regionalismo, la regionalización y el nuevo regionalismo aunque éstos sean objetos de estudio ya mucho más “establecidos”. De hecho hay autores que perciben este estado como perjudicial, como por ejemplo Spindler (2002) que piensa que la mayoría de los estudios contribuyen más bien a una confusión la cual a su vez contribuye o ha contribuido en gran medida a “oscurecer el fenómeno del nuevo regionalismo” [traducción propia del inglés] (véase además Lähteenmäki y Käkönen, 1999; Rüländ, 2002), pero hay otros que celebran la diversidad y rechazan explícitamente las

---

En este trabajo se establece una diferencia analítica entre cooperación interregional e interregionalismo. Además se opta por utilizar el término cooperación interregional porque es el que mejor refleja el carácter cooperativo del fenómeno y de cierta manera incluye a los demás términos arriba mencionados. Una *cooperación* interregional incluye necesariamente una relación al igual que una interacción y un diálogo entre regiones.

Volviendo al tema de la falta de un consenso terminológico, Rüländ (2002: 2) habla de una "naturaleza difusa"<sup>98</sup> del objeto de estudio y advierte que esta situación podría provocar dudas acerca de la relevancia del mismo: "¿Es real el interregionalismo o es tan sólo mucho ruido y pocas nueces?"<sup>99</sup> (Roloff citado en Rüländ, 2002: 2). Efectivamente las respuestas a esta pregunta son tan diversas y ambiguas como los casos estudiados y también los enfoques teóricos adoptados.

"Dependen de la definición, la geografía, la historia, el ámbito de políticas, las funciones, los actores, la condición de actor y el enfoque teórico (Rüländ, 2002: 2)."<sup>100</sup>

Es evidente: No es lo mismo, por ejemplo, estudiar el caso de las relaciones entre la Unión Europea y el Mercosur que tratar el proceso del *Asia Europe Meeting* (ASEM), ni es lo mismo estudiar una cooperación interregional en el ámbito de la seguridad o en el ámbito de la cooperación al desarrollo. Tampoco es igual adoptar un enfoque teórico neorrealista que uno socialconstructivista; es decir, partir de un programa de investigación o de otro, y de unas premisas ontológicas o de otras. Quedémonos en esta parte del trabajo con la varianza provocada por los enfoques y las perspectivas teóricos.

---

definiciones/conceptualizaciones "hegemónicas" (véase al respecto por ejemplo Marchand *et al.*, 1999).

<sup>98</sup> Traducción propia del inglés.

<sup>99</sup> Traducción propia del inglés.

<sup>100</sup> Traducción propia del inglés. El original dice: "They depend on definition, geography, history, policy field, functions, actors, actorness and theoretical approach (Rüländ, 2002: 2)."

### 3.2.2 Región

¿Cómo se conceptualizaría entonces el fenómeno de la cooperación interregional<sup>101</sup> desde una perspectiva socialconstructivista, y cuál sería el concepto correspondiente de región?

“Todas las regiones hasta cierto punto son definidas de manera subjetiva, y pueden entenderse en términos (...) de “regiones cognitivas”<sup>102</sup>. (...) las regiones pueden ser vistas como comunidades imaginadas que descansan sobre mapas mentales (Hurrell, 1995: 41)<sup>103</sup>.”

Las regiones -vistas desde una perspectiva socialconstructivista- son unidades socialmente construidas y en tal virtud no tienen una naturaleza inmutable (Hurrell, 1995: 38; Grugel y Hout, 1999: 9; Gamble y Payne, 1996: 17; Hettne, 1999a: xv; Hveem, 1999: 94; Adler y Barnett, 1996: 77; Gilson, 2002; Daase, 1993: 78; Bersick, 2004: 39; Wendt, 1994: 385; Hurrell<sup>104</sup>, 1995: 66; Lähteenmäki y Käkönen, 1999: 208; Robles jr, 2004: 3 s).

“Las regiones están hechas y se rehacen, y sus miembros y sus fronteras se deciden a través de peleas políticas e ideológicas y las estrategias conscientes de los actores estatales y sociales (Grugel y Hout, 1999: 9) (énfasis propio).”<sup>105</sup>

No existen, por lo tanto, “regiones naturales” (Hveem, 1999: 94), regiones en el sentido de “unidades geográficas constituidas por naturaleza” [naturally constituted geographical units] (Grugel y Hout, 1999: 9<sup>106</sup>). Al contrario, una región, como construcción territorial-funcional, no es una unidad natural, determinada sino una unidad heurística transformable (Daase, 1993: 78). La delimitación de regiones siempre es afectada por la política (Hveem: *ibid.*) o como constata Rosamond “no es una tarea neutral de la cartografía

<sup>101</sup> Por más obvio que parezca, vale aclarar que inter-regional quiere decir entre regiones diferentes- mínimo dos- , mientras intra-regional quiere decir entre integrantes de una misma región. La cooperación en el marco de la Unión Europea por ejemplo es de carácter intraregional, la cooperación entre la Unión Europea y el Mercosur de carácter interregional.

<sup>102</sup> El término “regiones cognitivas [cognitive regions]” fue introducido por Emmanuel Adler (1994 citado en Hurrell, 1995: 41).

<sup>103</sup> Traducción propia del inglés.

<sup>104</sup> Wendt (1994: 385) de hecho se refiere a los Estados: “(...) that states are not structurally or exogenously given but constructed by historically contingent interactions”.

<sup>105</sup> Traducción propia del inglés: El original dice: “Regions are made and re-made, and their membership and frontiers are decided through political and ideological struggle and the conscious strategies of states and social actors (Grugel y Hout, 1999: 9).”

<sup>106</sup> Grugel y Hout dejan claro al mismo tiempo que la territorialidad representa una condición *sine qua non* de las regiones porque no pueden existir sin una realidad física (1999: 9).

política”<sup>107</sup> (1998: 4). El criterio funcional para definir una región se manifiesta en la función social que se le atribuye la cual es variable dado que los criterios funcionales -políticos, sociales, económicos, institucionales, jurídicos, culturales, ambientales etc.<sup>108</sup>- también lo son. Benz *et al.* (1999: 11) proponen que “una región (...) representa un espacio que debe entenderse como un contexto social cuya ampliación tan sólo se determina en función de sus funciones y por lo tanto tiene que redefinirse continuamente”<sup>109</sup>; Hettne define la región como “un grupo de Estados con un proyecto político más o menos explícitamente compartido”<sup>110</sup> (1999b: 1).

Esta última definición, centrada en el papel de los Estados, atrajo la crítica de Gilson (2002: 4) que, basándose en Cox (1981), echa en falta la consideración de los agentes sociales como creadores de estructuras, y alega que Hettne, como también Gamble y Payne (1996), retiene la idea de que las regiones representan tan sólo la suma de sus partes, es decir, que se trata de una agregación de varios intereses nacionales<sup>111</sup>. En cambio se puede alegar que el propio proceso de interacción, sea a nivel intra- o interregional, puede transformar la naturaleza y/o las identidades de las regiones que participan en él. De este modo las regiones se convierten a través de su acción interregional en “agentes reflexivos” que a la vez constituyen y son constituidas por su interacción interregional y por su externalización continua dentro de este foro (Scholte, 1993: 69 s. en Gilson, 2002: 12).

Dado que el socialconstructivismo hace especial hincapié en las ideas –la cita anterior de Grugel y Hout lo indica– es de esperar que éstas también tienen un papel destacado en la definición del concepto de región. Rosamond (1998: 4), por ejemplo, enfatiza los “actos estratégicos y la construcción de intereses e identidades”<sup>112</sup> y Gilson (2002: 10) reivindica la necesidad de tomar en serio los aspectos referidos al espacio de las ideas/los aspectos ideacionales (*ideational aspects*) de la formación de regiones (*region formation*).

---

<sup>107</sup> Traducción propia del inglés. Rosamond afirma esto en el marco de un estudio de caso acerca la dimensión cultural del diálogo entre Asia y Europa. Aquí me permito llevarlo a un nivel general.

<sup>108</sup> Se podría argumentar también que la función social o incluso también la política engloba al resto de las funciones.

<sup>109</sup> Traducción propia del alemán.

<sup>110</sup> Traducción propia del inglés. Gilson (2002: 4) este postulado de Hettne alegando que “retiene la idea de que una región representa la suma de sus partes” [traducción propia del inglés].

<sup>111</sup> Véase al respecto también Hettne (1999b: 15): “ (...) one must understand regional politics as an aggregation of and ‘concertation’ of national interests. For this reason the best approach to grasp the ongoing and still shady process of regionalization is probably to identify, compare and analyse individual national options.”

<sup>112</sup> Traducción propia del inglés.

“(...) el papel de aspectos ideacionales de la formación de regiones, que pone mayor énfasis en el papel de la interacción social en la definición de regiones. Y de particular importancia (...) el papel de la interacción social *qua* región con lo que se percibe como otra región (Gilson, 2002: 10) (énfasis en el original).”<sup>113</sup>

También Adler y Barnett (1996: 77 en Adler, 1997: 345) constatan el peso de las ideas alegando que las fronteras de las llamadas “security communities”<sup>114</sup> están determinadas por ellas, y que por lo tanto es cada vez más plausible que “las regiones son socialmente construidas y susceptibles a la redefinición”<sup>115</sup>.

Además es interesante el papel que asumen las regiones en la sociedad internacional, más específicamente en la construcción del orden mundial, y en el contexto de este trabajo, sobre todo el impacto de su mutua interacción en esta superestructura, que, claro está, también las constituye.

“(...) como el impacto de las acciones humanas repetidas en la estructura en la que operan llega a afectar tanto a los actores como a las estructuras dentro de este proceso (Cox, 1981 en Gilson, 2002: 10).”<sup>116</sup>

Las regiones, por lo tanto, pueden tener o adquirir la condición de actores en la sociedad internacional. Este planteamiento, que hasta ahora ha estado implícito en las reflexiones precedentes, en realidad merece un tratamiento más profundo. Los actores clásicos del sistema internacional son y siguen siendo los Estados. Pero no son los únicos, y han perdido relevancia en las últimas décadas. La teorización de las Relaciones Internacionales refleja esta evolución de la realidad internacional, y las teorías estado-céntricas del *mainstream* en ese sentido han quedado un tanto marginadas. El neorrealismo, por ejemplo, no permite conceptualizar las regiones como actores *proprios* del sistema internacional; éstas siempre quedarían relegadas a ser una aglomeración de Estados que cooperan entre sí. ¿Pero cómo se explicaría que la suma de uno más uno más uno, por ejemplo, es más que tres? El institucionalismo ya ofrece un concepto más amplio de actor; aquí las instituciones internacionales importan (*institutions matter!*) y pueden ser vistas como actores de la sociedad internacional. Pero sólo recientemente la perspectiva del socialconstructivismo ha abierto la posibilidad de conceder a

---

<sup>113</sup> Traducción propia del inglés.

<sup>114</sup> Fue Deutsch (1957) quien introdujo este término (véase por ejemplo Ruggie, 1998a; Risse, 2003: 109; Adler y Barnett, 1998)

<sup>115</sup> Traducción propia del inglés.

<sup>116</sup> Traducción propia del inglés.

---

las regiones la condición de actor en tanto que construcción social contingente.

### 3.2.3 Cooperación interregional

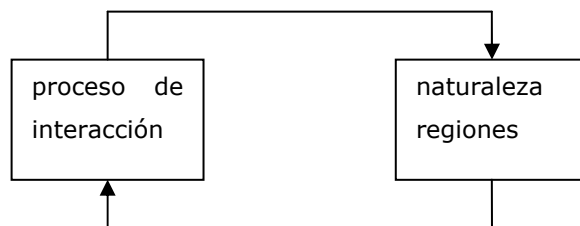
Una definición muy general del fenómeno de la cooperación interregional es la siguiente: Se trata de cooperación interregional cuando dos actores colectivos que pertenecen a dos regiones distintas cooperan entre sí (Bersick, 2004: 53<sup>117</sup>). Los ámbitos de política (*policy fields*) y/o áreas temáticas (*issue areas*) de cooperación pueden ser muy variados: pensemos, por ejemplo, en comercio, seguridad, instituciones, desarrollo, derechos humanos, medio ambiente para nombrar tan sólo algunos. La cooperación puede englobar muchos o más bien pocos de esos ámbitos y/o áreas temáticas y puede tener un grado de institucionalización más o menos alto.

Es más que evidente que la cooperación interregional presupone la existencia de regiones. La existencia de regiones es una condición necesaria, aunque no suficiente, para la cooperación entre regiones. Sin embargo, partiendo de la constitución mutua entre estructuras y agentes (Wendt, 1999: 147; Giddens, 1995 [1984]; Ruggie, 1998a: 62; Ruggie, 1998: 99; Cox, 1996 [1981]: 93; Checkel, 1998: 327 s.), la relación entre regiones y cooperación interregional no es unidireccional. Es decir, que el proceso de interacción -en este caso el proceso de la cooperación interregional, visto como una construcción socio-política (Gilson, 2002: 11) puede moldear la naturaleza misma de las regiones constituyentes, mientras que éstas a la vez influyen en los términos de la interacción. Gilson habla en ese sentido de la creación del "yo" y del "otro" a través de la interacción entre regiones (*the creation of self and other*) (2002: 14). La figura 3.1 ilustra la relación recíproca-circular entre el proceso de interacción y las regiones.

---

<sup>117</sup> Bersick entiende a partir de esta definición que el proceso APEC (Asia Pacific Economic Cooperation) por ejemplo no es un ejemplo de cooperación interregional, ya que los participantes no se asignan a dos regiones distintas (2004: 53). Para estudiar el caso del proceso ASEM (Asia Europe Meeting) Bersick amplía la definición alegando que también se trata de cooperación interregional cuando cooperan dos actores colectivos más x actores más, que pertenecen a dos regiones distintas (ibid.).

**Figura 3.1: Constitución mutua entre proceso de interacción y naturaleza de regiones**



Fuente: elaboración propia

La noción de proceso es importante, ya que indica que las pautas de la cooperación interregional no se entienden como fijas sino como contingentes. El proceso de la cooperación interregional no es tan sólo el resultado de unas regiones que deciden interactuar, sino que supone un nivel de análisis propio que además debería reconocerse en su calidad de estructura social<sup>118</sup> (Wendt, 1999: 147). A diferencia de lo anterior, una versión racionalista, y en concreto la correspondiente a la teoría de la elección racional en la que se fundamenta tanto el neorrealismo como el institucionalismo neoliberal (véase Hasenclever *et al.*, 1997: 23), trata el proceso de la cooperación interregional exclusivamente como un resultado. Se trataría del resultado de una negociación entre actores (estatales)<sup>119</sup> de carácter egoísta-utilitarista (racional-instrumentalista) que poseen intereses e identidades exógenos y dados (Ruggie, 1998a: 862) y “flotan” en un vacío socio-estructural.

La lógica de la acción racional-instrumentalista (*zweckrational*<sup>120</sup>) (Risse, 2003: 108) se distingue de manera fundamental de aquella comunicativa (Habermas, 1981) o argumentativa orientada hacia el entendimiento mutuo (*verständigungsorientiertes Handeln*), que es compatible con la perspectiva socialconstructivista (véase Müller, 1995; Risse, 2003). La acción orientada hacia el entendimiento mutuo se refiere a un modo de interacción en el cual las preferencias, intereses e identidades de los actores no se pueden suponer

<sup>118</sup> “Moreover, this interaction level has, and should therefore be recognized as having ‘structure’ (Wendt, 1999: 147). Wendt propone además llamar las estructuras de interacción micro-estructuras porque parten desde el ángulo de los actores/agentes (ibid.). Para un tratamiento más exhaustivo de las estructuras micro y macro véase Wendt (ibid.).

<sup>119</sup> Nótese que la conceptualización de regiones como actores ya es complicada desde las teorías racional-instrumentalistas, sobre todo desde el neorrealismo, dado que parten de la premisa de un sistema internacional cuyos actores son Estados (westfalianos). Se trata de perspectivas estado-céntricas que además priman la llamada área de “high politics” de la política exterior tradicional (véase al respecto por ejemplo Bretherton y Vogler, 2006: 12).

<sup>120</sup> La palabra alemana *Zweck* significa objetivo, *zweckrational* significa racional en función del/de los objetivos o bien racional respecto al objetivo/los objetivos. *Zweckrationales Handeln* sería la acción racional en función del objetivo/de los objetivos.

como fijas, sino que son susceptibles de transformación (Wendt, 1994: 386; 1999: 27; Risse, 2003: 117; Müller, 1995: 374 s.; Ruggie, 1998a: 862; Hasenclever *et al.*; 1997: 4; Krell, 2004: 352). Esta lógica incorpora ideas, identidades e intereses como socialmente construidos y endógenos al proceso de interacción (*inter alia* Ruggie, 1998a: 864), y los actores actúan frente a los objetos según sus percepciones de significado de estos objetos (Gilson, 2002: 15; Risse, 2003: 108; Blumler, 1969: 2 citado en Wendt, 1999: 140). Los actores no sólo reproducen las estructuras normativas, también las cambian a través de sus prácticas de interacción (Ruggie, 1998: 99; Giddens, 1995 [1984]; Cox, 1981; Gamble y Payne, 1996: 7; Hveem, 1999: 93).

Partiendo de Armstrong (1998: 469 en Gilson, 2002: 11) la cooperación interregional se puede entender como la reiteración continuada de un "conjunto de concepciones (*assumptions*) cognitivas, normativas y jurídicas compartidas entre [regiones] que emergen de su interacción social"<sup>121</sup>. Mientras una costumbre/un hábito (*habit*) de cooperación puede derivar en primera instancia de la decisión tomada por representantes regionales de establecer un diálogo sobre ciertos temas (*issues*) (Glarbo, 1999: 635 s. en Gilson, 2002: 11; véase también Hasenclever *et al.*, 1997: 187), los canales comunicativos y las pautas de comportamiento establecidas como parte de este proceso pueden afectar la visión de las regiones del "yo" y del "otro" (*self and other*) (Gilson, 2002: 11).

La formación de identidad/identidades a través de la interacción social, en este caso la cooperación interregional es un aspecto clave del programa de investigación socialconstructivista (Grugel, 2004: 134; Gilson, 2002; 2002a; Armstrong, 1998: 469 en Gilson, 2002: 11; Rüländ, 2002: 3; 2001: 8; 1999: 3 ss.; Ruggie, 1998a: 873; Hänggi, 2000: 8 s.; Hurrell, 1995: 41, 65; Hasenclever *et al.*; 1997: 5 s.; Bretherton y Vogler, 2006: 37-61).<sup>122</sup>

"Basado en la premisa que cada identidad implica una diferencia, los constructivistas también exploraron el papel "del otro" (...) en la constitución interactiva de identidades (Ruggie, 1998a: 873)."<sup>123</sup>

---

<sup>121</sup> Traducción propia del inglés.

<sup>122</sup> Hettne (1999b: 14) no tiene en cuenta este aspecto de la interacción interregional -la cual además para él no supone un nivel propio de análisis sino una "dinámica inter-nivel de la regionalización" [inter-level dynamics of regionalization] [traducción propia]; Hettne tan sólo advierte que el comportamiento de una región afecta al comportamiento de las demás regiones: "On the level of interregional relations, the behaviour of one region has an impact on the behaviour of others".

<sup>123</sup> Traducción propia del inglés.

Chin y Mittelman (1997 en Gilson, 2002: 15) enfatizan la construcción de identidades introduciendo un elemento discursivo: la interacción como “las historias que cuentan los actores sociales, y a través de las cuales, en el proceso, llegan a definir o a construir sus identidades”.

Otro aspecto importante del proceso de la cooperación interregional es, por un lado, la creación/construcción de instituciones en calidad de foros sociales para crear interpretaciones y concepciones/visiones compartidas e intersubjetivas acerca de la realidad: es decir una estructura ideacional intersubjetiva. Por otro lado es pertinente estudiar la repercusión de estas instituciones o prácticas institucionalizadas en los intereses e identidades de las regiones que participan en el proceso de interacción (Gilson, 2002: 15; Hasenclever *et al.*, 1997: 5).<sup>124</sup>

En este punto no se ha tratado con la debida amplitud el concepto de la cooperación en las Relaciones Internacionales. Se hará en el marco de las respectivas lógicas de acción de los enfoques racionalistas y socialconstructivistas (3.3.2, p. 74).

A continuación se intentará plantear una aproximación socialconstructivista al concepto del interregionalismo como forma institucionalizada del proceso de la cooperación interregional y su relación con la construcción de órdenes mundiales.

### 3.2.4 Interregionalismo

Se puede alegar que sería más adecuado hablar de interregionalismos que de interregionalismo, ya que en la sociedad internacional existen tipos y formas muy diversas del fenómeno (véase Marchand *et al.*, 1999: 903<sup>125</sup>; Grugel, 2004a: 606) que además son muy difíciles de categorizar (Hettne, 2004: 9). El término interregionalismo describe por lo tanto una categoría, un tipo ideal en el sentido weberiano del término.

Un interregionalismo se puede describir como la forma institucionalizada de un proceso de cooperación interregional (Bersick, 2004: 53<sup>126</sup>; véase también

---

<sup>124</sup> Bersick (2004: 52 s.) alude a las instituciones en su función de indicadores, dado que la afirmación acerca del carácter de un proceso de cooperación intra o interregional permanece abierta “hasta que los actores no construyan instituciones que posibiliten asociar los participantes con las respectivas regiones”.

<sup>125</sup> “It is important to speak of new regionalisms instead of new regionalism. When we think about issues such as regionalism(s), regionalisation(s), globalism(s) or globalisation(s) we must think about them in the plural, not the singular form (Marchand *et al.*, 1999: 903).”

<sup>126</sup> Bersick plantea que un interregionalismo es la forma institucionalizada del producto de la interregionalización, la cual describe el proceso de la cooperación interregional (2004: 52 s.).

---

Hettne, 2004: 9) o de una práctica<sup>127</sup> de cooperación interregional (Hasenclever *et al.*, 1997: 5). El concepto de institución que subyace en este planteamiento es de carácter amplio: Las instituciones se entienden como estructuras sociales de significados y sentido (*soziale Sinn- und Bedeutungsstrukturen*), por supuesto contingentes, de la sociedad internacional (Risse, 2003: 108). Una institución interregional puede por lo tanto significar una institución formal, pero también una estructura menos rígida que consistiría, por ejemplo, en cumbres o encuentros regulares, es decir, en canales de comunicación y pautas de comportamiento concordantes con determinadas normas (*normkonsistentes Verhalten*) (véase Hurrell, 1995: 42; Bersick, 2004: 52; Zürn, 1998: 171; Hasenclever *et al.*, 1997; Gilson, 2002: 15 ss.).

El interregionalismo, o mejor dicho los interregionalismos, en su calidad de instituciones sociales representan una estructura social de la sociedad internacional con consecuencias constitutivas, no sólo regulativas, en las identidades e intereses y el comportamiento de los actores (Risse, 2003: 109; Hurrell, 1995: 65; Hasenclever *et al.*, 1997: 1): en este caso las regiones. Se trata aquí de una visión sistémica/estructuralista “desde arriba hacia abajo”, aunque es evidente que fácilmente se puede, y también se debe, cerrar el círculo teniendo en cuenta que son los actores que crean las estructuras, es decir los interregionalismos como instituciones sociales. Un interregionalismo, por lo tanto, es una construcción social que además en su calidad de institución social y estructura intersubjetiva (Hurrell, 1995: 65) puede ser tanto variable dependiente como independiente (Hasenclever *et al.*, 1997: 16). En la teoría de regímenes, se designa regímenes (*regimes*) a cierto tipo de instituciones sociales (Hasenclever *et al.*, 1997: 19; Krasner, 1982)<sup>128</sup>. Kratochwil y Ruggie (1986: 764) insisten en los elementos cognitivos de la ontología de los regímenes internacionales, plasmados en los significados intersubjetivos (*intersubjective meaning*) y las visiones compartidas (*shared understandings*).

---

Desprendo de esta definición que para Bersick interregionalización es tan sólo un término para hacer referencia al proceso de la cooperación interregional. Por lo tanto también se puede decir que un interregionalismo es la forma institucionalizada del proceso de la cooperación interregional.

<sup>127</sup> Según Wendt y Duvall (1989: 63 en Hasenclever *et al.*, 1997: 19), instituciones y prácticas son codeterminadas: “all practices presuppose institutions (otherwise they would be mere ‘behaviors’ rather than ‘practices’), and all institutions presuppose practices (otherwise they would not exist at all).”

<sup>128</sup> Quiere decir que no toda institución social es un régimen (en el sentido de la teoría de los regímenes), pero que todo régimen se puede entender como institución social (véase Hasenclever *et al.*, 1997: 1, 16; Krell, 2004: 248).

“Los regímenes internacionales se definen como instituciones sociales alrededor de las cuales las expectativas convergen en ámbitos de cuestiones internacionales. El énfasis en las expectativas convergentes como la base constitutiva de regímenes necesariamente da al régimen una calidad intersubjetiva. De ahí sigue que *conocemos* los regímenes a través de su entendimiento principal y compartido de formas deseadas y aceptables del comportamiento social. Por lo tanto, la ontología de regímenes descansa sobre un fuerte elemento de intersubjetividad (Kratochwil & Ruggie, 1986: 764) (énfasis en el original).”<sup>129</sup>

En analogía con el regionalismo y sobre todo el nuevo regionalismo<sup>130</sup> -el nuevo regionalismo como proyecto de Estado (véase *inter alia* Gamble y Payne, 1996: 250; Hettne *et al.*, 1999; Spindler, 2002: 7; Gilson, 2002: 2 s.; Hummel y Menzel, 2005: 423; Grugel, 2004a: 605; Hurrell, 1995; Telò, 2001)<sup>131</sup>, el interregionalismo, como categoría general, podría conceptualizarse como un proyecto de regiones o entre regiones. Gilson (2002: 11) propone inscribir el interregionalismo en lo que Calhoun (1998: 12 en *ibid.*) describe como un contexto global en transformación, en el cuál diferentes grupos de actores tienen que enfrentar “el desafío moderno de decidir cómo encajar en proyectos de identidad colectiva e individual”<sup>132</sup>.

<sup>129</sup> Traducción propia del inglés. En el original dice: “International regimes are commonly defined as social institutions around which expectations converge in international issue-areas. The emphasis on convergent expectations as the constitutive basis of regimes gives regimes an inescapable intersubjective quality. It follows that we *know* regimes by their principled and shared understandings of desirable and acceptable forms of social behavior. Hence the ontology of regimes rests upon a strong element of intersubjectivity.”

<sup>130</sup> Respecto al regionalismo -y también a la regionalización- como objetos de estudio se diferencian en la literatura dos momentos o fases de investigación. La primera (aproximadamente desde los años cincuenta hasta los años setenta) está ubicada en el contexto de la guerra fría (*old regionalism*), mientras la segunda que es la actual está relacionada con la transformación de la economía política mundial y un nuevo orden mundial emergente. El término nuevo regionalismo (*new regionalism*) hace referencia a la segunda “ola” de integración regional (véase al respecto *inter alia* Hettne *et al.*; 1999; Gamble y Payne, 1996; Cornago Prieto, Noé y Aldecoa Luzárraga, Francisco, 1998; Ibáñez, 2000; Telò, 2001; García Segura, 2006; Breslin *et al.*, 2002; Hummel y Menzel, 2005; Marchand *et al.*, 1999: 903; Grugel, 2004a).

<sup>131</sup> El término *regionalismo* (*regionalism*) suele asociarse en la literatura -si es que no se confunde con el término regionalización -con proyectos de Estado en un espacio geográfico determinado que tienen tendencia a embocar en la integración regional formal e institucionalizada, es decir en unidades supranacionales (véase Hummel y Menzel, 2005: 423). Gamble y Payne (1996: 250) entienden bajo el concepto de *regionalismo* un proyecto de Estado que emerge de negociaciones entre actores políticos domésticos y identifican por lo tanto el nivel de Estado y sus actores como un nivel clave de análisis. También ponen de manifiesto su convicción que las estructuras, las históricas y las emergentes o actuales, constituyen y condicionan el contexto de la interacción social y que los agentes (actores) no tan sólo actúan dentro de las estructuras, sino que más bien no pueden actuar sin reproducirlas, confirmando o modificándolas. Aparte Gamble y Payne (1996: 17) llaman la atención sobre el carácter abierto del regionalismo, un proyecto que se construye y continuamente se re-construye o redefine: “Regionalism is seen as something that is being constructed, and constantly reconstructed, by collective human action”.

<sup>132</sup> Traducción propia del inglés.

Para el caso de América Latina, Grugel (2004a) contrapone el modelo de "nuevo regionalismo" promovido por Estados Unidos con el modelo de la Unión Europea, y llega a la conclusión que existen diferencias significativas -sobre todo en términos de la importancia discursiva que se atribuye a nociones de "partnership", el apoyo para la integración regional y la inclusión política y social. Grugel defiende que la Unión Europea usa el nuevo regionalismo -que en su visión incluye el interregionalismo- como un modelo para marcar una identidad de lo que percibe como una gobernanza más humana para América Latina que el modelo estadounidense.

El interregionalismo puede conceptualizarse como un proyecto de identidad colectiva entre regiones (véase al respecto Hurrell, 1995: 64 s.; Deutsch, 1957, Adler y Barnett; 1996). Partiendo de la conceptualización de regionalismo de Hveem el interregionalismo sería el "cuerpo de ideas" que promociona un espacio geográfico o social determinado como proyecto interregional o la construcción de una identidad colectiva; procesos asociados con un proyecto político y una estrategia y propicios a la creación de instituciones (2000: 72).

De la conceptualización del interregionalismo como proyecto de identidad colectiva al interregionalismo como una visión del mundo (*world view*<sup>133</sup>) o del orden mundial no supone dar un paso demasiado grande. El concepto de "world views" es de gran interés para una aproximación socialconstructivista, dado que se refiere al espacio de las ideas: incluye construcciones civilizatorias, factores culturales, identidades de Estados y de otros actores, en este caso las regiones, cuyos intereses e identidades pueden ser moldeados (Ruggie, 1998a: 867).

El interregionalismo podría conceptualizarse como una visión del mundo o una visión acerca del (nuevo) orden mundial. Asimismo como se han estudiado, por ejemplo, la globalización de la racionalidad de mercado<sup>134</sup> o la emergencia de un sentimiento de comunidad (*we-feeling*) entre naciones (Ruggie, 1998a: 867)<sup>135</sup>, se podría indagar en el interregionalismo como visión del mundo o visión del (nuevo) orden mundial (véase el apartado 3.4.2, p. 86). La pregunta sería entonces ¿de qué modo los foros interregionales pueden

---

<sup>133</sup> Para Goldstein y Keohane (1993a: 4 en Ruggie, 1998a: 866) "world views" son uno de tres tipos de ideas (los otros dos son "principled beliefs" y "causal beliefs") "entwined with people's conceptions of their identities, evoking deep emotions and loyalties".

<sup>134</sup> Por ejemplo por autores constructivistas que trabajan en la tradición de Antonio Gramsci (Cox, Gill) y Karl Polanyi (Hettne, Spindler, Gamble y Payne).

<sup>135</sup> Ruggie (1998a: 867) hace referencia a las "security communities" de Deutsch (1957).

contribuir a una estructura emergente de gobernanza global (Rüland, 2001: 4) o gobernanza regional (Jayasuriya, 2003: 379 en Grugel, 2004a: 606)?

### **Digresión: Interregionalización**

El término interregionalización es otro que aparece con frecuencia en la literatura. Para Bersick (2004: 52), por ejemplo, ese término describe el proceso de la cooperación interregional. La clave está justamente en la noción de proceso, y es fácil percibir la analogía con ciertas conceptualizaciones de regionalización<sup>136</sup> (*regionalization*) y globalización que entienden la regionalización como un proceso de creciente interacción social dentro de una región, el cual se da desde abajo hacia arriba (*bottom-up*) (Gilson, 2002: 3). Gamble y Payne, por ejemplo, definen regionalización como una “combinación de estructuras históricas y emergentes”<sup>137</sup>:

“La globalización y la regionalización no son proyectos de Estado, pero combinaciones de estructuras históricas y emergentes, una articulación compleja de institucines establecidas y reglas y nuevas pautas diferenets de interacción social entre actors no-estatales (Gamble & Payne, 1996: 250).”<sup>138</sup>

Hveem (1999: 87) define regionalización como “el fenómeno de una creciente interacción económica (y social) dentro de una región<sup>139</sup>”, en palabras de Hurrell (1995a: 334) “se refiere al aumento de integración social *dentro de una región* y al proceso, a menudo no diseccionado, de interacción social y económica”<sup>140</sup> [énfasis propio].<sup>141</sup> La interregionalización, en analogía con

---

<sup>136</sup> Existe evidencia empírica en términos de datos económicos respecto a la regionalización de la economía mundial: la experiencia de los años noventa fue la de una creciente concentración regional en los flujos comerciales (comercio intra-regional) en términos de aumento porcentual positivo en exportaciones e importaciones entre países de una misma región. Sin embargo, los datos económicos también indican una creciente globalización en términos de comercio y flujos de capitales. La economía mundial sufre procesos de regionalización y de globalización al mismo tiempo (véase Spindler, 2002: 7).

<sup>137</sup> Traducción propia del inglés.

<sup>138</sup> Traducción propia del inglés.

<sup>139</sup> Traducción propia del inglés.

<sup>140</sup> Traducción propia del inglés.

<sup>141</sup> Spindler (2002: 6) enfatiza que en la dimensión económica, *regionalización* implica “procesos empíricos casi autónomos y espontáneos (...) los cuales dentro de un área geográfico determinado llevan hacia una creciente interdependencia económica y pautas regionalizadas de transacción económica” [traducción propia del inglés]. Esta interdependencia (económica) creciente es medible (Spindler, 2002: 6; Hummel y Menzel, 2005: 422) y Gamble y Payne (1996: 258) señalan al respecto que aunque existan varias maneras de medirla, los flujos de comercio, inversiones, ayuda y personas son de destacada importancia. También hacen hincapié en que la regionalización puede ocurrir con anterioridad a la unificación/integración política de una región, que puede representar un incentivo para ésta (teoría de la integración neofuncionalista) o bien puede ocurrir en un territorio que ya ha alcanzado una unión política (Gamble y Payne, 1996: 258). El suponer/constatar que la regionalización se da de manera autónoma y espontánea sin embargo no

estas conceptualizaciones, por lo tanto describe el aumento de integración social *entre* regiones y el proceso/los procesos de interacción social. Dado que no existe interacción que no sea social, lo social incluye todos los ámbitos de interacción: También la interacción económica tiene un carácter social. Teniendo en cuenta que la cooperación interregional se entiende en este trabajo como proceso, no es necesario profundizar más en el concepto de interregionalización.

---

quiere decir que esté completamente desprendida de la política (Spindler, 2002: 6). Puede, pero no necesariamente tiene que ser un producto de lo que se denomina *regionalismo* (véase también Hveem, 1999: 87 y 111).

### 3.3 La cooperación interregional vista a partir del socialconstructivismo en comparación con una visión desde el paradigma de la elección racional

En este capítulo se abordará el debate abstracto entre socialconstructivismo y racionalismo, que se ha sintetizado en sus rasgos elementales en el apartado 3.1 (p. 39), al terreno concreto de la cooperación interregional, cuya conceptualización se ha tratado en el apartado 3.2.3 (p. 56). Acorde a la división analítica en cooperación interregional e interregionalismo, en este apartado se hará referencia tan sólo a la cooperación interregional. La pregunta entonces es: ¿Cómo se ve el fenómeno de la cooperación interregional a través de una lente socialconstructivista, y cómo se ve en cambio a través de una lente racionalista? Más en concreto: ¿Cómo se podría explicar o entender respectivamente la actividad de las regiones que participan en el proceso de la cooperación interregional; y de qué tipo de actores se trata? ¿Qué es lo que puede aportar una aproximación socialconstructivista y en qué consisten las diferencias claves en comparación con los enfoques racionalistas?<sup>142</sup>

En este capítulo el concepto de agencia le “gana” cierto protagonismo al concepto de estructura, un desequilibrio que se pretende “equiparar” en el apartado 3.4 (p. 82).

Las relaciones interregionales se entienden y se tratan en las Relaciones Internacionales y la Economía Política Internacional como un fenómeno cooperativo (véase por ejemplo Hettne, 2004: 9); por eso en este trabajo se opta por hablar de *cooperación interregional*. Esta terminología -por supuesto en el fondo es el fenómeno/la naturaleza del fenómeno- permite una asociación con cierta rama de la teorización de la disciplina: la teoría de regímenes (*regime theory*)<sup>143</sup>, cuyo interés, en términos muy generales, se concentra en la cooperación institucionalizada, explícita o implícita, entre

---

<sup>142</sup> Cómo se acaba de adelantar se hará hincapié en la perspectiva socialconstructivista; la visión de la elección racional sirve ante todo para contrastarla. No se pretende hacer un análisis exhaustivo ni mucho menos de la visión racionalista del fenómeno de la cooperación interregional y además aquí se subsume el neorrealismo y el institucionalismo neoliberal bajo la perspectiva de la elección racional, procedimiento legítimo siempre y cuando se esté consciente que también existen diferencias entre neorrealismo e institucionalismo neoliberal (véase al respecto sobre todo Baldwin, 1993; Hasenclever *et al.*, 1997: 23 s.; Krasner, 1983).

<sup>143</sup> El término/concepto de „régimen internacional [international regime]“ fue introducido en la disciplina por John Ruggie (1975) (Hasenclever *et al.*, 1997: 1; Salomón, 2001/2002: 52, pie de página 21).

Estados y otros actores de la sociedad internacional en determinados ámbitos de política (Krell, 2004: 248).<sup>144</sup>

Como era de esperar *la* teoría de regímenes no existe, es decir, no se trata de un pensamiento homogéneo (véase Hasenclever *et al.*, 1997; Meyers, 2005: 491). Al contrario, dentro de la teoría de regímenes también nos encontramos con el debate socialconstructivismo versus racionalismo, y dado que el fenómeno de la cooperación internacional o dicho de otro modo la evolución y el impacto de comunidades internacionales es una preocupación central para la teoría de regímenes (véase Hasenclever *et al.*, 1997: 192), ésta representa un marco adecuado para acercarse a la cooperación interregional.

En general se puede decir que el trato del fenómeno de la cooperación y la importancia que se le asigna varía de manera significativa entre las teorías de las Relaciones Internacionales y especialmente entre teorías racionalistas y teorías socialconstructivistas. Es lógico que lo dicho también vale para el caso concreto de la cooperación interregional (véase Rüländ, 2001: 6).

Para los racionalistas -tanto neorrealistas como institucionalistas neoliberales- el fenómeno/problema de la acción colectiva (*cooperative action*) se puede reducir a siguiente pregunta: ¿Cómo es posible la cooperación entre egoístas racionales cuyos identidades e intereses son exógenos y dados (Wendt, 1994: 384)? Wendt (*ibid.*) rechaza tratar este supuesto como una “hipótesis de facto [de facto hypothesis]” y propone en cambio que la interacción cambia las identidades e intereses que son endógenos al proceso de cooperación.<sup>145</sup>

Los próximos dos apartados se dedican a los actores que participan en el proceso de la cooperación interregional y a las respectivas lógicas de acción de las cuales parten racionalistas y socialconstructivistas.

---

<sup>144</sup> La definición consensuada en la disciplina sigue siendo aquella elaborada por Krasner (1983a: 2) que dice que regímenes son “implicit or explicit principles, norms, rules, and decision-making procedures around which actors’ expectations converge in a given area of international relations. Principles are beliefs of fact, causation and rectitude. Norms are standards of behavior defined in terms of rights and obligations. Rules are specific prescriptions or proscriptions for action. Decision-making procedures are prevailing practices for making and implementing collective choice”.

<sup>145</sup> Wendt (1994: 384) no niega que los intereses de los Estados puedan ser exógenos, pero rechaza la premisa de que eso necesariamente sea así siempre.

### 3.3.1 La naturaleza de los actores de la cooperación interregional

“Durante la interacción, los identidades sociales y los intereses siempre sufren procesos (Wendt, 1994: 386).”<sup>146</sup>

¿Cuáles son los actores que participan en el proceso de la cooperación interregional y cómo son? Cuando se habla de actores en las Relaciones Internacionales, es crucial identificar aquellos que son relevantes, su constitución, carácter o naturaleza incluyendo sus intereses y objetivos y los medios para alcanzar éstos últimos, y la constitución, calidad y estructura del ambiente en el cual se mueven (Meyers, 2005: 482). Según estos criterios es posible clasificar las teorías de cooperación, ya que el concepto de actor se distingue de manera fundamental en las teorías racionalistas y aquellas socialconstructivistas. Exponer estas diferencias en relación a los actores de la cooperación interregional es el objetivo de este apartado.

Es evidente que los actores principales que participan en el proceso de la cooperación regional son las regiones; las regiones que -claro está- a su vez representan una amalgama de actores. En ese sentido es pertinente hacer una breve referencia al concepto de “*actorness*” (condición de actor) que está íntimamente relacionado con el concepto de “*regionness*” (condición de región)<sup>147</sup>: Mientras “*regionness*” se refiere a un proceso endógeno de creciente cohesión, “*actorness*” se refiere a una creciente capacidad de actuar, la cual emerge de una mayor presencia de la entidad regional en diferentes contextos y su externalización o interacción con otros actores (véase Hettne, 2004: 5; Bretherton y Vogler, 1999<sup>148</sup> y 2006; Grugel, 2004a: 603 s.; Maxwell y Engels, 2003 en Grugel, *ibid.*).

A lo largo del trabajo se han adelantado las diferencias claves entre el concepto de actor de las teorías racionalistas y aquellas socialconstructivistas: Mientras las primeras parten de actores aislados del contexto social que poseen intereses e identidades exógenos y dados, por lo general egoístas, y buscan maximizar sus objetivos, es decir, sus funciones de utilidad a través de la cooperación (*homo oeconomicus*), las segundas se basan en actores inmersos en un contexto/una estructura social, cuyos identidades e intereses son socialmente construidos, endógenos al proceso de cooperación y susceptibles de transformación (*homo sociologicus*) (véase *inter alia* Wendt, 1999: 27; Wendt, 1994: 386; Ruggie, 1998a:

<sup>146</sup> Traducción propia. El original dice: “Social identities and interests are always in process during interaction (Wendt, 1994: 386).”

<sup>147</sup> Se opta por utilizar el término inglés, dado que se trata de un término muy establecido en la literatura relevante.

<sup>148</sup> Bretherton y Vogler (1999) han desarrollado el concepto de “*actorness*” respecto a la Unión Europea.

862<sup>149</sup>; Hasenclever *et al.*, 1997: 4; Checkel, 1998: 327; Green y Shapiro, 1994: 17-19 en Risse, 2003: 101). El cuadro 3.1 proporciona una visión esquemática de estas diferencias.

**Cuadro 3.1: Divergencias en el concepto de actor entre racionalismo y socialconstructivismo (ámbito de cooperación)**

<i>Actores</i>	<i>Racionalismo*</i>	<i>Socialconstructivismo</i>
<i>Carácter</i>	<i>homo oeconomicus</i> , racional en función de sus objetivos egoístas	<i>homo sociologicus</i> , reflexivo, capaz de aprender
<i>Intereses e identidades</i>	exógenos a la interacción, dados y fijos, estables	endógenos a la interacción, socialmente construidos y transformables
<i>Objetivos</i>	maximizar utilidad individual, (beneficios relativos, beneficios absolutos)	variables, lograr el entendimiento mutuo

Fuente: elaboración propia

\* Bajo la categoría "racionalismo" se tratan tanto el neorrealismo como el institucionalismo neoliberal, que a pesar de sus diferencias comparten premisas claves respecto a los actores (véase *inter alia* Baldwin, 1993; Hasenclever *et al.*, 1997).

Desde una visión neorrealista, que considera los Estados en términos de unidades que poseen funciones similares<sup>150</sup> (*like units*) (Waltz, 1979; Grieco, 1993: 121; Keohane, 1989 en Hveem, 1999: 92; Ruggie, 1998a: 855 s.; Krell, 2004: 169 ss.) y además como los actores determinantes del sistema internacional (*inter alia* Grieco, 1993: *ibid.*; Hasenclever *et al.*, 1997: 23), las regiones representarían no más que la suma de sus partes, es decir, la suma de los Estados (Gilson, 2002: 6; Hveem, 1999: 92). Los participantes en el proceso de cooperación interregional por lo tanto también se reducirían a Estados: Estados, cuyos representantes egoístas persiguen el objetivo de maximizar sus intereses nacionales (estables) a través de la cooperación interregional (Gilson, 2002: 5 s.). En el caso de la teoría neorrealista, lo más probable es que se trate de intereses en el ámbito de la seguridad, dado que la principal preocupación de los Estados es su seguridad nacional (Waltz, 1995<sup>151</sup>). Pero también puede ser, en un sentido realista más clásico, la lucha por el poder en términos materiales de modo que la cooperación interregional sería una arena más, donde los Estados-nación compiten por el poder (Rüland, 2001: 5 ss.; 2002: 3 ss.). Desde un enfoque neorrealista las dinámicas de

<sup>149</sup> Ruggie advierte (1998a: 862) que algunos neorrealistas afirman "derivar" los intereses del Estado de la condición de anarquía, pero que según Milner el concepto de anarquía era un terreno sumamente resbaloso y por lo tanto poco apropiado como para derivar proposición alguna.

<sup>150</sup> "States are alike in the tasks they face, though not in their ability to perform them (Waltz, 1959: 238)." La única diferencia importante entre los Estados es su potencial de poder (Krell, 2004: 165).

<sup>151</sup> "In crucial situations, the ultimate concern of states is not for power but for security (Waltz, 1995: 79 s.)."

cooperación interregional se entenderían como antagónicas (*dynamics of rival regionalism*) y se enfatizarían los juegos de equilibrio de poder (*balancing*) entre los distintos actores regionales en el nivel interno (intra-regional) y por supuesto también externo (inter-regional), en el sentido de buscar alianzas estratégicas (véase Hänggi, 2000: 8 s.; Roloff, 1998; Rüländ, 2002: *ibid.*).

Desde una visión institucionalista neoliberal, aparte de los Estados entrarían en juego actores no-estatales, sobre todo económicos. Pero a pesar de esta ampliación del concepto de actor, el institucionalismo neoliberal comparte con el neorrealismo la premisa racionalista que los actores tienen un carácter egoísta/utilitarista-racionalista y poseen identidades e intereses exógenos y fijos (Ruggie, 1998a: 855 s., 864; Hasenclever *et al.*, 1997: 23 s.; Krell, 2004: 352). Keohane y Martin (1995: 39) aclaran en ese sentido: "Los institucionalistas liberales tratan los Estados como egoístas racionales (...). Como el realismo, la teoría institucionalista es utilitarista y racionalista (Keohane y Martin, 1995: 39)."<sup>152</sup> Las motivaciones o bien necesidades para cooperar en el nivel interregional desde un punto de vista institucionalista serían provocadas por la creciente y compleja interdependencia en la sociedad internacional (Rüländ, 1999: 3 ss.; Hänggi, 2000: 8 s.).

Otra importante similitud entre el neorrealismo y el institucionalismo consiste en que no consideran el impacto constitutivo del proceso de interacción/cooperación en las identidades y los intereses de los actores (Gilson, 2002: 11; Wendt, 1994: 386), y en particular de las regiones. La perspectiva socialconstructivista, en cambio, tiene en cuenta la mutua constitución entre las regiones y el proceso de cooperación. El proceso de la cooperación interregional puede así moldear la naturaleza misma de las regiones constituyentes, mientras que éstas a la vez influyen en los términos de la interacción. Gilson habla en ese sentido de la creación del "yo" y del "otro" a través de la interacción entre regiones (*the creation of self and other*) (2002: 14) (véase también Adler, 1997: 344 y el capítulo 6.1, p. 171).

Las concepciones (*conceptions*) de las regiones acerca del "yo" y del "otro" y sus intereses/objetivos "durante la interacción están siempre en proceso [are always in process during interaction]" (Wendt, 1994: 386)<sup>153</sup>, quiere decir que son

---

<sup>152</sup> Traducción propia.

<sup>153</sup> Wendt (1994: 386) señala que las identidades e intereses sociales "pueden estar relativamente estables en ciertos contextos, que es cuando puede ser útil tratarlos como dados". Pero que sin embargo "esta estabilidad es una continuada concreción [ongoing accomplishment] de prácticas que representan el yo y el otro en cierta manera y no un hecho dado acerca del mundo" y concluye que "el racionalismo depende de prácticas que han estabilizado identidades, las cuales no podemos conocer a priori" (traducción propia del inglés).

susceptibles de transformación. Por lo tanto Wendt (véase también Wendt, 1999: 27; Ruggie, 1998a: 862154; Hasenclever *et al.*, 1997: 4; Adler, 1997: 342) señala que las identidades e intereses deberían tratarse como variables dependientes, endógenas al proceso de interacción y no como supuestos teórico-ontológicos, cuyo origen carece de relevancia para el análisis:

“(…), las identidades y los intereses más bien deberían tratarse como variables dependientes y no como variables dadas pre-teóricas, cuyo origen, esté ubicado en la naturaleza humana o políticas domésticas<sup>155</sup>, resulta irrelevante para el análisis (Wendt, 1994: 385).”<sup>156</sup>

Concebir las identidades e los intereses como variables endógenas al proceso de interacción permite entender la cooperación interregional, la cual representa una acción colectiva, como un proceso de creación de nuevas definiciones del “yo” y del “otro” en vez de tratarla tan sólo como un problema de cambiar el precio de la cooperación para unos actores (Estados) egoístas (Wendt, 1994: 387), tal como podría describirse la preocupación de las teorías racionalistas (véase por ejemplo Axelrod, 1984: 3<sup>157</sup>).

Así como los Estados-nación no son entidades dadas de manera estructural o exógena, sino construidas a través de interacciones históricamente contingentes (Wendt, 1994: 385<sup>158</sup>; Hveem, 1999: 93; Cox, 1996 [1981]: 93), las entidades regionales también son construidas a través de la creación de nuevas lealtades e identidades por encima del Estado-nación (Hveem, 1999: *ibid.*; Wendt, 1992: 417). De la misma manera que los Estados se definen en parte a través de su existencia inter-nacional (Hirst y Thompson, 1995: 410 en Gilson, 2002: 19)<sup>159</sup>, las regiones se definen en parte a través de su acción interregional. Las identidades e intereses de las regiones, hasta cierto punto, también son constituidas de manera interactiva (Ruggie, 1998a: 872 s.; Hurrell, 1995: 65; Gilson, 2002: 6, 22): tal como pasa con el famoso interés nacional (véase también Adler, 1997: 337<sup>160</sup>) o los intereses nacionales que representan una interpretación común, una noción compartida. En

<sup>154</sup> Ruggie advierte (1998a: 862) que algunos neorrealistas proclaman de “derivar” los intereses del Estado de la condición de anarquía, pero que según Milner el concepto de anarquía era un terreno sumamente resbaloso y por lo tanto poco apropiado como para derivar proposición alguna.

<sup>155</sup> Aquí es evidente la referencia por un lado al realismo/neorrealismo (naturaleza humana) y al institucionalismo neoliberal (factores domésticos).

<sup>156</sup> Traducción propia. En el original dice: “(...) identities and interests should be treated as dependent variables rather than pre- theoretical givens, the origins of which, whether they lie in human nature or domestic politics, are irrelevant for purposes of analysis.”

<sup>157</sup> “Under what conditions will cooperation emerge in a world of egoists without central authority?”

<sup>158</sup> Véase también los autores que cita Wendt al respecto (1994: 385, pie de página 2, 394).

<sup>159</sup> Traducción propia del inglés.

<sup>160</sup> Adler afirma en general (1997: 37) que el concepto del interés nacional es “very sensitive to constructivist logic”.

palabras de Adler (1997: 337) son "(...) intersubjective understandings about what it takes to advance power, influence and wealth, that survive the political process, given the distribution of power and knowledge in a society". Los intereses nacionales son hechos cuya "objetividad" depende de un acuerdo humano y la asignación colectiva de significados (ibid.). Hall resume que "la construcción social de identidades es necesariamente anterior a las más obvias concepciones de intereses: un 'nosotros' tiene que establecerse antes de que sus intereses puedan ser articulados (en Adler, 1997: ibid.)". Esto también vale para un interés regional o intereses regionales, los cuales -por lo menos en parte- se constituyen a través de la externalización, es decir, la interacción con otras regiones y representan más que la mera suma de los intereses de sus miembros constituyentes (véase también Hveem, 1999: 92).

Para Wendt, las identidades no se pueden aislar del contexto social. Al contrario, poseen un "carácter inherentemente relacional" y tienen que mirarse como "conjuntos de significados que un actor se atribuye mientras adquiere la perspectiva de los demás, es decir, como objeto social"<sup>161</sup> (Wendt, 1992: 379; 1994: 386 en Hasenclever *et al.*, 1997: 186). En el caso del interregionalismo, el otro significativo pertinente es la otra región.

"La construcción de una identidad implica establecer opuestos y 'otros' cuya actualidad siempre es sujeta a la interpretación y a la re-interpretación continua de las diferencias en relación con 'nosotros' (Said, 1995: 227 y 332 en Gilson, 2002: 23)."<sup>162</sup>

La identidad social de una región representa por lo tanto una concepción particular del "yo" en relación con el "otro", generando intereses particulares y moldeando decisiones políticas (Hasenclever *et al.*, 1997: ibid.). En efecto supone una diferencia significativa para la interacción si, en términos de Wendt, *ego* considera/percibe *alter* como amigo o como enemigo. En el primer caso *ego* respetará los intereses de *alter*, mientras que en el segundo tan sólo los tomará en cuenta como "parte de su contexto externo de decisión [part of *ego's* decision environment]" (Hasenclever *et al.*, 1997: ibid.). Wendt (1994: 386) distingue entre dos tipos de interés, el interés egoísta (*self-interest*) y el interés colectivo

<sup>161</sup> Traducción propia del inglés a partir de Hasenclever *et al.* (1997: 186): "For Wendt, identities cannot be defined in substantive terms, i.e. in isolation from the social context. By contrast, they are 'inherently relational' and have to be regarded as 'sets of meanings that an actor attributes to itself while taking the perspective of others, that is, as a social object' (Wendt 1992a: 397; 1994: 386)."

<sup>162</sup> Traducción propia. El original dice: "The construction of identity involves establishing opposites and 'others' whose actuality is always subject to the continuous interpretation and re-interpretation of their differences from 'us' (Said, 1995: 227 y 332 en Gilson, 2002: 23)."

(*collective interest*)<sup>163</sup>, y establece un *continuum* de identificación (*identification continuum*) cuyos puntos extremos son la identificación negativa y la identificación positiva con los intereses del otro.

“(...) Definiré el interés egoísta y los intereses colectivos como efectos hasta qué punto y de que manera las identidades sociales implican una identificación con el destino del otro (...). La identificación es un continuo que va de negativo a positivo, de percibir el otro como un anatema en relación al yo que percibirlo como una extensión del yo (Wendt, 1994: 386).”<sup>164</sup>

A partir de la identificación negativa, el interés se define sin consideración del otro, el cual se entiende como un objeto para ser manipulado en función de la gratificación del yo. A partir de la identificación positiva, en cambio, el otro se concibe como una extensión del yo (Wendt, 1994: 386; Hasenclever *et al.*, 1997: 186).

El postulado neorrealista que los Estados definen sus intereses en términos de beneficios relativos (*relative gains*) asume que los Estados tienden hacia el extremo negativo del *continuum* de identificación (*ibid.*), mientras que el postulado neoliberal que predominan los beneficios absolutos (*absolute gains*) asume que los Estados tienden hacia una posición céntrica, ni positiva ni negativa (véase respecto al debate acerca de beneficios relativos y absolutos *inter alia* Baldwin, 1993: 4 ss.; Gamble y Payne, 1996: 247 s.<sup>165</sup>; Meyers, 2005: 487 s.; 502 ss.; Salomón, 2001/2002; Krell, 2004: 165 ss.). Wendt (*ibid.*) concluye que de todos modos el interés egoísta surge de una representación particular de la relación entre el yo y el otro, es decir, es de carácter social.

Considerando que las teorías racionalistas parten de la estabilidad de intereses e identidades (véase *inter alia* Hasenclever *et al.*, 1997: 23), es difícil, sino imposible imaginarse la creación de identidades colectivas e intereses comunes entre regiones que superan el modelo de alianza estratégica (a corto plazo). La identificación colectiva, sin embargo, es una variable esencial en el proceso de interacción/cooperación o bien integración interregional, dado que sin cambios en las identidades lo máximo a lo que se puede aspirar es una cooperación

<sup>163</sup> Por supuesto se trata de tipos ideales en el sentido weberiano.

<sup>164</sup> Traducción propia. El original dice: “(...) I shall define self-interest and collective interest as effects of the extent to which and manner in which social identities involve an identification with the fate of the other (...). Identification is a continuum from negative to positive, from conceiving the other as anathema to the self to conceiving it as an extension of the self (...) (Wendt, 1994: 386).”

<sup>165</sup> “The neo-realists emphasize the importance of relative gains in conditions of international anarchy and consider that this inhibits co-operation, the neoliberals assume that states are more concerned with absolute welfare maximization and are thus more inclined to believe that co-operation can be learned (Gamble y Payne, 1996: 5).”

comportamental (*behavioral cooperation*) que no es comparable con lo que es una comunidad (Wendt, 1994: 384<sup>166</sup>; véase también Wendt, 1999: 27).

Una vez establecida<sup>167</sup>, la cooperación interregional basada en reglas puede transformar a los egoístas en actores orientados más hacia el altruismo (Hasenclever *et al.*, 1997: 186 s.), dado que según Wendt (1994: 390) una “evolución de cooperación puede llevar hacia una evolución de comunidad”<sup>168</sup>, en la cual los actores se identifican por lo menos parcialmente con los intereses legítimos de los otros y los respetan en sus decisiones. Hasenclever *et al.* (1997: 187) advierten que los intereses egoístas pueden ocupar un papel importante en las fases tempranas de la creación de regímenes, es decir, en la cooperación institucionalizada, pero que según corre el tiempo y proliferan las instituciones cooperativas, los participantes tienden a adquirir identidades colectivas. Un proceso, que en palabras de Wendt (1994: 386 en Hasenclever *et al.*, 1997: *ibid.*) “discourages free-riding by increasing diffuse reciprocity and the willingness to bear costs without selective incentives”.<sup>169</sup> Es decir que mientras un proceso de cooperación interregional puede nacer en primer lugar a partir de intereses egoístas, es posible que éstos cambien a través del propio proceso de interacción.

La concepción de identidad colectiva en términos de significados intersubjetivos (Wendt, 1992: 417) se corresponde con la clase de ideas que Cox (1996 [1981]: 98) describe como “significados intersubjetivos [*intersubjective meanings*] o nociones compartidas [*shared notions*] de la naturaleza de las relaciones sociales que tienden a perpetuar hábitos y expectativas de comportamiento”<sup>170</sup>. Ruggie (1998a: 869) también enfatiza la importancia de “creencias intersubjetivas” (*intersubjective beliefs*) en términos de hechos sociales cuya base es la “intencionalidad colectiva” (*collective intentionality*). Subyace aquí la crítica a las teorías individualistas que reducen todo, también las ideas, a los individuos.

---

<sup>166</sup> Téngase en cuenta los autores en los cuales se basa Wendt para esta afirmación: Deutsch, 1957; Lasswell, 19972 y Russett, 1963).

<sup>167</sup> Según Hasenclever *et al.*, (1997: 186 s.), Wendt no niega que los racionalistas tienen mucho que decir acerca de la “cooperación entre egoístas”, sin embargo advierte (Wendt, 1992: 417): “Even if egoistic reasons were its starting point, the process of cooperating tends to redefine those reasons by reconstituting identities and interests in terms of new intersubjective understandings and commitments.”

<sup>168</sup> Traducción propia del inglés.

<sup>169</sup> La propuesta del Parlamento Europeo de crear un fondo de solidaridad birregional entre la Unión europea y América Latina podría ser un buen ejemplo.

<sup>170</sup> Traducción propia del inglés. Cox (1986 [1981]: 98) de hecho identifica dos categorías de ideas; la segunda son “collective images of social order held by different groups of people. These are differing views as to both the nature and the legitimacy of prevailing power relations, the meaning of justice and public good (...)”.

El concepto de identidad que subyace en la interpretación racionalista de la cooperación internacional es el del interés egoísta, de la identificación negativa con el otro. Hasenclever *et al.* (1997: 186) señalan que esta concepción se corresponde con la lógica de la acción estratégica (utilitarista) (véase Müller, 1994: 15 y el apartado 3.3.2, p. 74)

“Los intereses de ego son definidos y perseguidos independientemente de los intereses de alter, que son tomadas en cuenta solamente como parte del entorno de decisión de ego (Hasenclever *et al.*; 1997: 186).”<sup>171</sup>

El próximo apartado está centrado en las distintas lógicas de acción inherentes a las teorías racionalistas (utilitaristas) y las socialconstructivistas, haciendo referencia, claro está, a regiones que participan en un proceso de cooperación interregional.

### 3.3.2 Las lógicas de acción y la cooperación interregional

“La acción comunicativa crea y transforma la relación social entre los actores (Müller, 1994: 28).”

Este apartado gira en torno a las respectivas lógicas de acción inmanentes a las teorías racionalistas y socialconstructivistas y su idoneidad para explicar/entender el fenómeno de la cooperación interregional. Es evidente el vínculo con el apartado anterior, que trataba de la naturaleza/la constitución de los actores que participan en este proceso. Ahora la pregunta es: ¿Cómo actúan estos actores, es decir, las regiones o dicho de otro modo: ¿Qué lógica de acción impera en su acción social, en su modo de interactuar?

El paradigma de la elección racional se basa en una lógica de acción utilitarista o estratégica, que en las Relaciones Internacionales se asocia con el *homo oeconomicus* (Müller, 1995: 372; Keohane, 1984; Keohane y Martin, 1995: 39; Oye, 1986; Risse, 2003: 101, 108; Ruggie, 1998a: 855; Checkel, 1998: 327), concepto de actor que se ha tratado arriba (véase el 3.3.1; 67). Es pertinente entonces contraponer la lógica de la acción racional-utilitarista (estratégica) con otra muy distinta; una que es compatible con el concepto de actor socialconstructivista, el *homo sociologicus*: la lógica comunicativa -también llamada argumentativa- (Risse, 2003: 110), orientada en primer lugar hacia el mutuo entendimiento (*verständigungsorientiertes Handeln*) entre los actores. Ésta es propia de la teoría de la acción comunicativa del filósofo Jürgen Habermas (1981, I:

---

<sup>171</sup> Traducción propia. El original dice: “The interests of ego are defined and pursued independently of the interests of alter, which are taken into consideration only as part of ego’s decision environments (Hasenclever *et al.*; 1997: 186).”

126-135; 1983: 144 s.) y fue introducida en las Relaciones Internacionales por Müller (1994) y Kratochwil (1989) (véase Hasenclever *et al.*, 1997: 176<sup>172</sup>; Risse, 2003: 110 ss.; Krell, 2004: 352 s.).

Se puede alegar que lógica de la acción estratégica (utilitarista) no alcanza para explicar/entender el fenómeno de la cooperación interregional, y que la lógica de la acción comunicativa significa una aportación importante o incluso necesaria al respecto (Müller, 1994: 24). Ello se debe a que introduce un tipo de acción *dinámica* que permite entender el proceso también *dinámico* de la cooperación interregional que incluye la continua (re-) definición de las identidades e intereses de los actores, que a su vez constituyen el proceso de interacción.

Siguiendo a Habermas (1981), Müller (1994) y Kratochwil (1989), se puede establecer una distinción fundamental entre la acción estratégica y la acción comunicativa como dos mecanismos alternativos para la coordinación social (Hasenclever *et al.*, 1997: *ibid.*).<sup>173</sup>

El cuadro 3.2 ilustra de manera esquemática las diferencias entre la acción estratégica y la acción comunicativa.

### Cuadro 3.2: Características acción comunicativa y acción estratégica

	<i>Acción comunicativa (constructivismo)</i>	<i>acción estratégica (racionalismo)</i>
<i>orientación, objetivo</i>	entendimiento mutuo, creación de interpretaciones comunes de la realidad	éxito, realización de la optimización de las preferencias individuales
<i>modo de coordinación social (del comportamiento)</i>	argumentos persuasivos	incentivos externos
<i>Carácter</i>	contingente, dinámico	Estático <sup>174</sup>

Fuente: elaboración propia a partir de Hasenclever *et al.*, 1997: 176–185 y Müller, 1994; 1995

Müller identifica en las teorías de acción utilitaristas una especie de “vacío lógico” entre una motivación plausible para la cooperación internacional y la cooperación de hecho bajo las desfavorables condiciones de la anarquía y la amenaza permanente de desaparecer del escenario internacional que sufren los Estados.

<sup>172</sup> Según Hasenclever *et al.* (1997: 176) Kratochwil y Müller pertenecen a la corriente de los “cognitivistas fuertes [strong cognitivists]”, lo que se corresponde en este trabajo con la etiqueta constructivista.

<sup>173</sup> La acción estratégica y la acción comunicativa son tipos ideales, en la realidad no ocurren separadas, sino de forma paralela (Müller, 1994: 27)

<sup>174</sup> Es cierto que las cadenas de juego suponen introducen cierta dinámica en el proceso de cooperación, pero está dinámica no se refiere a las preferencias de los jugadores las cuales permanecen estáticas.

Postula por ende que este vacío tan sólo se puede llenar a través de la acción comunicativa (1994: 15; 1995: 372).<sup>175</sup>

“Sólo el concepto de acción comunicativa presupone el lenguaje como un medio de entendimiento sin más abreviaturas, en que hablantes y oyentes se refieren, desde el horizonte preinterpretado que su mundo de la vida representa, simultáneamente a algo en el mundo objetivo, en el mundo social y en el mundo subjetivo, para negociar definiciones de la situación que puedan ser compartidas por todos (Habermas, 1987 [1981]: 137 s.).”

La política internacional consiste en gran medida de actos de habla (*Sprechhandlungen/ speech acts*)<sup>176</sup> (Müller, 1994: 25): también en el caso de la cooperación interregional. Sin embargo las teorías de acción utilitaristas no consideran el papel del lenguaje (*Sprache*) (Müller, 1994: 24 ss., véase también Hurrell, 1995: 65; Hülse, 2003<sup>177</sup>), se podría decir también de la comunicación o del discurso en los procesos de interacción (Kratochwil, 1989: 12; véase también Hasenclever *et al.*, 1997: 177). Müller (ibid.) alega en ese sentido que en los modelos de la teoría de los juegos –favorecidos sobre todo por autores institucionalistas para explicar “la cooperación a pesar de” – los jugadores (actores) son mudos: no se hablan.<sup>178</sup> Y precisamente es ésta condición de silencio, la que es constitutiva para el dilema de decisión con el cual se enfrentan<sup>179</sup>. De modo que todo sería distinto si es que los jugadores (actores) se comunicasen.

Vale la pena imaginarse un proceso de cooperación interregional constituido por un lado por actores (Estados nacionales) que siguen una lógica de acción estratégica y por otro lado por actores (regiones) que siguen una lógica de acción comunicativa. Los “actores estratégicos” se corresponden con los Estados racionales egoístas del neorrealismo y del institucionalismo neoliberal que intentan maximizar sus

<sup>175</sup> “Con el concepto de acción comunicativa empieza a operar un supuesto más: el de un *medio lingüístico* en que se reflejan *como tales* las relaciones del actor con el mundo (Habermas, 1987 [1981]: 136, énfasis en el original).”

<sup>176</sup> “La diplomacia fundamentalmente es lenguaje [Sprache]. Y también dónde tienen lugar transacciones sin lenguaje –por ejemplo movimientos financieros o acciones militares–, éstas están inmersas en la acción comunicativa (Müller, 1994: 25).”

<sup>177</sup> Hülse (2003: 212 s.) advierte sobre la importancia de las metáforas en las relaciones internacionales: “Se olvida a menudo el hecho de que los medios retóricos también construyen realidades. De hecho la realidad no sólo se construye a partir de lo que digo, sino también a través de la manera como lo digo. Una disciplina de las Relaciones Internacionales que trata exclusivamente el primer nivel, a lo mejor tan sólo capta una parte de las construcciones de la realidad.”

<sup>178</sup> Müller despertó críticas feroces con esta afirmación, sobre todo por parte de Keck (1995), seguidor del paradigma de la elección racional. En una réplica a Keck, Müller (1995: 377) modificó su afirmación acerca de la mudez de los jugadores (actores) de la elección racional alegando que éstos sufrían de “distorsiones comunicativas fatales”. Traducción propia.

<sup>179</sup> Müller (1994: 25) pone como ejemplos tres modelos de juego importantes del institucionalismo: el “dilema del prisionero”, la “caza de los ciervos” y el “juego de los cobardes”.

---

beneficios en el juego de la política internacional (Meyers, 2005: 486; Gilson, 2002: 5 s.) y actúan en función de ese objetivo. El actor racional-egoísta en la interacción con otros actores de las mismas características hace un cálculo egocéntrico de sus utilidades e intenta influir en los otros actores de tal manera que sea posible la maximización de sus beneficios; su lógica de acción es estratégica; en términos de acción social es utilitarista (Müller, 1994: 16). Tanto para el neorrealismo como para el institucionalismo neoliberal la cooperación es posible, porque promete la maximización de los beneficios individuales –por ejemplo la reducción de costes de transacción– de los actores que participan en ella (véase también Müller, 1995: 373; Gilson, 2002: 5 s.; Gamble y Payne, 1996: 2; Keohane *et al.*, 1993: 175)<sup>180</sup>. Es más, la optimización/maximización de los beneficios individuales requiere la cooperación internacional (Müller, 1994: 16). Bajo la ausencia de la cooperación, los llamados “problemas de acción colectiva” (*collective action problems*) no tienen solución (véase también Hänggi, 2000). La premisa, compartida por neorrealismo e institucionalismo neoliberal, acerca de los actores (Estados) egoístas y utilitaristas es condicionada por la anarquía internacional, que según los neorrealistas dificulta de manera significativa la cooperación duradera y que según los institucionalistas sin embargo no la impide (Mearsheimer, 1995; Baldwin, 1993; Meyers, 1998: 422; Müller, 1995: 373; Snidal, 1991). ¿Pero cómo es posible establecer y también mantener la cooperación internacional -en este caso interregional- en un sistema internacional anárquico (Müller, 1995: 383; véase también Hasenclever *et al.*, 1997: 178)? ¿Alcanza con la premisa que el impacto de las instituciones es la clave, cuando éstas recién tienen que crearse a través de la cooperación? Müller califica este “truco” de las teorías de la elección racional de *petitio principii* (*ibid.*: 385).

De la insuficiencia de la acción estratégica para explicar la cooperación duradera y la superación de las condiciones desfavorables surge la necesidad de una teoría de la acción que tiene en cuenta la importancia de los actos comunicativos en los procesos de interacción/cooperación (Müller, 1994: 25). Mientras la acción estratégica en un contexto de cooperación interregional sirve para la optimización de las preferencias dadas de los Estados participantes, y la comunicación representa tan sólo una especie de intercambio de datos o señales informativos<sup>181</sup>

---

<sup>180</sup> Es cierto que supone cierta –hasta demasiada– reducción meter neorrealismo e institucionalismo neoliberal en un mismo saco. Se justifica en el contexto de este trabajo ante la similitud en sus premisas racionalista-utilitaristas respecto a los conceptos de actor y de acción (véase Baldwin, 1993; Meyers, 2005).

<sup>181</sup> Véase respecto al concepto de comunicación en las teorías racionalistas y sobre todo en los modelos de la teoría de los juegos que simulan situaciones de cooperación Müller (1994, 1995). “Mi concepto de la comunicación no es el de la teoría de los juegos y del enfoque del rational choice (...). Su concepto de comunicación es cercano al de la teoría de la información, más preciso se podría hablar de ‘intercambio

---

la acción comunicativa va más allá. Su objetivo principal es el mutuo entendimiento, la creación de interpretaciones comunes. En ella las regiones asumen que el propio proceso de comunicación puede suponer un cambio en sus preferencias y en aquellas de los demás (Müller, 1995: 374 s., Gilson, 2002). Esta evolución se da a través del intercambio recíproco entre el papel de los comunicantes, en el cual los actores de manera alternativa asumen la perspectiva del respectivo otro. No se trata entonces de acercarse a una realidad objetiva y dada, sino de crear interpretaciones comunes (Müller, 1995: *ibid.*; Habermas, 1987 [1981]: 138; Gilson, 2002: 15; Klotz, 1995: 32 en Gilson) en el sentido de la construcción social de la realidad (Berger y Luckmann, 1966), el "corazón" del constructivismo.

También Hasenclever *et al.* (*ibid.*) sostienen que la falta de consideración de los actos comunicativos es cada vez más inaceptable en un mundo caracterizado por una creciente interdependencia y aún mayor complejidad en muchos temas internacionales (*international issues*) y que prácticamente hace imposible la cooperación basada en reglas:

"Interpretaciones divergentes de la realidad (...), si no pueden ser superadas a través de la acción comunicativa, hacen imposible la cooperación gobernada por reglas [*rule governed cooperation*], dado que incluso normas y reglas acordadas tienen que fracasar si son aplicadas de manera inconsistente por actores que siguen sus interpretaciones individuales acerca de lo que representa una situación particular y cómo requiere que actúen (Hasenclever *et al.*, 1997: 177)."<sup>182</sup>

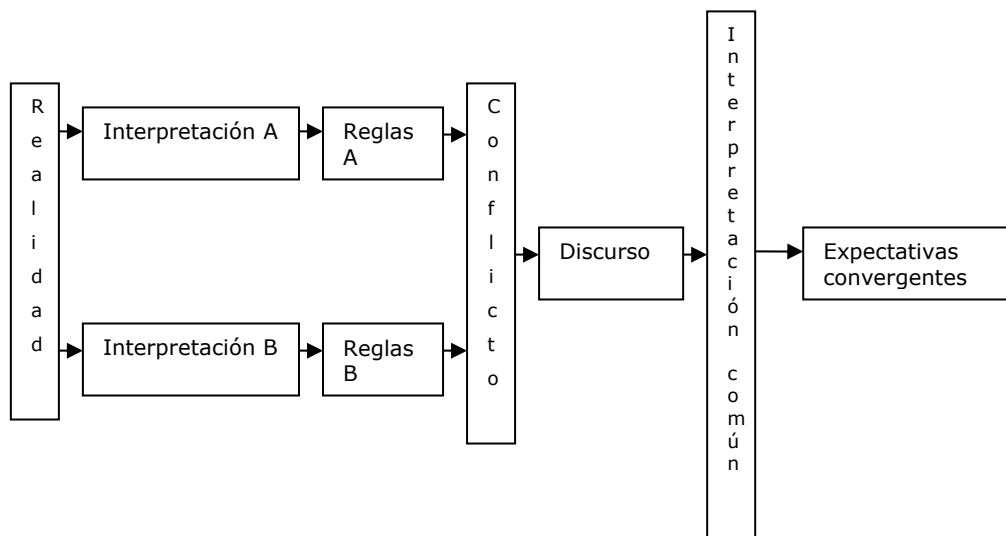
La figura 3.2 sirve para ilustrar la importancia del discurso y la indudable calidad intersubjetiva de las expectativas convergentes, indispensables para establecer y mantener un proceso de cooperación (véase Kratochwil y Ruggie, 1986: 764).

---

de señales', en el cual los señales se refieren al estado de mundo o la escala de preferencias de los jugadores (Müller, 1995: 376)."

<sup>182</sup> Traducción propia del inglés. La cita original es: "Divergent understandings of reality, (...), if they cannot be settled through communicative action, make rule-governed cooperation impossible, since even agreed-upon norms and rules must collapse if they are applied inconsistently by actors who follow their individual interpretations of what a particular situation is and what it requires them to do (Hasenclever *et al.*, 1997: 177)."

**Figura 3.2: La dependencia de las expectativas convergentes del discurso**



Fuente: Hasenclever y Mayer y Rittberger, 1997: 178, figura 11

En un proceso de cooperación interregional, entendido como una cooperación basada en reglas y normas, más o menos institucionalizada, el discurso y la interacción comunicativa resultan indispensables para definir y mantener una estructura social de significados y sentidos de carácter intersubjetiva. La creación de una identidad colectiva en términos de significados intersubjetivos (Wendt, 1992: 417; Cox, 1996 [1981]: 89), de un sentido de comunidad en un proceso de cooperación interregional, es impensable/imposible sin recurrir a la acción comunicativa orientada hacia el entendimiento mutuo. La acción comunicativa se refiere a un modo de interacción, en el cual los intereses e identidades de los actores no se pueden suponer como fijas, sino son susceptibles de transformación (Wendt, 1994: 386; 1999: 27; Risse, 2003: 117; Müller, 1995: 374 s.; 1994: 28; Ruggie, 1998a: 862; Hasenclever *et al.*; 1997: 4; Krell, 2004: 352) (véase el 3.3.1; p. 67). Es una lógica que incorpora ideas, identidades e intereses como socialmente construidos y endógenos al proceso de interacción (*inter alia* Ruggie, 1998a: 864; Risse, 2003: 111 s.). Müller (1994: 28) resume estas ideas como sigue:

“La teoría de la acción comunicativa disuelve (...) las premisas estáticas del utilitarismo. No se trata tan sólo de cambiar el repertorio de la acción utilitarista agregando otra forma. Más bien, hay que corregir de manera fundamental las premisas del utilitarismo a causa de la lógica interna de la acción comunicativa. La acción comunicativa crea y transforma la relación social entre los actores.”<sup>183</sup>

<sup>183</sup> Traducción propia del alemán.

---

La premisa de las preferencias exógenas y fijas se deja de lado y también el "estado original" en el cual se encuentran por primera vez los actores que actúan de manera estratégica (ibid.). La estructura de la situación se convierte en variable dependiente que puede cambiar con la interacción discursiva de los actores. Esto se refiere a las concepciones/actitudes normativas y también a la construcción intersubjetiva del "mundo de los hechos fácticos" en el sentido del famoso postulado de Wendt (1992): "Anarchy is what states make of it."

La cooperación interregional es un fenómeno dinámico: las regiones constantemente tienen que interpretar sus respectivas acciones y renegociar la realidad en la cual operan (Kratochwil, 1989: 101 s.; véase también Adler, 1997: 341) aparte de la (re)definición de sus identidades e intereses a través del proceso de interacción (Wendt, 1999; Gilson, 2002: 11). En ese sentido también se alegaba antes, citando a Armstrong (1998: 469 en Gilson, 2002: 11), que la cooperación interregional se puede entender como la reiteración continuada de un "conjunto de concepciones (assumptions) cognitivas, normativas y jurídicas compartidas entre [regiones] que emergen de su interacción social".

En comparación con la acción estratégica, la acción comunicativa apunta a "reorganizar las cogniciones y actitudes de los partidos a través del medio de la argumentación" (Hasenclever *et al.*, 1997: 180). Para participar en la acción comunicativa como modo de coordinación socio-política, las regiones tienen que respetar unas normas básicas de la interacción social (ibid.), constituyentes de la interacción: En primer lugar tienen que reconocerse como iguales (ibid.; Risse, 2003: 111; Müller, 1995). Esta condición es fundamental, ya que un diálogo verdadero –trátese de lo que se trate– tan sólo se puede alcanzar o establecer entre iguales. Evidentemente existe una diferencia significativa entre ser iguales y tratarse en términos de igualdad. Se sobreentiende que no se puede pretender que dos regiones o dos entidades regionales que participan en un proceso de cooperación interregional sean iguales. De hecho en la realidad de la sociedad internacional muchos de los procesos de cooperación interregional se caracterizan precisamente por las pronunciadas asimetrías entre las regiones constituyentes: asimetrías en términos materiales de poder político y económico incluyendo la capacidad de negociación, en términos ideacionales, de poder ideológico o poder del discurso y de civilizaciones, asimetrías institucionales, espaciales, de integración, de cohesión social, de modelos político-económicos, de sociedades, etc. Pero a pesar de estas diferencias es posible plantear el diálogo, la acción comunicativa en términos de igualdad, en el sentido de que los argumentos de unos y otros merecen igual respeto e igual potencial de validez y peso. Hasenclever *et*

*al.*, (1997: 180, véase también Müller, 1994: 27 s.) señalan como segunda y tercera condición para poder interactuar en el sentido de la acción comunicativa que los participantes del proceso tienen que reconocer el principio de no agresión (*no harm*) y respetar la naturaleza vinculante de acuerdos basados en buenas razones:

“Cuando entran en la práctica del debate, tienen que reconocerse como iguales, tienen que aceptar el principio de no agresión (*no harm*), y tienen que respetar la naturaleza vinculante de acuerdos basados en buenas razones.”<sup>184</sup>

Finalmente, como lo ha expresado Kratochwil (1989: 36 en Hasenclever *et al.*, 1997: 180; véase también Müller, 1994: 27) los actores están obligados “to argue the ‘merits’ of their case and, in doing so, their arguments must be cast in terms of universalizable rules”.

Vale mencionar que la acción estratégica y la acción comunicativa son dos tipos o lógicas de acción social que deben entenderse como complementarias. Lo importante en el contexto de este trabajo es lo siguiente: Si las regiones en un proceso de cooperación interregional llegaran a los límites de la acción estratégica y se encontrasen con un bloqueo/dilema típico del paradigma de la elección racional, podrían servirse del modo de la acción comunicativa con la intención de lograr una interpretación común de la situación para desbloquearla. Se sobreentiende que es tan sólo una posibilidad, de ninguna manera se pretende que la acción comunicativa tiene que brindar resultados positivos (Müller, 1995: 385).

En este apartado y en efecto también a lo largo de casi todo el texto se ha abordado de manera indirecta el papel/la importancia de las instituciones en el proceso de la cooperación interregional. En el siguiente capítulo se profundizará en el papel del interregionalismo como institución social.

---

<sup>184</sup> Traducción propia. El original dice: “When they enter into the practice of arguing, they have to recognize each other as equal, they must accept the principle of no harm and they have to respect the binding nature of agreements based on good reasons.”

### 3.4 *El interregionalismo en su calidad de institución social*

#### 3.4.1 El interregionalismo y las normas constitutivas

Un papel importante de la institucionalización en un proceso de cooperación interregional es el de establecer canales regulares para la comunicación y la comprensión mutua entre las regiones/los actores de las regiones (Gilson, 2002: 17). Se trata de foros sociales, en las cuales las visiones individuales de las regiones, es decir, de sus representantes se convierten en concepciones/nociones compartidas y consistentes de la realidad empírica. En palabras de Klotz (1995: 32 en Gilson, 2002: 15): "(...) el foro social, en el que 'las ideologías individuales evolucionan hacia conceptos de comunidad comunes e intersubjetivos sobre la normalidad y la desviación'<sup>185</sup> the social forum, in which 'individual ideologies develop into shared, intersubjective, community conceptions of normality and deviance, which produce relatively consistent interpretations of the empirical world."

Según la definición conceptual que se ha proporcionado en el apartado 3.2.4 (p. 59), el interregionalismo puede entenderse como la forma institucionalizada de un proceso o una práctica de cooperación interregional. En su calidad de institución social o régimen internacional representa una (micro) estructura social de la sociedad internacional con consecuencias/repercusiones constitutivas, no sólo regulativas, en las identidades e intereses y el comportamiento de las regiones en tanto actores (Risse, 2003: 109, 186; Hurrell, 1995: 65; Hasenclever *et al.*, 1997: 1).

El término interregionalismo puede malinterpretarse como algo acabado al estilo de un producto. Pero un interregionalismo en su calidad de institución social o régimen internacional tiene un carácter dinámico: Desde una perspectiva socialconstructivista no se trata de un "conjunto de principios, normas, reglas y procedimientos dados de manera objetiva" (Hasenclever *et al.*, 1997: 179). Más bien se trata "del producto de un proceso continuo de auto-interpretación [process of community self-interpretation] y autodefinición en respuesta a un contexto en transformación" (Neufeld, 1993: 55 en Hasenclever *et al.*, 1997: *ibid.*).

---

<sup>185</sup> Traducción propia. El original dice: "(...) the social forum, in which 'individual ideologies develop into shared, intersubjective, community conceptions of normality and deviance, which produce relatively consistent interpretations of the empirical world.'"

<sup>186</sup> Risse llama esta forma de pensar institucionalismo sociológico (2003: 109) (véase también Wendt, 1999: 1)

---

“En las relaciones internacionales, (...) las partes tienen que interpretar y re-interpretar sus pasos y renegociar constantemente la realidad en la que operan (Kratochwil, 1989: 101 s. en Hasenclever *et al.*, 1997: 179).”<sup>187</sup>

Resulta entonces que los acuerdos normativos (*normative arrangements*) son fenómenos esencialmente dinámicos que dependen de discursos internacionales emergentes (Smith 1989; Gehring 1994 en Hasenclever *et al.*, 1997: 179). A continuación se profundizará en el concepto de normas constitutivas (*constitutive norms*) en contraste con las normas regulativas (*regulative norms*).

Las instituciones no sólo representan conjuntos de principios e ideas intersubjetivas, también canalizan el comportamiento de los actores que las constituyen. Ruggie señala que lo canalizan “en una dirección en vez de en otras muchas que teórica y empíricamente son posibles (Ruggie, 1998: 57).” Esto ocurre a través de normas de comportamiento que emergen en los procesos de comunicación y están insertos (*embedded*) a través de procesos de institucionalización y mediante los discursos en cuyo contexto surgen (Gilson, 2002: 18). Para los neorrealistas, las normas codifican relaciones que tienen su origen en condiciones materiales y representan el resultado de decisiones tomadas por actores racionales: no cuentan como variables explicativas, es decir, independientes (Checkel, 1997: 327 s.). Los institucionalistas neoliberales alegan que los Estados desarrollan normas para facilitar la cooperación y minimizar los costes de transacción y les conceden cierta influencia en determinados ámbitos. Sin embargo siguen siendo una “superestructura construida sobre una base material”, y tan sólo cumplen una función *regulativa* que ayuda a los actores utilitaristas con intereses dados a maximizar sus beneficios (*ibid.*; Gilson, 2002: 17 s.; véase también Ruggie, 1998a: 871 s.<sup>188</sup>). Para los constructivistas, en cambio, las normas son interpretaciones/nociones colectivas (*collective understandings*) que reclaman (*claim*) ciertas formas de comportamiento de los actores. Su alcance es más profundo: *constituyen* a las identidades e intereses de los actores, no simplemente

---

<sup>187</sup> Traducción propia. El original dice: In international relations, (...) the parties themselves must interpret each other's moves and constantly renegotiate the reality in which they operate (Kratochwil, 1989: 101 s. en Hasenclever *et al.*, 1997: 179).”

<sup>188</sup> Ruggie (1998a: 871) advierte que la razón fundamental por la cual neorrealistas y institucionalistas neoliberales carecen de un concepto de reglas constitutivas es el hecho que han sido importadas de la teoría económica, la microeconomía en concreto: “It is universally acknowledged that the economy is embedded in broader social, political, and legal institutional frameworks that make it possible to conduct economic relations – which are constitutive of economic relations. Modern economic theory does not explain the origins of markets; it takes their existence for granted. The problem arises because, when neo-utilitarian models are imported into other fields, they leave those constitutive frameworks behind.”

---

regulan su comportamiento (Checkel, 1997: 327 s.; Ruggie, 1998a: 871 ss.<sup>189</sup>) En términos de clase de variable, su estatus cambia de interviniente a independiente. Checkel (1997: 328) lo resume como sigue: "Norms are no longer a superstructure on a material base; rather, they help to create and define that base. For constructivists, agents (states) and structures (global norms) are interacting; they are mutually constituted." Mientras Checkel parte de los Estados como agentes que construyen una estructura de normas globales, también es posible llevar este razonamiento al nivel interregional: las regiones, en su función de agentes, construyen normas interregionales en función de estructuras.

En un contexto de constitución mutua entre actores y estructuras, las normas entonces significan una estructura intersubjetiva y ayudan a crear identidades (Gilson, 2002: 18). Katzenstein (1996: 54) identifica dos tipos de normas: normas constitutivas, las cuales "especifican acciones que llevarán a que otros actores relevantes reconozcan y validen una identidad concreta y respondan de manera apropiada hacia ella", y normas regulativas, las cuales "operan como estándares para la promulgación o el despliegue adecuado de una identidad definida". Las normas constitutivas representan interpretaciones/nociones compartidas –es decir, sociales– de estándares de comportamiento (Klotz, 1995: 14; Checkel, 1999: 584).

Adler señala como pregunta crucial en este contexto, si las normas referidas, por ejemplo, a los derechos humanos pueden tener un carácter constitutivo; si pueden representar un reflejo directo de la identidad y autoconcepción de los actores (1997: 332). ¿Acaso normas como, por ejemplo, el respeto de los derechos humanos, el buen gobierno, el multilateralismo, la cohesión social, son normas que constituyen a la Unión Europea como "potencia normativa" y los actores que la constituyen? ¿Representan un reflejo directo de su identidad? Y si es así, ¿cuál puede ser el impacto de la interacción con otras regiones?

Las normas constitutivas emergen en procesos de comunicación y se ven fijadas (*embedded*) a través de procesos de institucionalización y los discursos en cuyo contexto surgen (Gilson, 2002: 18). Gilson, 2002: 26) propone que en un proceso de interacción interregional, el discurso es un medio el que da lugar a la creación de "yo" y del "otro": "This represents politics through discourse, not the politics of

---

<sup>189</sup> La distinción entre reglas constitutivas y reglas regulativas se basa en un artículo de Rawls (1995 en Ruggie, 1998a: 871). Un ejemplo común para explicar la diferencia hace referencia por un lado a las reglas que *regulan* el tráfico, establecidas como una función del creciente tráfico que regulan una actividad ya presente. Por otro lado hace referencia a las reglas del ajedrez que recién posibilitan ejercer la actividad de jugar al ajedrez, las reglas son constitutivas del ajedrez en el sentido que jugar al ajedrez en parte es constituido por actuar acorde a las reglas (véase Ruggie, 1998a: *ibid.* y Searle, 1995 en Ruggie, 1998a: *ibid.*).

---

discourse". Para dialogar, las regiones tienen que establecer un campo de relevancia común (*shared relevance field*) que representa su "realidad pública" (*public reality*). La realidad pública de la guerra fría, por ejemplo, moldeaba y sostenía los marcos de lenguaje (*language frames*); actualmente, en la era de la post guerra fría, la globalización cumple una función similar. Las regiones se constituyen mutuamente refiriéndose a la globalización, el trilateralismo, la regionalización y también el interregionalismo. Estas estructuras discursivas son una parte integral de la creación del "yo" y del "otro" (Gilson, *ibid.*), de la creación de identidades e intereses. Adler advierte que también es importante indagar en cómo emergen las maneras dominantes de enmarcar temas (*framing issues*) en el proceso de interacción entre grupos políticos (Adler, 1997: 344). Es decir, ¿porqué emerge cierta estructura discursiva y no otra? También es válida la pregunta acerca de las condiciones bajo las cuales una concepción intersubjetiva particular del interés prevalece sobre otras (*ibid.*: 337).

Gilson plantea que el propio proceso de interacción lleva a los actores a considerarse como parte de una comunidad que se crea y refleja en la presencia de ciertas normas (Gilson, 2002: 18). Tal como Adler (1997: 345) enfatiza que las instituciones son un sitio/foro de creación de identidades e intereses y pueden animar a los Estados y sociedades a sentirse parte de una región, las instituciones interregionales también pueden evocar un sentimiento de comunidad colectiva interregional. Bersick (2004: 203 ss., 212 ss.) pregunta en el marco del análisis de la institucionalización del proceso ASEM si este ha generado identidades colectivas y posiciones políticas comunes<sup>190</sup> y examina si los actores constitutivos defienden/sostienen estas posiciones comunes en foros internacionales como, por ejemplo, Naciones Unidas (ONU) o la Organización Mundial del Comercio (OMC). Una pregunta interesante, que sin duda se puede transferir a otros casos de interregionalismo.

Un interregionalismo puede tener funciones muy variadas, tal como es el caso de un régimen internacional. Para analizar un proceso de cooperación interregional institucionalizado siempre habría que preguntar, con qué objetivo o objetivos concretos se estableció entre las regiones constituyentes, y cómo perciben las regiones esta cooperación interregional (Bersick, 2004). Las declaraciones comunes suelen ser una fuente válida para tener una primera respuesta empírica a esta

---

<sup>190</sup> Bersick (2004: 212) trata en un primer paso el papel de las posiciones comunes en el proceso ASEM y la pregunta, si el proceso ASEM ha generado posiciones comunes. En un segundo paso examina cinco casos/ejemplos en los cuales se han o no se han establecido posiciones comunes: la crisis asiática, la OMC (WTO), la ONU, la península coreana y la lucha contra el terrorismo.

---

pregunta. Arriba y también en otros apartados a lo largo del texto se ha tratado la función de la creación/construcción de identidades e intereses incluyendo las normas constitutivas. A continuación se dedicará un breve espacio a la relación entre interregionalismo y el orden de la sociedad internacional alegando que un interregionalismo en su calidad de régimen internacional también puede perseguir evitar una posible desestabilización del sistema internacional (Bersick, 2004) - especialmente en el contexto post-guerra fría- y apoyar principios de cooperación multilateral.

### 3.4.2 El interregionalismo como visión del orden mundial

En el apartado 3.4.2 (p. 86) se introduce la idea de entender el interregionalismo como una visión del mundo (*world view*) (Ruggie, 1998a: 867), o mejor dicho como una visión del (nuevo) orden mundial, y se plantea la siguiente pregunta ¿De qué modo los interregionalismos, en su calidad de instituciones, pueden contribuir a una estructura emergente de gobernanza global (Rüland, 2001: 4) o de gobernanza regional (Jayasuriya, 2003: 379 en Grugel, 2004a: 606)?

Hettne (2004: 9; véase también Fawcett y Hurrell, 1995: 310) postula que la importancia de la regionalización<sup>191</sup> en cuanto a un orden específico intra y también interregional merece ser considerada, e introduce el término del "multiregionalismo" (*multiregionalism*) en el sentido de una especie de "multilateralismo regional". Hettne (ibid.) plantea que se puede hablar de multiregionalismo cuando el interregionalismo constituye una forma de orden mundial. Sin embargo subsiste la pregunta: ¿Cómo puede el interregionalismo *constituir* una forma de orden mundial? En realidad Hettne tampoco lo explica; y tal vez haya que entender su postulado en el sentido de otro bastante más moderado: que el interregionalismo o cierta forma de interregionalismo puede apoyar ciertos principios multilaterales:

"Cierta tipo de regionalismo (interregionalismo) puede, sin embargo, apoyar los principios multilaterales (multilateralismo regional, o multiregionalismo) (Hettne, 2004: 4)."<sup>192</sup>

Hettne (ibid.) concede que está adoptando una perspectiva de largo plazo y afirma que "dependerá de la fuerza del proyecto político de tomar el regionalismo como el elemento crucial en la transformación del orden mundial."<sup>193</sup>

---

<sup>191</sup> Sería más correcto hablar de regionalización e interregionalización, pero para Hettne el nuevo regionalismo aparentemente también incluye el interregionalismo (2004, 1999b).

<sup>192</sup> Traducción propia del inglés.

---

Bien dice Hettne (ibid.), que es *cierto* tipo de interregionalismo que podría apoyar a principios multilaterales en la sociedad internacional. Pues sin duda sería equivocado afirmar que el interregionalismo promueve el multilateralismo, dado que *el* interregionalismo no existe, como se ha explicado antes, y que además no se trata en lo más mínimo de una relación mecánica, unidireccional.

Tal vez sea adecuado formular que cierto tipo de interregionalismo puede promover la norma o el principio del multilateralismo; el multilateralismo entendido como “el modo en el cual una pluralidad de comunidades socialmente fundadas puede unirse en un orden global coherente” (Cox, 1996: 34<sup>194</sup>). En la dimensión del modo de gobernar<sup>195</sup> la sociedad internacional, Hettne distingue entre unilateral, plurilateral y multilateral, y advierte que la distinción entre plurilateral y multilateral es importante, ya que un grupo plurilateral de actores es excluyente, mientras multilateral por definición implica la inclusión (2004: 1). Está claro que el modelo de gobernanza regional o interregional no es multilateral, sino plurilateral. Sin embargo, el interregionalismo como institución internacional puede en un principio promover el principio o la norma del multilateralismo como forma de gobernar la sociedad internacional. Evidentemente tan sólo es posible, de ninguna manera se alega aquí que necesariamente es así. En efecto, es una pregunta que en última instancia se puede resolver únicamente de manera histórico-empírica. Es evidente que también pueden existir interregionalismos que no tienen intención ninguna de apoyar la norma del multilateralismo, o expresado, en términos de estructura la multipolaridad.

Hettne (2004) establece la dicotomía típica entre los Estados Unidos, en particular la administración Bush, que supuestamente favorece el unilateralismo, ejemplificado en la “guerra contra el terrorismo”, y la Unión Europea que estaría más bien interesada en reforzar la reconstrucción de un orden mundial multilateral; un orden de carácter post-Westfaliano, en el cual el *locus* del poder se trasladaría irreversiblemente al nivel transnacional.

“Aquí el énfasis en el interregionalismo por parte de la Unión Europea a largo plazo puede resultar importante en la reconstrucción de un orden mundial multilateral, tal vez en una forma regionalizada (multiregionalismo). Mas a

---

<sup>193</sup> Hettne habla de “regionalismo” y aparentemente entiende el interregionalismo como parte de este o como una simple extensión del concepto. A lo largo de este trabajo se alega que el interregionalismo es un nivel propio de análisis (véase sobre todo Gilson, 2002).

<sup>194</sup> Traducción propia del inglés. La cita original es como sigue: “Multilateralism is the way in which a plurality of socially grounded communities can become linked into a coherent global order (Cox, 1986: 34).”

<sup>195</sup> Hettne (2004: 1) define el concepto de orden mundial como constituido por tres dimensiones: estructura, modo de gobierno y forma de legitimidad.

---

corto plazo, esta evolución se enfrenta al proyecto unipolar (Hettne, 2004: 12).<sup>196</sup>

Bersick (2004), en un estudio acerca de las políticas interregionales en el proceso ASEM, llega a la conclusión (ibid.: 246) que este interregionalismo en concreto promueve la "multipolarización cooperativa" del sistema internacional y supone una alternativa multilateral para el orden de las relaciones internacionales en contraste con un modelo unipolar.

Hablando de principios multilaterales, es pertinente retomar el concepto de normas constitutivas que se ha tratado más arriba, y proponer que el principio del multilateralismo como forma de gobernar la sociedad internacional se pueda entender como una norma: una norma constitutiva para el orden de la sociedad internacional. Bull (1977 en Ruggie, 1998a: 872) señala que las normas referidas al "*promise keeping and contracting*" pueden ser constitutivas del orden en la sociedad internacional; y se podría proponer una reflexión si las normas referidas al modo de gobernar la sociedad internacional también podrían serlo.

Sin lugar a dudas, las normas pertenecen al espacio de las ideas. Las normas referidas a la organización del orden de la sociedad internacional podrían pertenecer a la clase de ideas que, según Cox, son "imágenes colectivas de un orden social defendidas por diferentes grupos de gente [collective images of social order held by different groups of people] (1996 [1981]: 99)". "Estas [los imágenes colectivos] son visiones distintas tanto respecto a la naturaleza como a la legitimidad de las relaciones de poder dominantes, los significados de justicia y el bien público [These are differing views as to both the nature and the legitimacy of prevailing power relations, the meanings of justice, public good, and so forth] (Cox, ibid.)." Imágenes colectivas, por supuesto, puede haber varias y pueden ser opuestas (Cox, ibid.).

Las normas, por supuesto, no operan en un vacío, sino en un contexto/una estructura histórica. Según Cox, en una estructura histórica interactúan tres tipos de fuerzas: capacidades materiales (*material capabilities*), ideas e instituciones; y la relación entre ellas es de carácter recíproca (Cox, 1996 [1981]: 98)<sup>197</sup>. En su

---

<sup>196</sup> Traducción propia. En el original dice: "Here the emphasis on interregionalism by the European Union may in the longer run prove to be important in the reconstruction of a multilateral world order, perhaps in a regionalized form (multiregionalism). In the shorter run, this development is now challenged by the unipolar project."

<sup>197</sup> Véase también la definición de estructura de Wendt (1999: 139) que es parecida a la de Cox.

calidad de institución<sup>198</sup>, un interregionalismo forma parte de una estructura histórica, de una particular configuración de fuerzas. Las normas (constitutivas) que eventualmente son promovidas por ese interregionalismo pertenecen al ámbito de las ideas, aunque en última instancia hasta pueden transformarse en instituciones en el sentido amplio del término.

Los ordenes mundiales para Cox (ibid.: 100) representan una de tres esferas de actividad (*spheres of activity*) interrelacionadas al lado de las formas de Estado (*forms of state*) y las fuerzas sociales (*social forces*). Vistas separadamente, cada esfera representa una configuración particular de capacidades materiales, ideas e instituciones. Mientras el neorrealismo hace énfasis en los Estados, reducidos a su dimensión de fuerzas materiales, y de manera similar también reduce la estructura del orden mundial al equilibrio de poder (*balance of power*) como una configuración de fuerzas materiales sin tener en cuenta los factores institucionales (Cox, 1996 [1981]: 102), se entiende aquí que un interregionalismo en su calidad de institución forma parte de la configuración de un orden del mundo particular. Los cambios en las instituciones o las instituciones emergentes mismas que se crearon después de la guerra fría y su particular configuración de fuerzas podrían entonces afectar al orden mundial.

Se puede alegar entonces que cierto tipo de interregionalismo –el que promueve la norma constitutiva de la gobernanza multilateral de la sociedad internacional– podría fomentar la emergencia de un nuevo orden mundial.

---

<sup>198</sup> Cox define instituciones como sigue (1996 [1981]: “Institutions are particular amalgams of ideas and material power which in term influence the development of ideas and material capabilities.”

---

## **4 Conclusiones y aplicación de las reflexiones teóricas al caso de las relaciones interregionales entre la Unión Europea y el Mercosur**

Este capítulo es de especial importancia porque representa un nexo de articulación entre el marco teórico-analítico, que se ha desarrollado en los capítulos anteriores, y el análisis del proceso de cooperación interregional entre la Unión Europea y el Mercosur, y dicho interregionalismo, según las preguntas de investigación que se han adelantado en el capítulo 2.2 (p. 36), y que se volverán a exponer más adelante.

A continuación se proporciona, en primer lugar, un resumen de las reflexiones teóricas. En segundo lugar se procede a exponer lo que significan esas conclusiones para el estudio del proceso de cooperación interregional y el interregionalismo entre la Unión Europea y el Mercosur y como –en formas de hipótesis y preguntas de investigación– se llevarán a este caso.

### ***4.1 Conclusiones derivadas de las reflexiones teóricas***

Una conclusión muy general de este trabajo es que sin duda hacen falta más estudios empíricos acerca de la cooperación interregional y el interregionalismo. Los resultados empíricos a su vez pueden ayudar a un desarrollo teórico más sólido en el ámbito de las relaciones interregionales. Este trabajo también se entiende en la dimensión de proporcionar un panorama de posibles aproximaciones teóricas al fenómeno, dentro del cual evidentemente se explotan los beneficios de la perspectiva socialconstructivista.

En general se puede afirmar que el socialconstructivismo y el racionalismo como perspectivas teóricas se distinguen de manera fundamental. La brecha que les separa es sobre todo de carácter ontológico. En términos epistemológicos puede haber cierto consenso (*via media*), aunque ésta afirmación por supuesto no es válida para los respectivos extremos de ambas perspectivas. El núcleo ontológico del debate entre socialconstructivismo y racionalismo consiste en la construcción social de la realidad (Berger y Luckmann, 1966), un proceso que las teorías racionalistas no toman en cuenta.

De la construcción social de la realidad resulta la constitución mutua entre estructuras sociales y actores. Las estructuras sociales constituyen a los actores en

tanto que les proporcionan una identidad social y condicionan además sus posibilidades de actuar. Por lo tanto los actores sociales ni existen fuera de su contexto social ni fuera de sus estructuras de significado/sentido que comparten de manera colectiva/intersubjetiva. Los actores, a través de sus interacciones y costumbres, producen y reproducen, pero también pueden transformar las estructuras sociales.

Una perspectiva socialconstructivista sugiere estudiar el nivel de la interacción interregional en sus propios términos. El proceso de cooperación interregional, visto como una construcción socio-política, puede moldear la naturaleza misma de las regiones constituyentes, mientras que éstas a la vez influyen en los términos de la interacción. El proceso de interacción es constitutivo para las identidades e intereses de las regiones. Estas tampoco son dadas por naturaleza, sino que se convierten en agentes reflexivos que a la vez constituyen y son constituidas por su interacción interregional y su externalización continua dentro de este foro. Las concepciones de las regiones acerca del "yo" y del "otro" y sus intereses durante la interacción están siempre en proceso, quiere decir que son susceptibles de transformación. Las identidades e intereses por lo tanto deberían tratarse como variables dependientes, endógenos al proceso de interacción y no como supuestos teórico-ontológicos, cuyo origen no tiene relevancia para el análisis, tal como sucede en las teorías racionalistas.

Concebir las identidades e intereses como variables endógenas al proceso de interacción, en vez de exógenas y dadas, permite entender la cooperación interregional –la cual representa una forma de acción colectiva– como un proceso de creación de nuevas definiciones del "yo" y del "otro" en vez de tratarla tan sólo como un problema de cambiar el precio de la cooperación para unos actores (Estados) egoístas que flotan en un vacío socio-estructural que busca maximizar su beneficio individual/nacional, tal como podría describirse la preocupación de las teorías racional-utilitaristas.

La lógica de acción estratégica -característica para las teorías utilitaristas- no alcanza por sí sola para explicar una cooperación duradera. Mientras la acción estratégica, en un contexto de cooperación interregional, sirve para la realización de la optimización de las preferencias dadas de los Estados participantes, y la comunicación representa tan sólo una especie de intercambio de datos o señales informativas, la acción comunicativa va más allá. Su objetivo principal es el mutuo entendimiento, la creación de interpretaciones comunes. En ella las regiones asumen que el propio proceso de comunicación puede suponer un cambio en sus

preferencias y en las de los demás. Sólo la acción comunicativa es capaz de desbloquear los característicos dilemas de las teorías racionalistas.

El interregionalismo, en su calidad de institución social o régimen internacional, representa una (micro) estructura social de la sociedad internacional con consecuencias y/o repercusiones constitutivas –no sólo regulativas– en las identidades e intereses y el comportamiento de las regiones. Se trata de normas, interpretaciones y nociones colectivas, que no regulan tan sólo el comportamiento, como lo sugieren tanto el neorrealismo como el institucionalismo neoliberal, sino que lo constituyen. Su efecto es más profundo. Un ejemplo pueden ser normas constitutivas que apoyan el principio del multilateralismo y puedan contener tendencias de las grandes potencias hacia un comportamiento unilateral, y socializarles en el contexto del multilateralismo. A través de esta reflexión se puede alegar que cierto tipo de interregionalismo –se sobreentiende que en la realidad pueden existir formas muy variadas–, el que promueve la norma constitutiva de la gobernanza multilateral de la sociedad internacional, podría apoyar la emergencia de un nuevo orden mundial.

#### *4.2 Aplicación al caso de las relaciones interregionales entre la Unión Europea y el Mercosur*

El objetivo de este capítulo consiste en explicar como se aborda el estudio de la cooperación interregional y el interregionalismo Unión Europea-Mercosur según el marco teórico-analítico socialconstructivista que se ha desarrollado en los capítulos anteriores.

¿Qué significan las conclusiones derivadas de las reflexiones teóricas para el estudio del caso concreto de la cooperación interregional entre el Mercosur y la Unión Europea? ¿Cuáles son las líneas de análisis que sugieren esas conclusiones? ¿En qué preguntas de investigación se traducen?

Anteriormente se han expuesto de forma esquemática las hipótesis y preguntas de investigación que guían este trabajo. Estas preguntas representan un programa -al menos parcial- de investigación socialconstructivista para el análisis de la cooperación interregional entre la Unión Europea y el Mercosur. A continuación estas preguntas se exponen en el marco de las conclusiones de las reflexiones teóricas con el fin de explicitar la articulación entre la reflexión teórica y el estudio del caso. Antes, con el fin de facilitar la comprensión, se vuelven a exponer las hipótesis y preguntas de investigación de manera esquemática.

**Hipótesis 3**

La integración interregional entre el Mercosur y la Unión Europea se basa y se recrea en una estructura ideacional, que consiste en auto-percepciones y percepciones mutuas, identidades compartidas y significados intersubjetivos.

**Hipótesis 4**

El proceso de cooperación interregional entre el Mercosur y la Unión Europea es marcado por los intereses estratégicos de las dos regiones.

**Pregunta 1**

¿Cuál es la respectiva percepción del "yo" y del "otro" en la relación entre la Unión Europea y el Mercosur?

**Pregunta 2**

¿Existen dinámicas constituyentes del interregionalismo Unión Europea-Mercosur en la Unión Europea y el Mercosur como regiones, y a nivel de la gobernanza global?

Esta pregunta de investigación se estudia respecto a cuestiones de legitimación recíproca y de auto-legitimación, y la consolidación del Mercosur como actor regional a través de la cooperación interregional con la Unión Europea.

Además se estudia el impacto que puede tener el interregionalismo en calidad de institución social en la gobernanza global.

La pregunta también sirve para responder a la inquietud más general de si el interregionalismo es o puede ser un factor para la consolidación del regionalismo y de los procesos de integración regional.

**Hipótesis 5**

La coherencia intraregional condiciona de manera significativa la posibilidad de consensos interregionales.

**Pregunta 3**

¿En qué medida la Unión Europea y el Mercosur son capaces de concertar posiciones comunes en la agenda multilateral/los foros multilaterales?

**Pregunta 4**

¿Cómo puede el interregionalismo Mercosur-Unión Europea en su calidad de institución social contribuir a la gobernanza global y a un nuevo orden mundial emergente?

---

En el apartado 3.2.3 (p. 56) se constata que se trata de cooperación interregional cuando, como mínimo, dos actores colectivos que pertenecen a dos regiones diferentes cooperan entre sí (Bersick, 2004: 53). En este trabajo se adopta una definición un tanto diferente: Se trata de cooperación interregional cuando, como mínimo, dos actores colectivos que *constituyen* dos regiones diferentes cooperan entre si. Mientras la definición de Bersick está abierta a definir, por ejemplo, la cooperación entre dos actores colectivos, como podrían ser dos organizaciones de la sociedad civil, que pertenecen como mínimo a dos regiones diferentes, la definición adoptada en este trabajo es más institucionalizada. Resalta que los actores colectivos son las regiones mismas. El caso Unión Europea-Mercosur sin duda encaja en esta definición. Tanto la Unión Europea como el Mercosur, en tanto regiones, son actores colectivos de la sociedad internacional, y constituyen dos regiones diferentes: regiones en el sentido de unidades socialmente construidas (véase el apartado 3.2.2, p. 53). Se podría concretar aún más entonces que se trata de cooperación interregional cuando dos actores colectivos, que constituyen dos regiones diferentes, regiones entendidas como construcciones sociales, cooperan entre si. Evidentemente la existencia de regiones es una condición necesaria aunque no suficiente para la cooperación interregional. La condición de región (*regionness*) como tal –se entiende que existen diferentes niveles de *regiones*– también incide en el proceso de la cooperación interregional. La cohesión o coherencia intraregional puede verse como un indicador para la condición de región. Mientras una alta cohesión intraregional favorece la condición de región y aumenta las capacidades de actuar de la misma, la falta de cohesión intraregional perjudica la condición de región y también la actuación de esa región en un potencial proceso de cooperación interregional. El tema de la coherencia intraregional se trata en el apartado 7.2 (p. 244) (**Hipótesis 5**). Se puede adelantar que la condición de región de la Unión Europea es mayor que la condición de región del Mercosur.

Los apartados 5.1.1 y 5.1.2 (p. 123 y p. 135) del capítulo 5 (p. 102) están dedicados a la reflexión sobre la condición de actor y de región de la Unión Europea y del Mercosur. Mientras la UE se analiza en su condición de actor global, en cierto sentido de actor regional global, el Mercosur se examina en su condición de actor regional, aunque no se deje de considerar su papel en el escenario global.

La Unión Europea y el Mercosur, en calidad de regiones, cooperan entre si. Están inmersos en un proceso de cooperación interregional. En el sentido de la forma institucionalizada de este proceso de cooperación interregional, la relación Mercosur-Unión Europea constituye un interregionalismo. El proceso

---

institucionalizado de cooperación interregional entre la Unión Europea y el Mercosur es el interregionalismo Unión Europea-Mercosur. Ese interregionalismo es una institución, cuando por institución se entiende una estructura social de significados y sentidos, por supuesto contingentes, de la sociedad internacional (Risse, 2003: 108). Una institución interregional puede significar una institución formal, pero también una estructura menos rígida, la cual consistiría, por ejemplo, en encuentros regulares y canales de diálogo/comunicación y pautas de comportamiento concordantes con determinadas normas y una estructura social de significados intersubjetivos (véase Hurrell, 1995: 42; Bersick, 2004: 52; Zürn, 1998: 171; Hasenclever *et al.*, 1997; Gilson, 2002: 15 ss.) (**Hipótesis 3**)

En el apartado 5.3.1 (p. 156) del capítulo 5 (p. 102) se aborda el grado de institucionalización del interregionalismo Mercosur-Unión Europea y cuales son los canales de diálogo. Los canales de diálogo se entienden a su vez como foros o instituciones sociales. La creación de foros o instituciones sociales es un aspecto importante del proceso de la cooperación interregional, porque sirve para crear interpretaciones y concepciones/visiones compartidas e intersubjetivas acerca de la realidad. En el apartado 5.3.2 del mismo capítulo (p. 158) se describen además los ámbitos de la cooperación interregional entre la UE y el Mercosur: el diálogo político, la cooperación y el comercio.

Los apartados mencionados forman parte del capítulo 5, titulado Las relaciones interregionales entre el Mercosur y la Unión Europea en el contexto global, biregional y regional, concretamente de los subcapítulos 5.1 Rasgos y cambios significativos del sistema internacional que afectan a la Unión Europea y al Mercosur en tanto actores y a su relación interregional (p. 103) y 5.2 La relación Unión Europea-Mercosur en el marco de las relaciones entre América Latina y la Unión Europea (p. 135). El proceso de cooperación interregional entre la Unión Europea y el Mercosur está enmarcado en un contexto: el contexto global y birregional. Birregional se entiende en el sentido de las relaciones entre la Unión Europea y América Latina como conjunto. En concreto se trata del fin de la guerra fría y el nuevo orden mundial, el régimen comercial multilateral y las negociaciones de la Ronda de Doha en el marco de la Organización Mundial de Comercio (OMC), la nueva agenda internacional de seguridad y las implicaciones para la agenda de desarrollo, las negociaciones comerciales fuera del marco multilateral como, por ejemplo, el Área de Libre Comercio de las América (ALCA).

A esos factores extra-regionales se suman factores regionales, en concreto intra-regionales, que condicionan la relación interregional entre el Mercosur y la Unión

---

Europea como, por ejemplo, la ampliación de la Unión Europea a los países de Europa del Este o también la reciente adhesión de Venezuela al Mercosur.

La perspectiva socialconstructivismo enfatiza la dimensión ideacional de las relaciones internacionales y por tanto también de las relaciones interregionales; a parte de los factores materiales, también se consideran relevantes los factores ideacionales.<sup>199</sup> La estructura del sistema internacional, por tanto, no es vista solamente como una distribución de capacidades materiales o como capacidades más instituciones, sino ante todo como una distribución de ideas (Wendt, 1999: 5). Toda relación, aparte de una estructura material, entonces dispone también de una estructura ideacional. ¿En qué consiste la estructura ideacional de la relación interregional entre la Unión Europea y el Mercosur? (**Hipótesis 3**) En parte esa estructura consiste en las respectivas percepciones del "yo" y del "otro" de la UE y del Mercosur, y en las respectivas percepciones de su relación interregional (apartado 6.1, p. 171). La percepción del "yo" se puede describir como la identidad regional. Evidentemente el concepto de identidad siempre implica la relación con el otro/los otros; la identidad es en relación al otro. El proceso de cooperación interregional entre la Unión Europea y el Mercosur, en cierta medida, es un escenario para la formulación, la definición y la continua re-definición de la propia identidad. La formación de identidad(es) a través de la interacción social, en este caso la cooperación interregional, es un aspecto clave del programa de investigación socialconstructivista (Grugel, 2004: 134; Gilson, 2002; 2002a; Armstrong, 1998: 469 en Gilson, 2002: 11; Rüländ, 2002: 3; 2001: 8; 1999: 3 ss.; Ruggie, 1998a: 873; Hänggi, 2000: 8 s.; Hurrell, 1995: 41, 65; Hasenclever *et al.*; 1997: 5 s.). La construcción de identidades también se puede describir como "las historias que cuentan los actores sociales" (Chin y Mittelman, 1997 en Gilson, 2002: 15). En el apartado 6.1 (p. 171) se intenta realizar un acercamiento a esas "narrativas" (**Pregunta de investigación 1**).

Otro elemento importante para el análisis son las identidades compartidas entre el Mercosur y la Unión Europea, que incluyen las predisposiciones culturales y los valores compartidos como, por ejemplo la democracia y el respeto por los derechos humanos, tal y como se enuncian en la Declaración Universal de Derechos Humanos de Naciones Unidas. A esto hay que sumar las visiones compartidas o percepciones temáticas en torno a la integración regional, la integración interregional y el multilateralismo. En ésta estructura ideacional, que por supuesto

---

<sup>199</sup> Es importante recordar que de ninguna manera se plantea que los factores materiales no sean importantes. El énfasis más bien radica en el hecho de que los factores ideacionales también son importantes.

---

no está ausente de contradicciones y ambigüedades, están enmarcados los factores materiales en forma de intereses estratégicos de la UE y el Mercosur (**Hipótesis 4**): intereses políticos e intereses económico-comerciales en las dimensiones regional y global/multilateral. Se entiende que esos intereses estratégicos son socialmente contruidos y susceptibles a la transformación, en vez de ser fijos y dados de manera exógena. Para analizar un proceso de cooperación interregional institucionalizado siempre es pertinente preguntar con qué objetivo u objetivos concretos se estableció entre las regiones constituyentes, y cómo las regiones perciben esta cooperación interregional. Las declaraciones, tanto comunes, es decir, interregionales como regionales, suelen ser una fuente válida para tener una primera respuesta empírica a esta pregunta.

De la construcción social de la realidad resulta la constitución mutua entre estructuras sociales y los actores. La Unión Europea y el Mercosur, en términos de actores sociales, son los artífices del interregionalismo UE-Mercosur, pero ese interregionalismo, en su calidad de estructura social, influye a la vez en sus identidades e intereses y también condiciona sus posibilidades de actuar. Es decir, el proceso de cooperación interregional entre la UE y el Mercosur, visto como una construcción socio-política, puede moldear la naturaleza misma del Mercosur y de la UE como regiones constituyentes. El séptimo capítulo "Dinámicas constituyentes del interregionalismo Unión Europea-Mercosur" (p. 239) (**Pregunta de investigación 2**), está dedicado a identificar un efecto/efectos constituyentes del interregionalismo UE-Mercosur. En primer lugar se analiza el reconocimiento mutuo y el incremento de credibilidad que supone el proceso de cooperación interregional para el Mercosur y la Unión Europea. Se entiende que el emprender relaciones con otra región en el escenario internacional es una manera de reconocer esa región como un actor válido para la interacción, una manera de legitimar a ese actor desde fuera. También hacía dentro la relación con otra región puede funcionar como una especie de autolegitimación. En segundo lugar, es interesante reflexionar sobre el papel del interregionalismo en la consolidación de la UE y el Mercosur como regiones.

Un objetivo explícito de la cooperación interregional entre la UE y el Mercosur es la concertación de posiciones en diversos foros multilaterales (**Pregunta de investigación 3**). Es evidente que la adopción de posiciones comunes interregionales requiere cierta coherencia intra-regional, es decir, la adopción de posiciones comunes dentro de las respectivas regiones (**Hipótesis 5**). En algunos casos, la coherencia intraregional no está dada. En conjunto se examinan los casos de la reforma del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas; el concepto de

---

seguridad y el principio de la responsabilidad en el marco del ámbito de la paz y la seguridad, y la Corte Penal Internacional.

Una pregunta de investigación de este trabajo apunta a la contribución del interregionalismo UE-Mercosur a la gobernanza mundial y a la génesis de un nuevo orden mundial (**Pregunta de investigación 4**). Se parte de la idea que el interregionalismo, en su calidad de institución social, representa una (micro-) estructura social de la sociedad internacional con consecuencias/repercusiones constitutivas para la misma. Las instituciones no sólo representan conjuntos de principios e ideas intersubjetivas, también canalizan el comportamiento de los actores que las constituyen, e impactan así en el sistema/la estructura. Esto ocurre a través de normas de comportamiento que emergen en los procesos de comunicación y se ven fijadas (*embedded*) a través de procesos de institucionalización y mediante los discursos en cuyo contexto surgen (Gilson, 2002: 18). Como normas se entienden las interpretaciones/nociones colectivas (*collective understandings*) que requieren ciertas formas de comportamiento de los actores. Su alcance es más profundo: *constituyen* a las identidades e intereses de los actores, no simplemente regulan el comportamiento (Checkel, 1997: 327 s.; Ruggie, 1998a: 871 ss.) Mientras Checkel parte de los Estados como agentes que construyen una estructura de normas globales, también es posible llevar este razonamiento al nivel interregional: las regiones en función de agentes construyen normas interregionales en términos de estructuras. Las normas significan entonces una estructura intersubjetiva. En el marco del interregionalismo UE-Mercosur, son de especial interés las normas constitutivas del multilateralismo y del respeto hacia los derechos humanos.

El interregionalismo, en su calidad de régimen/institución internacional, también puede tener un impacto en el sistema/el orden internacional, por ejemplo a través del apoyo de principios de cooperación multilateral. Las normas constitutivas que apoyan el principio del multilateralismo pueden contener las tendencias de las grandes potencias hacia un comportamiento unilateral y socializarles en el contexto del multilateralismo. ¿Promueve el interregionalismo UE-Mercosur la norma constitutiva de la gobernanza multilateral de la sociedad internacional? ¿Podría apoyar de esta manera la emergencia de un nuevo orden mundial?

En cuanto a las lógicas de acción, hay que advertir que son conceptos un tanto difíciles de operacionalizar. En todo caso, sería válido y necesario identificar según qué lógica de acción actúan el Mercosur y la Unión Europea en el proceso de cooperación interregional -y en qué ámbitos. ¿Se corresponde su comportamiento con una lógica de acción racional-utilitarista o con una lógica de acción

---

comunicativa y qué consecuencias puede tener eso? La lógica de acción comunicativa o argumentativa se orienta hacia el entendimiento mutuo y se refiere a un modo de interacción, en el cual los intereses e identidades de los actores no se pueden suponer como fijas sino que son susceptibles de transformación.

Otros aspectos importantes del proceso de la cooperación interregional son, por un lado, la creación/construcción de instituciones en calidad de foros sociales para crear interpretaciones y concepciones/visiones compartidas e intersubjetivas acerca de la realidad, a modo de una estructura ideacional intersubjetiva. Por otro lado, la repercusión de estas instituciones o prácticas institucionalizadas en los intereses e identidades de las regiones que participan en el proceso de interacción (Gilson, 2002: 15; Hasenclever *et al.*, 1997: 5).

En el ámbito académico, la adhesión de Venezuela al Mercosur<sup>200</sup> despierta preguntas de diferente índole. Guiado por el principio de la relevancia, la presente investigación se limita a tratar los siguientes aspectos del tema: La relevancia de la adhesión de Venezuela para el Mercosur como actor regional, y la relevancia de la misma para el interregionalismo UE-Mercosur. La adhesión de Venezuela al Mercosur en ningún caso puede ser vista como un efecto constituyente del interregionalismo UE-Mercosur en el Mercosur. Las hipótesis son que la adhesión de Venezuela al Mercosur puede afectar a la relación interregional UE-Mercosur como sigue a través de una posible distorsión de la estructura ideacional compartida entre el Mercosur y la Unión Europea, al menos en algunos ámbitos; la posible complicación aún mayor de las negociaciones comerciales entre la UE y el Mercosur; y el posible efecto distorsionador para la concertación de posiciones en la agenda multilateral.

Como reflexión general, es preciso alegar que en este trabajo no se parte de la idea que la Unión Europea es *el* ejemplo a seguir para el Mercosur en materia de integración regional. En todo caso puede ser *un* ejemplo, es decir, tener carácter ejemplar en algunos ámbitos y servir como una experiencia de integración regional (véase también Malamud, 2005a: 429).

Al parecer, la mayoría de los funcionarios de la Dirección General de Relaciones Exteriores, Dirección América Latina, de la Comisión Europea han interiorizado la necesidad del Mercosur o de los actores latinoamericanos en general de que la UE no *imponga* su propia experiencia a otros procesos de integración regional, entre

---

<sup>200</sup> El 7 de diciembre de 2005 (Decisión Mercosur 28/05), los países del Mercosur aceptaron oficialmente la solicitud de Venezuela para entrar a formar parte del Mercosur. Desde esa fecha, Venezuela ha tenido el estatus de “observador activo” (derecho a participar en todas las reuniones formales pero sin derecho de voto). Desde junio de 2007 es miembro pleno.

---

otras cosas porque es evidente que las realidades europeas y latinoamericanas son muy diferentes.<sup>201</sup> Tampoco se considera que el proceso de integración del Mercosur deba analizarse, y aún menos juzgarse en función de lo que es la Unión Europea, porque en primer lugar se considera que el modelo europeo no es el único modelo válido, y en segundo lugar que las circunstancias y condiciones de los respectivos procesos de integración son muy diferentes. Además, la comparación y el excesivo énfasis en los paralelismos entre los dos procesos conllevan el riesgo de producir estereotipos del tipo "europeo versus latinoamericano", referidos, por ejemplo, a los modelos institucionales, los mecanismos de toma de decisiones o las técnicas de negociación en los que probablemente la Unión Europea o "lo europeo" tendencialmente adquirirían una noción de superioridad. Un estereotipo sobre el Mercosur, que se repetía con frecuencia en las entrevistas que se llevaron a cabo en el marco de esta investigación con representantes europeos, era que el Mercosur carecía de capacidad de organización y que por tanto era una entidad "caótica".<sup>202</sup> Bretherton y Vogler (2006: 111 s) constatan que la presencia de la Unión Europea en las relaciones de carácter Norte-Sur como la "metrópolis" política y cultural en el centro de una red de relaciones asimétricas, y su rol asociado como patrón o mentor han sido preconfigurados en la época colonial. Además no hay que olvidar que mientras para Europa el objetivo más importante de la integración regional era la paz, para los países del Mercosur la consolidación de las democracias en la región era y sigue siendo un objetivo clave de la integración regional.<sup>203</sup>

Este estudio no es un estudio comparativo del proceso de la integración europea versus el proceso de la integración del Mercosur.<sup>204</sup> Sin embargo, cuenta con una dimensión comparativa en la medida que se analizan y se comparan los conceptos de integración regional y de supranacionalidad en ambas regiones. También es importante dejar claro que, aunque es cierto que las referencias a la Unión Europea como modelo exitoso de integración regional abundan entre los políticos del

---

<sup>201</sup> Esta reflexión está basada en la experiencia personal de la autora cuando hizo prácticas en la Dirección General de Relaciones Exteriores, Dirección América Latina durante el periodo marzo a julio de 2007.

<sup>202</sup> Esta percepción europea en realidad se refiere a "los latinoamericanos" en general.

<sup>203</sup> Esta percepción se comprobó una vez más en una conferencia organizada por la Fundación Friedrich Ebert (FES), titulado "Foro Político: Integración en crisis? Desafíos para la Unión Europea y el Mercosur", celebrado el 28 de marzo de 2007 en Bruselas. Entre los participantes estuvo Carlos "Chacho" Álvarez, Presidente de la Comisión de Representantes Permanentes del Mercosur.

<sup>204</sup> Véase también Ventura (2005: 48).

Mercosur<sup>205</sup>, también es cierto que América Latina tiene una larga historia de proyectos de integración propios.

La realidad histórica de la Unión Europea se distingue de manera significativa de la realidad histórica del Mercosur. Mientras la idea detrás de la integración europea por sobre todas las cosas consistía en lograr la paz para los pueblos europeos a través de la integración económica, los países que hoy conforman el Mercosur nunca han vivido una situación de violencia y devastación comparable a la europea aunque a lo largo de la historia hubo ciertas rivalidades entre ellos. El Mercosur fue creado con el objetivo de llegar a conformar un mercado común y facilitar la inserción de sus países miembros en la economía mundial. Al menos al principio, defendía la integración económica no sólo como medio sino también como fin, lo cual no quita que el Mercosur tiene un componente político innegable (véase también Malamud, 2005a: 423; CE, 2007) y que con el tiempo, por diferentes razones, hasta ha evolucionado más su dimensión política que la económica. Esto se conoce igualmente en el Documento de Estrategia Regional de la Unión Europea (CE, 2007). También hay autores que opinan que el Mercosur ha sido y sigue siendo un proyecto político-estratégico (Magnoli, 2007).

---

<sup>205</sup> En una declaración de los presidentes del Mercosur (Mercosur, 1995) en relación con la Unión Europea, éstos destacan “el rico y valioso antecedente que representa la experiencia integradora de la Unión Europea”.

## 5 Las relaciones interregionales entre el Mercosur y la Unión Europea en el contexto global, biregional y regional

“(...) en cuanto una idea, por lo fragmentaria que pueda ser, ha sido realizada, aún de manera imperfecta, en el ámbito de los hechos, ya no es la idea que cuenta y actúa, sino es la institución situada en su [propio] espacio y tiempo, produciendo y viviendo miles de acciones diferentes y miles de reacciones (Lucien Febvre, “Pour une histoire à part entière”, 1962 en, Gilson, 2002: xii).”<sup>206</sup>

El objetivo de este capítulo consiste en enmarcar las relaciones interregionales entre el Mercosur y la Unión Europea en el contexto global, biregional y regional. Bajo contexto biregional se entienden generalmente las relaciones entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe (ALC). Es válida la pregunta porque en este texto América Latina y el Caribe figuran como región al igual que el Mercosur, teniendo en cuenta que su condición de región (*regionness*) seguramente no es comparable. América Latina y el Caribe son ante todo una región en el sentido geográfico, aunque también existen procesos importantes de integración regional y por lo tanto cierta condición de región socio-política y también comercial. Procesos de integración y mecanismos de concertación regional a citar en esta línea son entre otros el Grupo de Río y la Unión Sudamericana de Naciones (UNASUR)<sup>207</sup>, que en su dimensión económica-comercial se basa en la convergencia gradual entre el Mercosur y la Comunidad Andina (CAN). Una iniciativa reciente que cuenta con un ideario latinoamericano que no se debería perder de vista es además la creación del Banco del Sur<sup>208</sup>. Prima sin embargo el criterio geográfico cuando se habla de

<sup>206</sup> Traducción propia. La cita original dice: “... as son as an idea, fragmentary though it may be, has been realised, however imperfectly, in the domain of facts, it is no longer the idea that counts and acts, it is the institution situated in its [own] plane and time, producing and undergoing a thousand diverse actions and a thousand reactions.”

<sup>207</sup> La creación política de la Unión Sudamericana de Naciones (UNASUR), antes llamada Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN), se produjo el 8 de diciembre de 2004 en la ciudad peruana de Cusco en el marco de la III Cumbre Presidencial Sudamericana<sup>207</sup>. Los mandatarios de doce naciones sudamericanas decidieron construir la CSN a partir de la convergencia gradual entre el Mercado Común del Sur (Mercosur) y la Comunidad Andina de Naciones (CAN) sumando a Chile, Guyana y Surinam. A partir de entonces las denominadas “Cumbres Sudamericanas” iban a ser sustituidas por las reuniones de Jefes de Estados de la Comunidad Sudamericana de Naciones. La construcción de la Comunidad Sudamericana de Naciones es un ambicioso proyecto de integración política, económica y social, que se inspira en la Unión Europea<sup>207</sup>. Su futuro en estos momentos es difícil de estimar dado que se trata de un proyecto muy incipiente aunque de trascendencia histórica desde el punto de vista político.

<sup>208</sup> El Banco del Sur se fundó en noviembre de 2007 como una alternativa al Banco Mundial y al Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Se trata de un banco de desarrollo que tendrá su sede principal en

---

América Latina y el Caribe como región. Se habla de relación y/o diálogo birregional para referirse a la relación entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe y de relación interregional para referirse a la Unión Europea y el Mercosur. Mientras el término birregional se refiere necesariamente a dos regiones y enfatiza precisamente la condición de dos que forman parte de algo, el prefijo inter- subraya el hecho que existe un intercambio entre partes, sean dos como mínimo o bien más. Una relación birregional por tanto siempre es interregional, mientras que una relación interregional no necesariamente es birregional; también puede darse entre más partes que dos. En el caso Unión Europea-Mercosur sin embargo la relación interregional también es birregional. Es decir, que es una cuestión terminológica. El término birregional queda reservado para la relación entre América Latina y el Caribe con la Unión Europea, y el término interregional para la relación Unión Europea-Mercosur. También es cierto que el Mercosur muchas veces se considera, en el sentido geográfico, una subregión de América Latina. Es el caso en la Comisión Europea, donde el Mercosur se entiende como subregión de la región América Latina y el Caribe.

### *5.1 Rasgos y cambios significativos del sistema internacional que afectan a la Unión Europea y al Mercosur en tanto actores y a su relación interregional*

Evidentemente la relación interregional entre la Unión Europea y el Mercosur está enmarcada en y condicionada por el contexto de la realidad internacional y los cambios que ésta sufre o ha sufrido especialmente en las últimas dos décadas.

¿Cuáles son los factores del contexto internacional que afectan a la relación entre la Unión Europea y Mercosur, y en qué medida lo hacen? ¿Cuál es la posición de América Latina, del Mercosur en la agenda exterior de la Unión Europea y viceversa? ¿Cómo encaja el Mercosur como actor regional de la sociedad internacional, y cómo lo hace la Unión Europea en tanto actor global?

A continuación se describen los cambios y rasgos significativos del sistema internacional que afectan a la relación interregional entre el Mercosur y la Unión Europea. Se hace referencia al fin de la bipolaridad y el auge del regionalismo y del interregionalismo, al régimen comercial global, al triángulo atlántico y a la agenda internacional de desarrollo y de seguridad.

---

Caracas aparte de dos sub-sedes, una en Buenos Aires y la otra en La Paz. Los países fundadores del Banco del Sur son Venezuela, Bolivia, Argentina, Brasil, Ecuador, Paraguay y Uruguay. Chile participa como observador. El principio que rige en la nueva institución es el de un país, un voto.

---

En el apartado 5.1.1 (p. 123) se trata la Unión Europea en su condición de actor global y en el punto 5.1.2 (p. 135) el Mercosur como actor regional. El apartado 5.2 (p. 147) está dedicado a la relación interregional entre el Mercosur y la Unión Europea en el marco de las relaciones que mantienen la Unión Europea y América Latina, y el siguiente apartado analiza la configuración de la cooperación interregional entre la UE y el Mercosur que tiene tres ámbitos, también llamados "pilares": el diálogo político, la cooperación y el comercio (Comisión Europea<sup>209</sup>, 2007).

La caída del muro de Berlín y con ello el fin de la guerra fría, que había forzado el mundo en un equilibrio bipolar, supone un punto de inflexión en las relaciones internacionales. El fin de la bipolaridad implica un proceso de reconfiguración del sistema internacional: la génesis de un nuevo orden que aún no tiene una estructura clara y, en cambio, contiene elementos tanto uni- como multipolares.

Freres y Sanahuja (2006: 32 s) señalan que según diferentes visiones ideológicas respecto a las reglas e instituciones que conforman el orden internacional, hay actores que consideran que el sistema es unipolar debido a que el poder militar, concentrado en EEUU, es el determinante, lo cual lleva a la proyección de EEUU como poder hegemónico que gobierna el sistema internacional, sea de manera unilateral, a través de alianzas ad hoc o un "multilateralismo hegemónico". Los que rechazan esta visión alegan que se basa en premisas incorrectas acerca de la naturaleza del poder, ignorando las interdependencias generadas por la globalización, el fenómeno de la "difusión del poder" y el carácter creciente multipolar del sistema internacional (ibid.). Sanahuja y Freres (ibid.) constatan que "sin menoscabo de la importancia como actor internacional de Estados Unidos, estas realidades demandan un nuevo multilateralismo y otorgan un papel creciente al regionalismo y al interregionalismo en la gobernanza del sistema internacional". En estos momentos, se puede observar que en el escenario internacional coexisten viejas y nuevas potencias con idearios y tendencias unilaterales al lado de potencias regionales, también viejas y nuevas y/o más o menos consolidadas en tanto actores del escenario internacional.

En efecto, es la fase de transición post-guerra fría, la que ha abierto posibilidades de acción de los actores del sistema internacional, cuando tomaron cuerpo el regionalismo y el interregionalismo. En realidad se habla de nuevo regionalismo (*new regionalism*) y también de nuevo interregionalismo (*new interregionalism*), enfatizando el carácter distintivo de esa segunda ola de regionalismos que surge en

---

<sup>209</sup> De ahora en adelante se abreviará Comisión Europea en las referencias bibliográficas como CE.

---

los años noventa en comparación con los regionalismos de los años cincuenta hasta setenta (*old regionalism*) (véase también el capítulo 3.2, p. 51 y Cornago y Aldecoa, 1998). Lo que distingue el nuevo del viejo regionalismo es sobre todo el afán de apertura comercial de las regiones, la necesidad de insertarse en una economía global cada vez más interdependiente. ¿Qué significa entonces el fin de la bipolaridad para la Unión Europea, para el Mercosur y sobre todo para su relación interregional?

La Unión Europea pertenece a la primera ola de regionalismo, y aunque es un caso sui generis en el escenario internacional, cumple con el criterio del viejo regionalismo de haber nacido como una entidad bastante introvertida, tanto en el sentido comercial como en el sentido político. En efecto la estructura de la guerra fría no permitía un desarrollo político pleno en términos de proyección exterior, pero también en el ámbito comercial, la integración europea, sobre todo en sus fases iniciales, es una historia del fortalecimiento comercio intraregional y de proteccionismo, que se refleja con mayor claridad en la Política Agrícola Común (PAC).

En una comunicación de la Comisión Europea (European Commission 2004: 3) se constata que la Unión Europea no se creó para convertirse en una potencia mundial, sino que después de la Segunda Guerra Mundial su objetivo consistía ante todo en unir a las naciones y pueblos de Europa. Pero conforme la UE se fue expandiendo y fue asumiendo más responsabilidades, tenía que definir sus relaciones con el resto del mundo.

La creación del Mercosur en 1991, en cambio, cae en la estructura post guerra fría y se inscribe en un proceso más amplio marcado por el resurgimiento de los acuerdos regionales preferenciales. Estos representan la segunda ola de regionalismos o nuevos regionalismos caracterizados por la apertura comercial y el objetivo primordial de mejorar la inserción en la economía mundial. En este marco se perseguía la reducción de los aranceles externos, una orientación exportadora y se adoptaba una cooperación intergubernamental poco institucionalizada (véase también Gratius, 2005: 72; Grugel, 2005: 1064; Grugel, 2007: 48). Como apuntan Osimani y Pérez Antón (2006: 213), "el nuevo regionalismo nace en un marco determinado por una vocación aperturista de los países y por la insatisfacción de las negociaciones multilaterales de liberalización en el marco del Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT)", hoy Organización Mundial de Comercio (OMC) (véase también Carranza, 2003). En el Tratado de Asunción, documento fundador del Mercosur, se alega explícitamente que la creación del Mercosur también era una respuesta a la "evolución de los acontecimientos internacionales,

---

en especial la consolidación de grandes espacios económicos y la importancia de lograr una adecuada inserción internacional para sus países”<sup>210</sup>. A los grandes espacios económicos -Europa, Norte América y Asia Oriental- habitualmente se hace referencia como la Triada).

En el contexto de la creciente interdependencia económica y comercial global, América Latina se vio a sí misma como una de las regiones en el mundo que corrían cierto riesgo de marginación. Sanahuja (2007: 76 s; véase también Vasconcelos, 2001: 137) destaca que esas percepciones fueron alentadas por otros factores más inmediatos de la agenda internacional, entre ellos el estancamiento, a principios de los noventa, de las negociaciones comerciales de la “ronda Uruguay” del GATT, y el viraje estratégico de Estados Unidos, que lanzó en 1990 la “Iniciativa de las Américas”, precedente del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y del área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) “que mostraba que ese país optaba por acuerdos regionales en América Latina sin abandonar la opción multilateral”. A esos acontecimientos había que sumir la construcción del mercado interior europeo, desde 1986, y la aparición de la Unión Europea en 1992 (ibid.).

Tanto para la Unión Europea como para los países que iban a constituir el Mercosur -Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay- el fin de la guerra fría supone un punto de inflexión. La Unión Europea, en tanto producto de la Segunda Guerra Mundial, pudo evolucionar durante la guerra fría, por lo menos hasta cierto punto, bajo la hegemonía benévola de los Estados Unidos. El Mercosur, en cambio, es un producto de la estructura post-guerra fría que además no se corresponde con las ideas que marcaban la visión estadounidense para América Latina (Ventura, 2005: 374, ver también Vasconcelos, 2001: 137). En efecto, los países miembros del Mercosur con el fin de la bipolaridad ganaron en flexibilidad -sobre todo en términos de su política exterior- y en parte el fin de la guerra fría recién les permitió integrarse como región. Hay autores que además consideran el Mercosur como el primer proyecto de integración generado por la globalización, dada la percepción, sobre todo en Brasil y en Argentina, que para los países en desarrollo era especialmente difícil enfrentarse a ella por sí solos (Vasconcelos, 2001: 137). La Unión Europea, por otro lado, pudo desarrollar su dimensión exterior como actor global de la sociedad internacional.

La relación interregional entre UE y Mercosur nace después del fin de la guerra fría, precisamente con la creación del Mercosur en el año 1991, y es por tanto un buen ejemplo para el proceso de consolidación de la acción exterior de la UE. La firma de

---

<sup>210</sup> El texto del Tratado de Asunción está disponible en: [www.rau.edu.uy/mercosur/tratasp.htm](http://www.rau.edu.uy/mercosur/tratasp.htm)

---

acuerdos interregionales con otras regiones en el mundo era un nuevo instrumento en ese proceso. Desde la creación del Mercosur, la Unión Europea apoyó este proceso de integración regional en un sentido técnico, financiero y diplomático (CE, 2002; CE, 2007; Santander, 2005: 285; Giordano, 2002).

El apoyo a la integración regional distingue la UE como socio externo del Mercosur de la actitud de los Estados Unidos frente a procesos de integración regional en América Latina en general. Ventura (2005: 374) escribe al respecto:

“Tras el velo del apoyo protocolar, los Estados Unidos, que siempre aprovecharon la desunión de los países latinoamericanos, ven con desconfianza este nuevo interlocutor. El recién nacido [el Mercosur] aumenta tanto el peso comercial de Brasil como la influencia brasilera sobre la Argentina. Por otra parte, el proyecto del Mercosur podría dirigirse tanto a la simple liberalización del comercio como a una verdadera integración económica a la europea. Luego, los americanos del Norte nunca tuvieron un gesto significativo en favor de la integración de la cuenca del Plata.”

En la misma línea Vasconcelos (2001: 149 s) alega que mientras la visión europea del regionalismo implica la consolidación de los bloques regionales de integración, la visión norteamericana está centrada en la dirección opuesta de la integración profunda.

Por parte del Mercosur, por lo menos al principio de la relación interregional con la Unión Europea, se insistía mucho en el aspecto económico y comercial de la relación, y el lado político de la relación quedaba un tanto marginado. En una declaración de los presidentes del Mercosur en relación con la Unión Europea (Mercosur, 1995), éstos reconocen que la experiencia integradora de la UE representa un “rico y valioso antecedente” para el Mercosur y reiteran su gran interés de “explorar los posibles campos de cooperación entre el Mercosur y la Unión Europea”. Acerca del Mercosur y la motivación para el proceso de integración regional se alega que “los presidentes del Mercosur resaltan que la decidida vocación de sus democracias de incrementar su participación en las corrientes de intercambio internacional constituye uno de los pilares de la creación de este espacio económico ampliado de América del Sur”. También se comprometen a “contribuir a la progresiva liberalización del comercio mundial” y profundizar los vínculos económicos y comerciales con la Unión Europea.

El fin de la guerra fría también favoreció los procesos de democratización en América Latina; en el caso de los países miembros del Mercosur condición necesaria

---

aunque no suficiente para su integración regional. Al mismo tiempo la consolidación de las democracias era y sigue siendo un objetivo clave del Mercosur.<sup>211</sup>

Pero aunque en cierta medida la relación interregional entre la UE y el Mercosur se puede ver como un producto del fin de la bipolaridad, sobre todo desde la perspectiva europea América Latina ganó protagonismo en la agenda europea en los años noventa, la atención se ha visto un tanto distraída por algunos sucesos en el contexto global y/o regional, entre ellos los atentados terroristas masivos en Nueva York, Madrid y Londres, las guerras en los Balcanes primero y en Afganistán e Irak después, la proliferación nuclear en países como Irán, Corea del Norte, el cuasi-fracaso de la Ronda de Doha, la ampliación hacia el este de Europa, vicisitudes de la Convención y Tratado Constitucional. En esta línea Freres y Sanahuja señalan que se puede constatar cierta pérdida de relevancia (2006: 26; ver también; Menéndez del Valle, 2007: 2; Alemany, 2007: 45), y al menos así se percibe por parte de muchos actores latinoamericanos al valorar las relaciones eurolatinoamericanas. Son varias las causas que se pueden identificar al respecto, y tienen que ver tanto con el contexto internacional como birregional (véase también EuroLat, 2007). Por otro lado, al mismo tiempo existen factores que contribuyen a que el papel de América Latina aumente: en primer lugar la energía, y en segundo lugar el nuevo contexto geopolítico en el que Asia con China a la cabeza está ganando cada vez más peso (véase EuroLat, 2007: 2).

### **La nueva agenda de seguridad**

En primer lugar está la nueva o renovada relevancia de la agenda de seguridad en el escenario internacional, en la que América Latina no ocupa una posición significativa. La potencial amenaza para la seguridad europea a través de una crisis como por ejemplo la centroamericana en los años ochenta, hoy en día está fuera de la realidad política (véase también van Klaveren, 2004: 56).

Hoy las amenazas para la seguridad son de otra clase, no tienen que ver con el frágil equilibrio que marcaba el sistema internacional en la época de la guerra fría, aunque bien es cierto que tampoco son independientes si se adopta una mirada histórica, lo que sin duda es pertinente. Los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 en Nueva York y en Washington marcan el inicio de una toma de conciencia global general con respecto a las "nuevas" amenazas para la seguridad como el terrorismo transnacional, la proliferación de armas de destrucción masiva, la combinación de esos dos fenómenos, el tráfico de drogas y

---

<sup>211</sup> Hoy en día se trata cada vez más de transformar las democracias formales en democracias participativas.

---

otros bienes ilícitos, el crimen organizado internacional, las enfermedades contagiosas, la degradación del medio ambiente etc.

La agenda de seguridad que ha cobrado fuerza después del 11 de septiembre de 2001 en realidad margina a América Latina<sup>212</sup> (véase también van Klaveren, 2004: 56; Sorj, 2005: 12; Westphal, 2007: 109), lo que puede verse y en efecto es visto por parte de muchos actores latinoamericanos<sup>213</sup> como una ventaja considerando la intromisión norteamericana en las políticas internas de muchos países latinoamericanos en la época de la guerra fría, pero también como una desventaja dado que desvía la atención de la región.<sup>214</sup> Por otro lado también hay autores que consideran que “el interés de los EEUU hacia la región se renueva” (Eurolat, 2007: 2), y que es muy factible que Washington, en su afán de combatir el terrorismo, refuerce su presión sobre algunos gobiernos latinoamericanos (véase Tokatlian<sup>215</sup>, 2003: 108 s).

En tanto amenaza potencial para la seguridad europea, América Latina es prácticamente irrelevante (ver también EULARO/OBREAL, 2005: 16; van Klaveren, 2004: 56; Dykmann, 2006: 55), y eso es especialmente válido para el Mercosur y los países que lo integran, dado que se relacionan todavía menos con temas de drogas y/o de migración que los países andinos. En la Estrategia de Seguridad de la UE figuran como principales amenazas el terrorismo, la proliferación de armas de destrucción masiva, los conflictos regionales, la descomposición de Estado y la delincuencia organizada (Unión Europea, 2002: 5 s). América Latina no se menciona ni una sola vez a lo largo del texto. Con la excepción del caso colombiano no hay prácticamente terrorismo en América Latina, y sobre todo no la clase de terrorismo transnacional que podría afectar a los intereses de seguridad de la Unión Europea. Hay otras muchos países y regiones en el mundo que en ese sentido son más importantes para la UE, en concreto los países del Norte de África, Oriente Medio, los Balcanes y Rusia (véase también Soriano, 2006: 406; van Klaveren,

---

<sup>212</sup> Resulta interesante constatar que América Latina sigue absorbiendo una parte considerable de la ayuda militar y policial de EEUU, a pesar del fin de la guerra fría. Tan sólo han cambiado las prioridades y pretextos, del anti-comunismo hacia la lucha contra la droga y el anti-terrorismo (Isacson, 2006: 161).

<sup>213</sup> La autora pudo comprobar esta percepción en varios ocasiones, entre ellas durante una Conferencia titulada “Foro Político: Integración en crisis? Desafíos para la Unión Europea y el Mercosur”, celebrada el 28 de marzo de 2007 en Bruselas en la sede de la Fundación que contó con la participación de una delegación del Mercosur; una visita de un político brasileño de alto nivel al Parlamento Europeo en Bruselas en junio de 2007 etc..

<sup>214</sup> El caso de Colombia es una excepción. La producción de droga y el crimen internacional ocupan un lugar importante en la agenda de seguridad global.

<sup>215</sup> Según Tokatlián (ibid.), después de 11 de septiembre, Washington identificó “tres zonas de diferente significación y alarma para sus intereses vitales”: la amplia Cuenca del Caribe, que cubre el Caribe insular, Panamá, Centroamérica y México; Colombia y la triple frontera entre Argentina, Paraguay y Brasil.

2004: 56). América Latina tampoco es una región cuyos países poseen armas de destrucción masiva o sean potencias nucleares. Los 33 países de América Latina y el Caribe son signatarios del Tratado para la Proscripción de las Armas Nucleares en La América Latina y el Caribe, conocido como Tratado de Tlatelolco, que entró en vigor en 1967. Se trata de un tratado internacional que establece una Zona Libre de Armas Nucleares (ZLAN) en América Latina y el Caribe.

Además, América Latina es un continente de paz, dado que no hay guerras interestatales, y apenas hay conflictos armados intra-estatales. El riesgo de descomposición de Estado podría afectar a algunos países de la región, el caso más destacado sería Haití que suele clasificarse como un Estado frágil o incluso fallido. Sin embargo no hay punto de comparación con el continente africano, donde se encuentran la mayoría de los Estados frágiles<sup>216</sup>.

La delincuencia organizada, en cambio, si es un problema de alcance global, sobre todo en relación con la droga. Como alega van Klaveren (2004: 56), el narcotráfico podría llegar a ser la excepción a la relativa ausencia de amenazas de seguridad, pero también es cierto que el Cono Sur tiene menos relevancia en materia de droga y narcotráfico que otras zonas de América Latina, en particular la región andina y Centroamérica. El tema que es tratado con mayor dureza en fechas más recientes, son los flujos migratorios de latinoamericanos hacia Europa, aunque sin embargo no suponen ni son considerados una amenaza para la seguridad europea. Por parte de la UE, América Latina no figura como una región con la que se tiene que cooperar de manera prioritaria en materia de seguridad (Soriano, 2006: 406). Soriano (ibid.: 407) apunta además que algunos políticos europeos ven a América Latina como "una región distante, que plantea pocos retos de seguridad y que además es parte de la zona de influencia de Estados Unidos".

Otra realidad del contexto internacional que hay que tener en cuenta, dado que afecta las relaciones entre la Unión Europea y América Latina, y el Mercosur en particular, es la evolución de las negociaciones comerciales en el marco multilateral y en otros marcos subregionales impulsados tanto por Estados Unidos como por la UE.

---

<sup>216</sup> Como Estado frágil se entiende un Estado que no provee bienes ni servicios básicos para sus ciudadanos ni garantiza los derechos fundamentales de éstos, sea por falta de capacidad y/o voluntad. Según la más reciente clasificación del Banco Mundial de 2005, existen alrededor de 25 Estados frágiles en el mundo.

---

## El sistema comercial multilateral

En cuanto a la Ronda de Doha de la Organización Mundial de Comercio (OMC), la V Conferencia Ministerial en Cancún, México en septiembre de 2003 ha sido un fracaso, y el acuerdo alcanzado en la VI Conferencia Ministerial de Hong Kong en diciembre de 2005 es muy limitado. Desde el verano de 2006 la Ronda de Doha se encuentra paralizada. También fracasó el intento de retomar las negociaciones en junio de 2007 por medio de una reunión del llamado G4 integrado por la UE, EEUU, Brasil e India en Potsdam, Alemania. La incertidumbre en el ámbito multilateral ha provocado un reajuste de la estrategia comercial de Estados Unidos, de la Unión Europea y también de los países latinoamericanos, alentando otros esquemas de negociación de carácter regional como el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), interregional, como las negociaciones UE-Mercosur, o bilateral entre países individuales como, por ejemplo, EEUU-Colombia<sup>217</sup> (Freres y Sanahuja, 2006: 36). La existencia paralela de negociaciones comerciales a diferentes niveles - multilateral, interregional y bilateral, en efecto es un entramado que muchas veces es difícil de desenredar, dado que lo que sucede en los diferentes niveles no suele ser independiente.

El Acuerdo de Asociación (AA) que se está negociando entre la Unión Europea y el Mercosur persigue como uno de los objetivos prioritarios la liberalización comercial entre los socios. Existe un vínculo evidente entre interregionalismo y multilateralismo. En efecto, las negociaciones comerciales entre la UE y el Mercosur son un claro ejemplo de una supeditación de las negociaciones interregionales a las negociaciones multilaterales, aunque Motta Veiga (2006: 4), por ejemplo, alega que Doha sólo es un factor "ambiental" que condiciona, pero no determina mecánicamente el futuro comercial de la UE y el Mercosur. Cabe recordar al respecto que la terminación de la Ronda de Doha es una condición que está explícitamente recogida en el mandato de negociación, aprobado por el Consejo, y que ésta es jurídicamente vinculante para la Comisión Europea que lleva a cabo las negociaciones con el Mercosur. Tal como se presenta el escenario actual, se puede constatar que la evolución de Doha es determinante. El caso UE-Mercosur evidencia que mientras están en marcha negociaciones multilaterales, la necesidad y también la voluntad política de llegar a acuerdos interregionales y/o bilaterales es muy limitada. La superposición de varias negociaciones también favorece, hasta cierto punto, estrategias ambiguas o poco explícitas que dificultan las negociaciones. En esa línea sería pertinente estudiar sobre todo la actitud de Brasil durante los

---

<sup>217</sup> El Tratado de Libre Comercio entre EEUU y Colombia se ha firmado en Noviembre de 2006, aunque quede pendiente de aprobación en los respectivos Congresos.

últimos tres años como mínimo, así como la actitud de la UE, sobre todo durante el mandato del Comisario de Comercio Pascal Lamy.

En las entrevistas que se realizaron en el marco de esta investigación se ha podido confirmar esta visión<sup>218</sup>. Todos los entrevistados, europeos y latinoamericanos, estaban de acuerdo que las negociaciones comerciales entre el Mercosur y la UE estaban totalmente supeditadas a la evolución de la Ronda de Doha (ver también Rios y Maduro, 2007: 64 ss). También es cierto que a algunos no les parecía bien que estuvieran subordinadas de esta manera, mientras que otros opinaban que en realidad el marco multilateral era el adecuado para negociar el acuerdo o por lo menos la base del acuerdo entre el Mercosur y la UE. Principalmente se señalaban dos posibles escenarios para la evolución de la Ronda de Doha y las consecuencias para las negociaciones UE-Mercosur: el fracaso de la Ronda de Doha (I) o el éxito en términos de un acuerdo, aunque sea de mínimos (II). Mientras el fracaso de Doha (escenario I) podía suponer un “empujón” para las negociaciones interregionales, llegar a un acuerdo iba a plantear la pregunta que es lo que todavía podía negociarse “on top”, dado que el acuerdo UE-Mercosur es pensado como un acuerdo “OMC plus”, o sea un acuerdo que supera el nivel de liberalización comercial de la OMC. Los acuerdos “OMC plus” implican la liberalización de comercio de bienes, servicios, circulación de capitales, contratación pública y amplias exigencias en materia de protección de inversiones y de la propiedad intelectual. Según los resultados de la negociación multilateral, las peticiones del Mercosur y de la UE en las negociaciones interregionales son unas u otras. El cuadro 5.1 resume los diferentes escenarios de manera esquemática.

**Cuadro 5.1: Escenarios para la Ronda de Doha y consecuencias para las negociaciones UE-Mercosur\***

	DOHA	Negociaciones UE – Mercosur
<b>E I:</b>	Fracaso de las negociaciones	Impulso para las negociaciones interregionales
<b>E II:</b>	Acuerdo	Base para acuerdo e inicio negociaciones “on top”

\* Según entrevistas Bruselas, Comisión Europea, mayo de 2006.

Freres y Sanahuja (2006: 37) elaboraron en 2006 tres escenarios respecto a la evolución de la Ronda de Doha. El primer escenario -que se corresponde con el escenario I mencionado anteriormente-, llamado “OMC retraso” supondría la

<sup>218</sup> Esta visión además se ha podido comprobar durante la estancia de prácticas que la autora realizó de principios de marzo de 2007 hasta finales de julio de 2007 en la Comisión Europea, Dirección General de Relaciones Exteriores (DG Relex)

---

finalización de la Ronda de Doha en algún momento de 2006<sup>219</sup> o 2007 con un programa de liberalización limitado tanto en agricultura, como en otras materias de interés para la UE, en concreto servicios financieros y el Acuerdo de la OMC sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC). Se parte de la premisa que a pesar del retraso, las partes mantendrían su compromiso con la opción multilateral, lo que significaría que los acuerdos regionales y/o interregionales recién se podrían firmar después de la finalización de la ronda. Vista la situación actual, incluso cambiando las fechas, es un escenario que cada vez parece menos probable. El segundo escenario sería la opción "OMC-regionalismo", y consistiría básicamente en que se negocie simultáneamente a nivel multilateral y regional y/o bilateral. En cierta medida ya se está dando este escenario. Las negociaciones UE-Mercosur, por ejemplo, han sido simultáneas a las negociaciones multilaterales, aunque desde 2004 la UE y el Mercosur ya no están negociando. Los EEUU -simultáneamente a Doha- han negociado Tratados de Comercio (TLC) bilaterales con algunos países latinoamericanos, como por ejemplo Colombia, Perú y Ecuador. El tercer escenario es el "retorno al regionalismo" y se corresponde con el escenario II planteado arriba. Supone el bloqueo y la eventual ruptura de las negociaciones de la actual ronda de la OMC y el retorno a estrategias regionalistas. Se impulsarían acuerdos regionales y bilaterales, sólo que posteriormente a la ruptura de la ronda. En estos momentos -como se ha indicado antes- las negociaciones multilaterales están bloqueadas, sin embargo, el fracaso de la Ronda todavía no es oficial, lo que deja una pequeña posibilidad para que se retomen las negociaciones en algún momento.

En cuanto a la negociación UE-Mercosur es pertinente apuntar que se enfrenta a dificultades muy parecidas que la negociación multilateral: fundamentalmente el acceso a los mercados agrícolas europeos por parte del Mercosur y la liberalización del sector servicios, las compras del sector público y la propiedad intelectual por parte de la UE (véase también Sciences Po, 2006).

En términos de capacidad y experiencia de negociación, el Mercosur se encuentra, tanto en el ámbito multilateral como interregional, en cierta desventaja frente a la UE. La Unión Europea y sus Estados Miembros disponen de décadas de experiencia y un método asentado de negociación. No sólo son capaces de identificar un interés común, sino también de articularlo, mientras que al Mercosur le resultan difíciles ambas cosas. Sin embargo hay que tener en cuenta que la influencia de los países latinoamericanos en la OMC, con Brasil en cabeza, está creciendo y que han venido

---

<sup>219</sup> Para el 2007 ya se puede decir con certeza que no ha habido acuerdo, y para el 2008 es bastante improbable.

---

jugando un papel clave en las negociaciones de la OMC, integrados en el Grupo de los 20<sup>220</sup>, y formulando una posición común frente a la UE y EEUU.

En las negociaciones multilaterales Brasil es la "cara" del Mercosur, pero no siempre eso significa que en el Mercosur estén de acuerdo con lo que hace Brasil. En efecto suele haber divergencias entre Brasil y Argentina en temas comerciales, y no suele haber un "negociador Mercosur" (véase el apartado 7.3, p. 245).

### **El triángulo atlántico**

En el análisis del escenario mundial comercial, además hay que tener en cuenta la particular constelación que se da entre la Unión Europea, el Mercosur y los Estados Unidos, lo que se denomina el "triángulo atlántico". La Iniciativa del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA)<sup>221</sup> por parte de EEUU es un factor importante del contexto en el que la UE y el Mercosur desarrollan sus relaciones comerciales. El ALCA supone, o mejor dicho, suponía<sup>222</sup> una especie de incentivo externo para la UE para avanzar con las negociaciones con el Mercosur (véase por ejemplo Osimani y Pérez Antón, 2006: 227). Esta visión se ha podido comprobar en diferentes entrevistas con funcionarios europeos (entrevistas Comisión Europea, mayo de 2006). Un entrevistado latinoamericano alegó en esta línea que la negociación en el marco del ALCA y la negociación con la UE eran dos escenarios que se "retroalimentaban" y que el estancamiento del ALCA había provocado que la UE perdiera interés en la negociación con Mercosur. Por otro lado el Mercosur intentó sacar provecho de su situación de estar inmerso en dos procesos de negociación a la vez, sabiendo que existía una especie de competencia entre la UE y EEUU. Es evidente que es delicado "jugar a dos bandas", y aún más cuando la estrategia a lo mejor ni siquiera está explícitamente acordada dentro de la propia región/el propio bloque de negociación, lo que parece ser el caso en el Mercosur (Argentina versus Brasil, socios grandes versus socios pequeños). El estancamiento del ALCA también provoca que la UE asuma una posición más exigente en las negociaciones con el

---

<sup>220</sup> El Grupo de los 20 en 2007 tiene 23 miembros: 12 países latinoamericanos (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Cuba, Ecuador, Guatemala, México, Paraguay, Uruguay, Venezuela), cinco países africanos (Egipto, Nigeria, Sudáfrica, Tanzania, Zimbabwe) y seis países asiáticos (China, India, Indonesia, Pakistán, Filipinas, Tailandia). Dadas las dificultades cada más evidentes de llegar a un consenso en las negociaciones de la Ronda de Doha, durante el encuentro de la IMC en Cancún en septiembre de 2003, Brasil, Argentina e India tomaron la iniciativa de establecer un grupo núcleo para articular una plataforma con el fin de hacer compatibles las negociaciones con los objetivos de Doha. El objetivo principal de esta coalición consistía en dar una voz más cohesionada a algunos países en desarrollo y sus preocupaciones.

<sup>221</sup> El ALCA es un proyecto de integración comercial en el continente americano. La iniciativa nació en la primera Cumbre de las Américas, celebrada en Miami, Estados Unidos en 1994 y en su versión original contemplaba la reducción gradual de las barreras arancelarias y a la inversión en 34 países de la región (todo menos Cuba).

<sup>222</sup> El proyecto del ALCA se puede considerar acabado.

---

Mercosur, dado que la presión de llegar a un acuerdo se reduce frente al bloqueo de las negociaciones "rivales".

En el caso de los Acuerdos de Asociación que la UE ha firmado con México y con Chile se ha podido comprobar que para la UE funcionó como incentivo el hecho que EEUU firmara Tratados de Libre Comercio (TLC) con esos dos países, lo que no quiere decir que eso sea una condición suficiente.<sup>223</sup>

Esta competencia entre la Unión Europea y los Estados Unidos no sólo se refiere al ámbito comercial, ni es una simple competencia por mercados, sino también tiene una dimensión política e ideacional. El ALCA es un proyecto de integración meramente comercial, una zona de libre comercio gigantesca que favorecería sobre todo al más fuerte, es decir, a EEUU y aparte probablemente rompería los esquemas de integración regional de América Latina. La cooperación interregional entre la UE y el Mercosur, pero también con los demás procesos de integración regional en América Latina<sup>224</sup>, precisamente apunta a fortalecer la integración regional en el Cono Sur y va mucho más allá de una zona de libre comercio, dado que tiene una importante dimensión de diálogo político y de cooperación (CE, 2002; Ce, 2007; ver también Vasconcelos, 2001: 145 y Santander, 2005: 292; Westphal, 2007: 96; Sigal, 2007: 129; Grugel, 2005: 1964).

Evidentemente no basta con observar el aspecto comercial del triángulo atlántico. En un proyecto de informe de la Asamblea Parlamentaria Euro-Latinoamericana (Menéndez del Valle, 2007: 2) se advierte que "el tradicional triángulo atlántico AL-UE-USA se viene complementando más y más con el nuevo triángulo pacífico AL-ASIA-USA".

El interregionalismo como fenómeno de la realidad internacional puede tener varias funciones (véase el apartado 3.2.4, p. 59). En el caso de la cooperación interregional entre el Mercosur y la Unión Europea entre otras se puede identificar la función del llamado "*balancing*" (reequilibrio). Tanto para la UE como para el Mercosur, el interregionalismo es un instrumento de equilibrio en el sistema internacional. La UE equilibra a través de la cooperación interregional la relación (comercial) entre Mercosur y EEUU, y el Mercosur aprovecha para diversificar sus relaciones exteriores, en concreto la relación con EEUU. De nuevo esta función del *balancing* no debe entenderse exclusivamente en términos materiales, sino también hay que tener en cuenta la dimensión ideacional. En las entrevistas que se han

---

<sup>223</sup> En 1994 entró en vigor el Tratado de Libre Comercio del Norte (TLCAN) entre EEUU, Canadá y México, y en 2004 el TLC con Chile. La Unión Europea firmó Acuerdos de Asociación (de 4. generación) con México y Chile respectivamente en los años 1996 y 2002.

<sup>224</sup> Sobre todo con la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y Centroamérica.

---

realizado en el marco de esta investigación, por lo general, se ha reconocido esta dimensión equilibradora del interregionalismo UE-Mercosur. Al mismo tiempo, ésta ha sido objeto de críticas, sobre todo por parte de algunos entrevistados latinoamericanos, que reclaman que la UE asume una actitud demasiado reactiva frente a las relaciones con Mercosur. Por parte de los funcionarios europeos, entrevistados acerca del tema, son pocos los que asumen esta crítica y admiten que la UE carece de liderazgo en las relaciones con el Mercosur o América Latina en conjunto. Por parte latinoamericana la estrategia estadounidense también se describe como "más pragmática" que la de la Unión Europea y las condiciones que pone la UE para firmar los acuerdos de asociación se califican como "ilusorias".

### **Las asimetrías de desarrollo**

Otro rasgo del sistema internacional a tener en cuenta es la posición de América Latina y la Unión Europea en el mundo en términos de desarrollo y las evidentes asimetrías de desarrollo. América Latina ocupa un espacio intermedio en el mundo, tanto en el sentido político como económico (Freres y Sanahuja, 2006: 27; Ventura, 2005: 365<sup>225</sup>). Freres y Sanahuja (ibid.) describen la región como "una zona de países de renta media, que pese a las recientes crisis políticas cuenta con un buen número de regímenes democráticos consolidados, Estados relativamente capaces en comparación con otras zonas en desarrollo, economías de mercado relativamente diversificadas y una representación importante en muchos foros y organismos internacionales". Los autores concluyen (ibid.) que América Latina no es una zona en desarrollo que requiere un enfoque "clásico" de cooperación al desarrollo por parte de la Unión Europea, pero que tampoco es una zona lo suficientemente desarrollada para que pueda constituir un "socio pleno". Ventura (2005: 367) define la situación de los países de renta media como "incómoda" al hallarse "entre un estatus indeseable, el de país más pobre, y otro imposible de ser alcanzado, el de país desarrollado".<sup>226</sup>

En el marco de la agenda internacional de desarrollo, impulsada por la Declaración de los Objetivos del Milenio (ODM)<sup>227</sup>, los países del Mercosur no constituyen países

---

<sup>225</sup> Ventura (ibid) habla de una "jerarquización de países pobres"

<sup>226</sup> También indica (ibid.) que los grandes perdedores de este enfoque de primar los países más pobres son en realidad los sectores de las poblaciones más desfavorecidas de los países de renta media como lo son todos los países miembros del Mercosur.

<sup>227</sup> Los Objetivos del Milenio (ODM) fueron declarados en septiembre de 2000 en la Declaración del Milenio de Naciones Unidas. En ella 191 Estados Miembros de Naciones Unidas se comprometen a alcanzar ocho objetivos hasta el año 2015: erradicar la pobreza extrema y el hambre, lograr la enseñanza primaria universal, promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer, reducir la mortalidad infantil, mejorar la salud materna, combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades,

---

prioritarios de cooperación al desarrollo, lo que no quiere decir que no haya grandes necesidades. Freres y Sanahuja (2006: 36) apuntan al respecto que el consenso de la Declaración del Milenio “tiende a prestar poca atención a las necesidades particulares de los países de renta media, a los que se considera plenamente capaces de enfrentar sus problemas por sí solos”. Esto puede ser visto como un problema (ibid.), pero también como un giro necesario que exija a los países de América Latina elaborar y aplicar políticas más adecuadas a sus realidades sociales, especialmente en el terreno de la cohesión social.<sup>228</sup>

Los países miembros del Mercosur son todos países de renta media (PRM) (*middle income*) según la clasificación del Banco Mundial (BM), ya que su PNB (Producto Nacional Bruto) per cápita (GNI o GNP per capita en sus siglas en inglés) se encuentra en la franja establecida entre 761 y 9.360 dólares corrientes. En la clasificación del Banco Mundial el grupo de los países de renta media se divide todavía en dos sub-grupos: países de ingreso medio bajo (*lower-middle-income*) con renta per cápita entre los 766 y los 3.035 dólares e ingreso medio alto (*upper-middle-income*) con renta per cápita entre los 3.035 y 9.385 dólares. De los países que conforman el Mercosur, Argentina, Venezuela y Uruguay pertenecen al grupo de países de ingreso medio alto mientras que Paraguay y Brasil forman parte del grupo de ingreso medio bajo. Estas cifras también reflejan una dimensión de las considerables asimetrías dentro del Mercosur (véase el cuadro 5.2). Ninguno de los países miembros del Mercosur alcanza un PNB per capita por encima de los 5.000 dólares corrientes; es decir que Argentina, Venezuela y Uruguay se encuentran en el límite inferior de la franja que define a los países de ingreso medio alto.<sup>229</sup> Todos los Estados Miembros de la Unión Europea, en cambio, son países de alto ingreso (*high income*) que por definición tienen un PNB per cápita mínimo de 10.726 dólares corrientes o superior. La asimetría en términos de PNB entre el Mercosur y la UE o entre sus respectivos países miembros es significativa y refleja claramente el carácter Norte-Sur de la relación. El PNB per cápita del Mercosur para el año 2005 se calcula en 3.676 dólares corrientes, y el de la UE para el mismo año en 31.914 dólares corrientes, o sea casi nueve veces mayor.

El cuadro 5.2 ilustra las diferencias del PNB entre el Mercosur y la Unión Europea para los últimos cinco años.

---

garantizar la sostenibilidad y otras enfermedades, garantizar la sostenibilidad del medio ambiente, fomentar una asociación mundial para el desarrollo.

<sup>228</sup> Con respecto a los países de renta media, véase Alonso (2007).

<sup>229</sup> Banco Mundial, World Development Indicators, base de datos (<http://devdata.worldbank.org/data-query/>).

**Cuadro 5.2: PNB per cápita\* Mercosur y Unión Europea (miles de US \$) 2001-2005**

	2001	2002	2003	2004	2005
<b>Mercosur</b>	4.326	3.260	2.928	3.128	3.676
<b>Unión Europea</b>	22.034	20.524	23.118	27.920	31.914

Fuente: Banco Mundial, World Development Indicators (<http://devdata.worldbank.org/data-query>)

\* Método Atlas

Por supuesto el Producto Nacional Bruto per cápita es tan sólo un indicador entre muchos para medir el nivel de desarrollo de los países, y en ese sentido es interesante constatar que la brecha evidente que existe en términos de PNB entre la UE y el Mercosur se reduce notablemente cuando se analiza el índice de desarrollo humano de las dos regiones.

Según el Informe de Desarrollo Humano 2006<sup>230</sup> (PNUD, 2006), elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo Humano (PNUD), los países miembros del Mercosur se sitúan en el rango entre 36 y 91, con Argentina en el puesto 36 y Paraguay en el puesto 91. Los países miembros de la UE se encuentran entre los rangos 4 (Irlanda) y 45 (Letonia). Eso quiere decir que Argentina y también Uruguay (43) tienen índices de desarrollo humano (HDI) parecidos o incluso mejores que Hungría (36), Polonia (37), Estonia (40), Lituania (41), Eslovaquia (42) y Letonia (45). Con la ampliación de la Unión Europea hacia el este, ésta ha vuelto menos homogénea en términos de desarrollo. Por otro lado la brecha en materia de desarrollo humano sigue siendo alta, por un lado, entre Brasil (69), Venezuela (72) y Paraguay (91) y los países menos desarrollados de la UE, pero también dentro del propio Mercosur.

<sup>230</sup> Las cifras del Informe de Desarrollo Humano 2006 se refieren al año 2004.

El cuadro 5.3 proporciona un listado conjunto según rango e índice de desarrollo humano de los países miembros de la Unión Europea y del Mercosur.

**Cuadro 5.3: Países miembros de la UE y del Mercosur: Rango e índice de desarrollo humano (DH) 2004**

Rango	País	Índice DH	Rango	País	Índice DH
4	Irlanda	0.956	28	Portugal	0.904
5	Suecia	0.951	29	Chipre	0.903
10	Países Bajos	0.947	30	República Checa	0.885
11	Finlandia	0.947	32	Malta	0.875
12	Luxemburgo	0.945	35	Hungría	0.869
13	Bélgica	0.945	36	Argentina	0.863
14	Austria	0.944	37	Polonia	0.862
15	Dinamarca	0.943	40	Estonia	0.858
16	Francia	0.942	41	Lituania	0.857
17	Italia	0.940	42	Eslovaquia	0.856
18	Reino Unido	0.940	43	Uruguay	0.851
19	España	0.938	45	Letonia	0.845
21	Alemania	0.932	69	Brasil	0.792
24	Grecia	0.921	72	Venezuela	0.784
27	Eslovenia	0.910	91	Paraguay	0.757

Fuente: Informe de Desarrollo Humano, 2006 (PNUD, 2006)

El cuadro demuestra que los países más desarrollados -en términos de IDH- del Mercosur comparten plazas con los países menos desarrollados de la UE.

El carácter Norte-Sur de la relación UE-Mercosur también se refleja en el hecho de que en el régimen internacional de cooperación al desarrollo, el Mercosur es receptor, mientras la Unión Europea ocupa el papel de donante.

En el período 2002-2006 la UE destinó 48 millones de euros al Mercosur como bloque, y para el período 2007-2012 se asignaron 50 millones de euros en materia de cooperación comunitaria.

El cuadro 5.4 resume las cifras de ayuda oficial al desarrollo (AOD) provenientes de los Estados Miembros de la UE hacia los países del Mercosur durante el período 1999-2005. Estos flujos han de ser sumados a la ayuda comunitaria.

**Cuadro 5.4: Flujos de AOD de la UE hacia los países del Mercosur (millones de dólares)**

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
<b>Argentina</b>	-7,27	7,2	-7,12	35	72,77	64,41	0,31
<b>Brasil</b>	99,65	103,09	112,84	105,17	131,25	146,64	15,44
<b>Paraguay</b>	25,4	11,24	14,79	10,37	19,96	11,55	1,92
<b>Uruguay</b>	11,18	8,71	5,93	3,32	5,68	7,66	0,02
<b>Venezuela</b>	25,75	48,21	18,78	25,84	46,27	13,42	0,06
<b>Total países Mercosur 4</b>	128,96	130,24	126,44	153,86	229,66	230,26	17,69
<b>Total países Mercosur 5</b>	154,71	178,45	145,22	179,7	275,93	243,68	17,75

Fuente: OCDE, CAD

En cuanto a los flujos de Inversión Extranjera Directa (IED), el Mercosur es destinatario y tan sólo beneficiario indirecto mientras que los sectores privados y hasta públicos europeos tienen el papel de inversor -tanto en el sector privado como en el sector público -y beneficiario último (ver también Ventura, 2005: 49).

**Cuadro 5.5: Flujos de Inversión Directa de la UE hacia los países del Mercosur (millones de dólares)**

	1999	2000	2001	2002	2003	2004
<b>Argentina</b>	17.847	1.430	5.592	162	-974	-2.135
<b>Brasil</b>	11.994	6.682	7.265	1.670	2.194	1.844
<b>Paraguay</b>	80	24	22	-49	0,7	-34
<b>Uruguay</b>	103	78	841	242	62	-39
<b>Venezuela</b>	605	1.192	1.475	-1.783	-163	440
<b>Total Mercosur 4</b>	30.024	8.214	13.720	2.025	3.231	3.906
<b>Total Mercosur 5</b>	30.629	9.406	15.195	242	3.068	4.346

Fuente: OCDE, CAD

Tampoco es comparable la capacidad de proyección política internacional que tienen el Mercosur y la Unión Europea (véase los apartados 5.1.1 y 5.1.2). La UE es un actor global -por más incipiente que sea- y el Mercosur un actor regional (véase también Ventura, 2005: 46 s).

En el capítulo 5.2 (p. 147) se trata más a fondo la asimetría estructural que existe entre el Mercosur y la Unión Europea.

El cuadro 5.5 ilustra la "línea Norte-Sur" que atraviesa la relación interregional entre el Mercosur y Europa en el marco del contexto internacional.

**Cuadro 5.5: El contexto internacional y la "línea divisora Norte-Sur" que marca las relaciones interregionales entre la Unión Europea y el Mercosur**

Contexto internacional	Rol/posición de la UE	DIVISIÓN NORTE - SUR	Rol/posición del Mercosur
Cooperación internacional al desarrollo	Donante		Receptor/beneficiario
Negociaciones comerciales	Política Comercial Común		Ausencia de Política Comercial Común o al menos concertada de manera sistemática
Inversión Extranjera Directa	Inversor (sector privado y público) y beneficiario último		Destinatario/beneficiario indirecto
Proyección Política internacional	Grande y creciente		Muy limitada

Fuente: elaboración propia a base de Ventura (2005: 49)

En términos macroeconómicos América Latina actualmente está viviendo un auge; las cifras de crecimiento dan motivo para ser optimistas, por lo menos desde un punto de vista macroeconómico. En 2006 América Latina y el Caribe completaron cuatro años de expansión económica ininterrumpida. El año 2006 -con un crecimiento económico del 5,3%- será el cuarto año consecutivo de crecimiento y el tercero que presenta una tasa superior al 4%, después de una expansión media del 2,2% anual entre 1980 y 2002. Para 2007 se espera una ligera desaceleración del crecimiento y se proyecta un aumento del PIB regional del orden de 4,7% (CEPAL, 2006). La región muestra por lo tanto un desempeño favorable en comparación con lo ocurrido en otros años anteriores, pero inferior al de otras regiones y/o países en vías de desarrollo. La evolución de las economías de América Latina y el Caribe no es un hecho aislado, sino que, por el contrario, tiene lugar en un contexto de generalizado crecimiento de la economía mundial. En este sentido, cabe señalar que, aunque las tasas de crecimiento de la región son elevadas en términos históricos, son inferiores a las observadas en otras regiones del mundo en desarrollo. Sin embargo, no se puede ignorar que esta comparación está influida por el bajo crecimiento observado en los últimos años en las dos mayores economías de la región, Brasil y México, que representan en conjunto el 60% del producto regional. El crecimiento de las economías de la región se ha apoyado en la coyuntura externa muy favorable, caracterizada no solo por la prolongada expansión de la economía mundial y la creciente preponderancia de

China, India y otras economías asiáticas en la demanda mundial de recursos naturales y productos agrícolas, sino también por la abundante liquidez existente en los mercados internacionales de capital.

Pero los elevados niveles de pobreza y sobre todo la injusticia estructural que se manifiesta en los índices de desigualdad más altos del mundo persisten. La población de América Latina sin duda sufre de pobreza, un 40% de su población vive por debajo del umbral de la pobreza, pero sobre todo sufre de altos niveles de desigualdad y exclusión social.

América Latina es el continente más desigual del mundo en términos de distribución de riqueza. Todos los países miembros del Mercosur tienen un índice Gini<sup>231</sup> por encima de 40.<sup>232</sup> El país menos desigual de los países del Mercosur es Uruguay con un valor de 44,6 (2000), seguido por Venezuela con un valor de 49,1 (1998). Paraguay y Brasil tienen los índices más altos de desigualdad con los valores respectivos de 57,8 y 59,2 (2002/2001) y Argentina tiene un índice Gini de 52,2. El índice Gini de los países miembros de la Unión Europea suele estar como mínimo por debajo de 40, en algunos países también por debajo de 30.<sup>233</sup>

---

<sup>231</sup> El índice Gini es un indicador para el nivel de desigualdad. Un valor de 0 del índice Gini significa una situación de igualdad perfecta, mientras un valor de 100 significa una situación de perfecta desigualdad.

<sup>232</sup> Los datos provienen del Banco Mundial (World Development Indicators 2005). Tomando como referencia de tiempo el período del 1994 hasta el 2004, hay que constatar que no existen datos ni para todos los países ni para todos los años.

<sup>233</sup> España por ejemplo tiene un índice Gini de 32,5 (1990), Grecia de 35,4 (1998), Alemania de 28,3 (2000), Polonia de 34,1 (2002), Italia de 36 (2000), Finlandia de 26,9 (2000), Eslovenia de 28,4 (1999), Suecia de 25 (2000), Reino Unido de 36 (1999), Hungría de 26,9 (2002), Lituania de 31,9 (2000).

### 5.1.1 La Unión Europea como actor global

“Es mi convicción que en esta era global, una Unión de nuestro tamaño, con nuestros intereses, historia y valores, tiene la obligación de asumir su parte de la responsabilidad (...) La cuestión, por tanto, no es *si* jugamos un papel global, sino *cómo* jugamos ese papel.”

(Javier Solana, 2002: 3, énfasis en el original<sup>234</sup>)

Algunos procesos de integración regional en el mundo han logrado tal nivel de integración que constituyen actores de la sociedad internacional. Es el caso de la Unión Europea. Bretherton y Vogler (2006) proponen una aproximación constructivista a la UE como actor global y toman en cuenta varios procesos interrelacionados basados en las nociones de presencia, oportunidad y capacidad (*capability*) (2006: 24). La oportunidad abarca factores en el entorno externo de ideas y sucesos que restringen o facilitan la condición de actor. La oportunidad es el contexto estructural de la acción. La presencia, por otro lado, conceptualiza la capacidad de la UE de ejercer influencia más allá de sus fronteras y moldear las percepciones, expectativas y el comportamiento de los demás a través de su mera existencia. La capacidad se refiere al contexto interno de la acción exterior de la UE, la disponibilidad de instrumentos de política y su aplicación.

En términos de oportunidad, el fin del sistema bipolar propio de la guerra fría en tanto contexto estructural, ofreció a la Unión Europea la posibilidad de adquirir nuevos roles internacionales y un espacio para ejercer esos roles; en el sentido material e ideacional. Desde los años ochenta, cambios en la percepción del sistema internacional y su funcionamiento han interactuado con cambios en el clima ideológico que condujeron a un mayor involucramiento de la UE en la política internacional. Se trata de nociones de interdependencia y globalización, el impacto del fin de la guerra fría y también los sucesos del 11 de septiembre en EEUU (Bretherton y Vogler, 2006: 24) como se ha descrito en el apartado 5.1 del presente capítulo.

La acción internacional de la UE ya no se veía condicionada por las rivalidades bipolares, y por tanto ésta podía empezar a desarrollar una afirmación más contundente de su identidad internacional (Santander, 2005: 288) y proceder a jugar un papel más extrovertido en la sociedad internacional conforme a su

---

<sup>234</sup> Traducción propia del inglés.

---

extensión geográfica, su peso económico y también su papel de mayor donante en el mundo de ayuda oficial al desarrollo (AOD).

Evidentemente antes del fin de la guerra fría, la UE ya ejercía influencia a través de su mera presencia (ver Bretherton y Vogler, 2006: 27 s). Las prioridades y políticas internas de la UE ya afectaban a terceros actores de la sociedad internacional sin que hubiera un vínculo explícito con ellos. Bretherton y Vogler (2006: 28) argumentan que la Política Agraria Común (PAC) es un buen ejemplo para procesos que inducen la condición de actor cuando terceros actores responden a la presencia de la UE de formas que a su vez requieren una respuesta por parte de la UE.

Desde hace más de una década la UE sistemáticamente empezó a incrementar su condición de actor comenzando a tomar decisiones autónomas en materia de política exterior. La UE se ha convertido en una fuerza en las relaciones internacionales, especialmente en comercio, cooperación al desarrollo, promoción de la integración regional, democracia y buen gobierno, derechos humanos y también cada vez más en materia de seguridad (Söderbaum y Langenhove, 2005: 250; Bretherton y Vogler, 2006; Jünemann y Knodt, 2007). Hoy en día, la UE mantiene una amplia gama de relaciones económicas, políticas, sociales y culturales con prácticamente todos los continentes y países en el mundo. Algunas de esas relaciones, como aquella entre la UE y el Mercosur, son de carácter interregional.

En el contexto de las relaciones entre la Unión Europea y América Latina las facetas de actor de la UE que son de destacada importancia son el la cooperación al desarrollo, el comercio, la integración regional y la democracia y los derechos humanos. Con respecto al ámbito de seguridad, Knodt y Jünemann (2007a: 20) indican que ese rol, el de agente internacional de seguridad, puede entrar en conflicto con el rol de la UE como promotora de la democracia y con las políticas exteriores nacionales de algunos Estados Miembros como guardianes del interés nacional.

En lo que se refiere a la capacidad, Vogler y Bretherton (2006: 30), basándose en el trabajo de Sjöstedt (1977), proponen cuatro criterios básicos para cumplir la condición de actor: compromiso compartido respecto a una serie de valores generales; legitimación doméstica del proceso de toma de decisión y prioridades respecto a la política exterior; capacidad de identificar prioridades y formular políticas; disponibilidad y capacidad de utilizar instrumentos de política (diplomacia/negociación, instrumentos económicos y medios militares). La capacidad de identificar prioridades y formular políticas se plasma en los conceptos

---

de consistencia y coherencia. La consistencia indica el grado de congruencia entre las políticas de las políticas exteriores de los Estados Miembros y la UE, y la coherencia hace referencia al nivel de coordinación interna de las políticas de la UE.

Sin embargo, se puede alegar que la UE cumple los criterios arriba indicados en un nivel relativamente alto, lo cual no quiere decir en absoluto que no se requiera un debate en torno a esta cuestión; debate que sin embargo no se puede abordar en el marco de este trabajo. Sin duda, es en los campos de la consistencia y sobre todo la coherencia donde se hallan los mayores problemas.

En cuanto a la coherencia, hay que advertir que en la UE existen importantes tensiones, por ejemplo, entre las políticas de comercio y de medio ambiente, así como controversias hasta qué punto determinados sectores, en particular el sector agrícola, de la economía deben o deberían ser protegidos. En efecto, hay rasgos del sistema político de la UE (*EU policy system*) que generaron y siguen generando problemas de coherencia. En ese sentido hay que destacar la estructura de pilares de la UE. La fragmentación de la política exterior en varias Direcciones Generales de la Comisión provoca problemas de coherencia, que afectan a casi todos los países y regiones con las que la UE mantiene relaciones (véase Bretherton & Vogler, 2006: 32 s).

Desde los años noventa la Unión Europea continuamente ha profundizado su estructura institucional y ha desarrollado nuevos instrumentos para consolidar su acción exterior. Los Estados Miembros de la UE se propusieron llegar más allá de la coordinación de políticas en el marco de la Cooperación Política Europea (CPE), y con el Tratado de la Unión Europea, firmado en Maastricht en el 1993, crearon una Política Exterior y de Seguridad Común (PESC)<sup>235</sup>, y han designado un Alto Representante para la PESC, con el fin de aumentar el alcance y la eficacia de la acción exterior de la UE. Además se reforzó el instrumento del diálogo político externo, y los Estados Miembros adoptaron un nuevo tipo de acuerdo de cooperación con el fin de relacionarse con potenciales socios en el mundo. En la declaración del Consejo Europeo de Laeken se constata que la UE se percibe como un factor estabilizador y tiene que desarrollarse como un modelo en el nuevo mundo multipolar (Consejo Europeo, 2001). Esos acuerdos permiten la negociación de los llamados Acuerdos de Asociación (AA) del tipo región-región (*region-to-region*) entre la UE y otras regiones del mundo. Los Acuerdos de Asociación pueden

---

<sup>235</sup> La Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) representa el segundo pilar de los tres pilares sobre los cuales está construida la UE. El primer pilar es el ámbito comunitario de la UE y cubre la mayoría de las políticas comunes, donde las decisiones son tomadas por el método comunitario. El tercer pilar abarca la política en materia de justicia e interior.

---

comprender los ámbitos de política, seguridad, cooperación al desarrollo, medio ambiente y/o comercio (Santander, 2005: 285 ss).

El interregionalismo se ha convertido en una especie de principio orientador de la política exterior de la Unión Europea y sus relaciones externas y se implementa a través de acuerdos con varias regiones en el mundo (Söderbaum *et al.*, 2005: 366). En efecto, las relaciones interregionales que la UE establece con otras regiones constituyen una plataforma para proyectarse al mundo como actor global. El interregionalismo es íntimamente ligado a las intenciones de la UE de ganar protagonismo en el escenario internacional (Santander, 2005: 302).

La cooperación interregional entre la UE y el Mercosur, en concreto el Acuerdo Marco Interregional, firmado en 1995, es un buen ejemplo para ese tipo de acuerdos y el nuevo papel de la Unión Europea. El proceso de integración regional del Mercosur desde su creación fue apoyado por la UE en un sentido técnico, financiero y diplomático (CE, 2007; CE, 2002; Santander, 2005: 285). La cooperación interregional entre la UE y el Mercosur en efecto es uno de los interregionalismos más desarrollados en el escenario internacional (Söderbaum *et al.*, 2005: 366).

El interregionalismo también se puede inscribir en la estrategia de desarrollo de la UE (ver Holland, 2002). Un elemento crucial de esa estrategia sería la integración de los países del Sur en la economía mundial y el apoyo hacia sus propios esfuerzos de integración regional (European Commission, 1005). Esos objetivos han llevado a la UE a apoyar los procesos de integración regional en todo el mundo y a fomentar la cooperación interregional (Söderbaum *et al.*, 2005: 369). La UE muchas veces proclama que la liberalización del comercio es importante para fomentar no sólo el crecimiento económico, sino también un desarrollo sostenible en armonía con el medio ambiente y la cohesión social en todo el mundo. Así dice en una comunicación de la Comisión Europea (European Commission, 2001) que el libre comercio puede significar más oportunidades, una mejor asignación de recursos y más riqueza. Conforme con el discurso oficial eso es especialmente importante para los países de sur (Söderbaum *et al.*, 2005: 369). En una comunicación de la Comisión de 1995 (ii) se reivindica " (...) el papel de la liberalización intrarregional como medio para la expansión de mercados, una mayor eficacia y beneficios de economías de escala, y el atractivo de la integración regional como un paso hacia la integración en la economía mundial".

En estos planteamientos subyace la visión o la convicción que la UE debería ayudar a consolidar los procesos de integración regional porque la integración regional es

---

vista como un paso importante hacia la integración en la economía mundial así como la inserción internacional en términos políticos (European Comisión, 2004a: 10). Aparte de facilitar la integración en la economía mundial y el desarrollo sostenible, la integración regional también es vista como un medio para fomentar la paz, prevenir los conflictos y promocionar la solución colectiva de problemas y el mejor uso de los recursos naturales (Söderbaum *et al.*, 2005: 370). En tercer lugar las regiones son vistas como los núcleos de un sistema multilateral eficaz.

En resumen, la promoción y la contribución a la construcción de esquemas de integración regional en el mundo es un elemento clave de la estrategia exterior de la Unión Europea. Así se reivindica en la Comunicación de la Comisión de 1995 (6) que "la Unión Europea es una promotora natural de iniciativas regionales". Esa estrategia cumple una doble función: Por un lado permite llevar el aspecto humano y temas de desarrollo a la agenda de las relaciones internacionales, mientras que por otro lado crea entidades que luego pueden emprender relaciones con la UE como regiones -en última instancia como actores regionales (Söderbaum *et al.*, 2005: 370; ver también Westphal, 2007; European Commission, 1995).

La promoción de la integración regional y el interregionalismo para la UE también es una forma de construir y reforzar su identidad como actor global (véase también Bizzozero, 2004: 2). Pero el interregionalismo no sólo justifica y promociona la condición de actor global de la UE -hacia dentro y hacia fuera- sino que también fortalece la legitimidad y la credibilidad de otras regiones y pautas de interregionalismo (véase también el capítulo 7, apartado 7.1, p. 241). Por ende, la preferencia de la UE por la construcción de regiones y el interregionalismo no sólo tiene implicaciones para la política exterior de la UE, sino también para la organización de la politeia mundial donde los actores regionales incrementan su legitimidad (Söderbaum *et al.*, 2005: 371) y su credibilidad.

El desarrollo de relaciones externas estables, tanto con terceros países como con bloques regionales, permitió a la Unión Europea presentarse a los demás actores de la sociedad internacional con una sola voz y entablar diálogos incluso sobre temas de la agenda internacional (Santander, 2005: 288). Santander (2005: 303; véase también Bretherton y Vogler, 2006) alega al respecto que pese al escepticismo de la doctrina realista acerca de la capacidad de la UE de jugar un papel internacional relevante, ésta ya ha conseguido convertirse en un actor internacional:

"La UE desarrolló relaciones exteriores que la capacitan de promover sus intereses, políticas y valores, habiendo recurrido a medios cooperativos en vez que al poder militar."

---

La Unión Europea es un sistema político en construcción, con instituciones internas y prácticas que están evolucionando constantemente. Donde se encuentra esa Europa físicamente en términos de sus fronteras geográficas, permanece incierto (Christiansen *et al.*, 2000; Walker, 2000 en Bretherton y Vogler, 2006: 37; Risse, 2004: 170). Risse (*ibid.*), haciendo referencia a Rosamond (2001), recuerda además que no se debería "cosificar" el concepto de identidad europea intentando fijar su significado de una vez por todas.

Cuando se habla de identidad regional, o bien de identidad internacional de la Unión Europea, y cuando se habla de Europa o la Unión Europea como entidad política, no hay que olvidar que en realidad existen varias Europas, varias Uniones Europeas y por tanto también varias identidades. La identidad es una construcción social, que se encuentra en un proceso de redefinición continuo (Weaver, 2004: 2002; Risse, 2004: 166). Weaver (2004: 209) aboga por una comprensión dinámica de la naturaleza paradójica de la identidad". Es evidente que pueden "competir" varios conceptos de Europa y/o la Unión Europea ("*contested concepts*").<sup>236</sup>

"Los que estudian Europa como 'hecho', asumen de manera natural que existe sólo una Europa, pero el análisis del discurso indica que compiten varios roles de 'Europa' (Weaver, 2004: 202)."<sup>237</sup>

En el marco de la reflexión sobre la identidad y el rol internacional de la UE, podrían competir por ejemplo los conceptos de una UE como potencia civil (véase por ejemplo Knodt y Jünemann, 2007a: 13) que ejerce un "poder blando" con una UE como potencial potencia militar o un "superestado". En este trabajo se asume que la UE no evolucionará en dirección de un "superestado" o una superpotencia, pero que será capaz de influenciar la creación de normas y reglas internacionales que se apoyan en una red de instituciones multilaterales interdependientes. En efecto, el compromiso con el multilateralismo es un factor constituyente de la identidad internacional de la UE.

La construcción de la identidad de la Unión Europea y los roles asociados en el escenario internacional repercuten en las relaciones con sus socios o actores terceros en general. Evidentemente la relación entre identidades, intereses y comportamiento(s) no es sencilla ni linear. Las identidades no determinan directamente los intereses, se podría decir que les corresponde una función mediadora. Por lo tanto, la comprensión del contexto externo de las ideas y

---

<sup>236</sup> Vale considerar que el concepto de identidad "nacional" también podría entenderse como "*contested concept*", evitando así una comprensión ahistórica del concepto de identidad nacional. Esta reflexión se agradece a José Antonio Sanahuja.

<sup>237</sup> Traducción propia del inglés.

---

eventos, o la adecuación (*appropriateness*) o practicibilidad de modos alternativos de actuar, son moldeados por construcciones de identidad que también son contingentes y controvertidos (*shifting and contested*) (véase Bretherton y Vogler, 2006: 37).

Como indica la cita al principio de este apartado, en este trabajo se considera que la Unión Europea ya es un actor global: un actor global que, sin embargo –y no se trata de una contradicción– se está construyendo, que se está haciendo, definiendo y redefiniendo continuamente. Desde una visión socialconstructivista, no se podría ver ni a la UE ni a los demás actores de la sociedad internacional de otra forma. Todos estos actores viven un proceso continuo de definición y redefinición, se inventan y se reinventan, se hacen y se rehacen. Con mucha cautela se habla a menudo de la Unión Europea como un actor global emergente<sup>238</sup> o incipiente. Esos términos subrayan la noción de proceso de la construcción de la condición de actor global de la UE, pero al mismo tiempo ya se la conceden. Ser actor global no impide hacerse actor global, al contrario, todo lo que es, también se sigue haciendo, si no directamente dejaría de ser. También indican que es un debate relativamente nuevo, dentro y fuera de la Unión que necesariamente está relacionado con los cambios en el contexto internacional, sobre todo el fin de la guerra fría, y los nuevos espacios de acción que se abrieron para las regiones y por supuesto también para otros actores.

No se pretende en este apartado reproducir el amplio debate académico si la Unión Europea es o no un actor global.<sup>239</sup> No considerar la UE un actor de la sociedad internacional se debe sobre todo a una visión estadocéntrica de las relaciones internacionales y un énfasis excesivo en una gama limitada de ámbitos de acción exterior, considerados como “*high politics*” (Bretherton y Vogler, 2006: 12). El tema de esta investigación –la cooperación interregional entre la UE y el Mercosur– limita el análisis y la condición de actor global de la Unión Europea se examina precisamente en este marco contextual.

Vale aclarar que desde la perspectiva del Derecho Internacional, la Unión Europea no es considerada un actor dado que carece de personalidad jurídica.<sup>240</sup> La Comunidad Europea (CE), en cambio, teniendo el estatus formal de una

---

<sup>238</sup> El adjetivo emergente subraya que la condición de actor en el sistema internacional es una condición que se adquiere a través de un proceso. La UE se está convirtiendo en un actor global. Ser o mejor dicho convertirse en actor global, dicho en términos abstractos, por lo tanto no es una línea que tiene como fin la condición de actor global.

<sup>239</sup> Para un abordaje exhaustivo de la cuestión véase por ejemplo Bretherton y Vogler, 2006.

<sup>240</sup> El Tratado por el que se establece una Constitución para Europa que no fue aprobado preveía otorgarle personalidad jurídica a la Unión Europea.

---

organización intergubernamental, dispone de personalidad jurídica. Si se llega a aprobar el Tratado de Lisboa, la UE dispondrá de personalidad jurídica.

Se podría decir que la UE es un actor global y a la vez varios actores globales. Por supuesto es una división más bien analítica, y en realidad se trata de diferentes dimensiones de su condición de actor. Pero es cierto que según con qué país/qué grupo de países o qué región se relaciona, la UE está presente en más o menos dimensiones de su condición de actor global. En su relación con el Mercosur, la Unión Europea es potencia económica y actor comercial, actor de cooperación al desarrollo y actor, en concreto socio político en el escenario multilateral. Más adelante, en el apartado 5.3.2 (p. 158) se trata la relación entre la Unión Europea y el Mercosur en los aspectos comercial, político y de cooperación.

Bretherton y Vogler (2006: 37 ss), en su análisis de la naturaleza de la UE, distinguen básicamente entre dos formas de comprender la identidad de la UE como actor global: la UE como un actor singular e incluyente (*the Union's role as a singular and inclusive actor*) y la UE como un actor excluyente (*the Union's role as an exclusive actor*). La comprensión de la UE como un actor singular, incluyente y/o un actor basado en valores comunes ofrece según Bretherton y Vogler (2006: 56) tres roles generales y complementarios para la UE en la sociedad internacional: como modelo, como promotora de sus valores internos y como contrapeso frente a otras potencias, en particular Estados Unidos.

El hecho que la condición de actor de la misma UE por lo menos en parte depende o se basa en valores comunes indica que el tema de valores también juega un papel importante en sus relaciones exteriores. En esta línea Knodt y Jünemann (2007a: 9) escriben que "dentro de la teoría de la integración, se asume que la UE puede ser categorizada como una comunidad impulsada por valores que representa a estos valores dentro en su gobernanza exterior"<sup>241</sup>, e identifican como valores los conceptos de democracia, derechos humanos, el imperio de la ley (*rule of law*), y "el buen gobierno" (*good governance*). En este sentido, también valdría examinar el modelo social europeo (cohesión social) y su proyección hacia socios terceros.

La concepción de la UE como una comunidad basada en valores (*value-based community*) puede llevar a una clasificación de sus socios en más o menos europeos en términos de valores (Bretherton y Vogler, 2006: 37; Westphal, 2007: 99). El Mercosur en ese sentido es bastante "europeo", dado que comparte valores

---

<sup>241</sup> Traducción propia del inglés.

---

fundamentales con la UE (véase el capítulo 6, p. 170)<sup>242</sup>. En efecto es imposible alcanzar una asociación, sobre todo política, con la UE sin que haya un consenso en ciertos valores como, por ejemplo, la democracia o los derechos humanos y cada vez más también el medio ambiente.

Aplicando el razonamiento sobre los diferentes roles de la UE, en calidad de actor incluyente, a la relación con el Mercosur, se puede alegar que la Unión Europea efectivamente asume esos tres roles. La UE se considera un modelo para el resto del mundo, en particular como "la expresión definitiva de la resolución de conflictos a través de medios económicos" (Kühnhardt, 2003: 47 en Söderbaum *et al.*, 2005: 369) y en general como "modelo de cooperación y de integración" que sirve como "polo de atracción para países vecinos y lejanos" (2006a: 2). Para el Mercosur, la UE representa un modelo o por lo menos una referencia, lo que no quiere decir que el Mercosur o su evolución sea comparable a la de la UE, ni que el Mercosur sea una imitación de la UE, ni que su proceso de integración tenga que analizarse en función del proceso de integración europeo. El Mercosur es una construcción propia de sus Estados Miembros y fue creado bajo condiciones propias del contexto internacional. Sin embargo se puede afirmar que para el Mercosur la UE tiene cierto carácter modélico. En diferentes entrevistas que se han realizado en el marco de esta investigación se ha podido confirmar esta premisa, aunque por otro lado los entrevistados latinoamericanos también suelen reivindicar que la realidad del Mercosur es muy diferente a la realidad europea y que eso marca de manera significativa los respectivos procesos de integración. Aún así, las aspiraciones del Mercosur de crear un mercado común, de instaurar a largo plazo una moneda común se inspiran hasta cierto punto en la historia y la práctica de la Unión Europea. En el entorno discursivo del Mercosur, la UE a menudo es una referencia explícita. La UE sirve como modelo porque es una historia de éxito singular de integración regional cuyos Estados Miembros disfrutaban de paz y un nivel de bienestar económico y social excepcional. El impacto de la UE como modelo sin embargo no simplemente refleja su presencia. A través de su "narrativa de proyección" (*narratives of projection*) (Bretherton y Vogler, 2006: 56), la Unión Europea promueve de manera activa la comprensión de su carácter y sus prácticas como un modelo positivo para otros actores (Nicolaidis y Howse, 2002 en *ibid.*). En el prefacio del Tratado Constitucional de la Unión Europea se considera "cómo hacer que la Unión se convierta en un factor estabilizador y un modelo en el nuevo orden

---

<sup>242</sup> Se podría alegar en este sentido que el Mercosur es incluso más europeo que Turquía, país que geográficamente está mucho más cerca de Europa y con el que la UE está llevando a cabo negociaciones de adhesión. Son precisamente los valores como por ejemplo el pleno respeto de los derechos humanos que suponen un obstáculo en las negociaciones entre la UE y Turquía.

---

mundial”<sup>243</sup> (Bretherton y Vogler, 2006: 56), y en la comunicación de la Comisión Europea titulada “Europa en el mundo. Propuestas concretas para reforzar la coherencia, la eficacia y la visibilidad” (CE, 2006) se plantea que “el modelo de cooperación y de integración de la UE es un polo de atracción para países vecinos y más lejanos”. La declaración del Consejo Europeo de Laeken de 2001 (Consejo Europeo, 2001) va en la misma línea, así como el Tratado Constitucional.

Más allá de la proyección discursiva, la UE opta por medidas muy concretas de exportar sus valores o ciertos aspectos de sus prácticas internas. La UE es un actor global que promueve normas relacionadas a la protección de los derechos humanos, la democracia y la protección del medio ambiente y busca establecer alianzas alrededor de esos valores, también a través de su papel como actor de cooperación al desarrollo y humanitario. En el caso de las relaciones con el Mercosur, un ejemplo es la cláusula democrática que forma parte del Acuerdo Marco de Cooperación Interregional (ver también el capítulo 6, apartado 6.3.1, p. 199).

Desde que fue creado el Mercosur, la Unión Europea apoyó de manera activa ese proceso de integración regional (Ventura, 2006; Klom, 2003; Bretherton y Vogler, 2006: 56; Santander, 2005: 285; CE, 2002; CE, 2007). Por lo tanto la UE insiste en relacionarse con el Mercosur como entidad regional y que éste lleve a cabo las negociaciones, comerciales y políticas, como bloque. Aparte de un trasfondo ideacional de promover la consolidación de bloques/actores regionales, en el terreno comercial, la exigencia de “posiciones Mercosur” por parte de la UE, también tiene una motivación práctica. Se supone que llevar a cabo negociaciones comerciales con el Mercosur como bloque es más fácil que llevarlas a cabo con sus Estados Miembros por separado. También en el ámbito de la cooperación al desarrollo, se está exigiendo una mayor cohesión intra-Mercosur y por lo tanto un incremento de la condición de actor del Mercosur. Esta exigencia responde ante todo a una necesidad de aumentar la eficacia de la cooperación al desarrollo.

A estas cuestiones se dedica más espacio en el capítulo 7 (p. 239), en el que se reflexiona acerca de la pregunta si la “exigencia” por parte de la UE de negociar con el Mercosur como bloque unificado repercute en la consolidación del Mercosur como actor regional de la sociedad internacional.

El tercer rol de la UE como actor singular e inclusivo al que Bretherton y Vogler hacen referencia es el del contrapeso respecto a otros actores de la sociedad

---

<sup>243</sup> “(...) how to develop the Union into a stabilising factor and a model in the new world order”

---

internacional, en particular Estados Unidos. En efecto este aspecto no se aborda como un contrapeso en el sentido realista del "balance of power", sino más bien como una combinación del papel de la UE como modelo y promotora de normas y valores. En este sentido la UE sirve como modelo con respecto a su funcionamiento interno que ha logrado prevenir los conflictos y promovido la prosperidad y el desarrollo sostenible entre sus miembros y con respecto a sus prácticas externas de cooperar con terceros países y organizaciones internacionales (Bretherton y Vogler, 2006: 57). La apuesta por el multilateralismo puede por lo tanto ser una alternativa válida y eficaz a las políticas de poder. Para subrayar esta afirmación, Bretherton y Vogler (ibid.) citan a Robert Keohane:

"La cuestión es que aceptar una matriz de normas, reglas, prácticas y organizaciones no necesariamente implica debilidad. Al contrario, puede ser una señal de fortaleza, autoconfianza y sofisticación sobre cómo conseguir seguridad y bienestar para los ciudadanos en un mundo globalizado (Keohane, 2002: 755)."<sup>244</sup>

El apoyo incondicional al multilateralismo y a las instituciones multilaterales del sistema internacional claramente distingue la Unión Europea de los Estados Unidos, cuya acción exterior suele estar caracterizada por el unilateralismo y el establecimiento de alianzas adhoc. En ese contexto la guerra de Irak o la actuación en el marco de la Organización Mundial de Comercio serían solo dos ejemplos.<sup>245</sup> La UE, en cambio, busca y necesita socios (a largo plazo) en el mundo para fortalecer el multilateralismo eficaz.

El papel de la Unión Europea como actor excluyente en cambio se puede construir en términos de la UE como protectora de sus Estados Miembros y sus ciudadanos de algún tipo de "amenaza" externa. Bretherton y Vogler (2006: 57) identifican tres tipos de amenaza que podrían evocar el papel protector de la UE: amenazas a la prosperidad económica, amenazas a la estabilidad y seguridad, y amenazas a la propia UE como institución. En el caso del Mercosur, sólo es relevante la potencial "amenaza" que representa el bloque como competidor en materia de productos agropecuarios. En efecto, el gran obstáculo para lograr la firma de un Acuerdo de

---

<sup>244</sup> Traducción propia. El original dice: "The point is that accepting a matrix of norms, rules, practices and organizations is not necessarily a mark of weakness. On the contrary it can be a sign of strength, self-confidence and sophistication about how to achieve security and welfare for one's citizens in a globalized world (Keohane, 2002: 755)."

<sup>245</sup> La invasión de Irak bajo el pretexto que el régimen de Saddam Hussein dispusiera de armas de destrucción masiva y vínculos con la red terrorista de Al Qaeda fue tal vez uno de los temas más polémicos de la agenda exterior de la UE. Los países miembros no lograron ponerse de acuerdo en no respaldar la acción unilateralista de EEUU que suponía una violación del derecho internacional, ya que se trataba de un ataque preventivo.

Asociación entre la Unión Europea y el Mercosur reside en las negociaciones comerciales, cuyo "núcleo duro" son el tema del acceso al mercado agrícola europeo por parte del Mercosur y temas en materia de servicios y propiedad intelectual por parte europea. Amenazas a la estabilidad y/o seguridad no provienen del Mercosur, aunque el tema de la migración se enmarque cada vez más como un tema de seguridad. Para las relaciones entre América Latina en conjunto y la UE, la migración es un tema de creciente relevancia, dado que los flujos de migrantes latinoamericano hacia Europa han aumentado de manera significativa en los últimos años. Los países del Mercosur no están, sin embargo, entre los países de origen de donde más personas salen rumbo a Europa. A pesar de eso, la migración, en concreto la condición impuesta por la UE de un compromiso de readmisión de inmigrantes en situación irregular, supone un punto de tensión en las negociaciones políticas del Acuerdo de Asociación (entrevista Comisión Europea, mayo de 2006). Otras amenazas para la seguridad como el terrorismo o el crimen internacional no son de especial relevancia para la cooperación interregional entre la UE y el Mercosur, aunque exista un consenso respecto al compromiso con la lucha contra el terrorismo internacional.

Construcciones incluyentes e excluyentes de la identidad de la UE ofrecen roles diferentes, a veces incluso contradictorios para la UE en el escenario internacional. Eso inevitablemente lleva a incoherencias en el comportamiento, lo que atrae a su vez la crítica hacia ciertas prácticas de la UE que difieren de valores proclamadas esenciales para su identidad (Bretherton y Vogler, 2006: 58). En el contexto de las relaciones UE-Mercosur, la mayor contradicción en el comportamiento de la Unión Europea seguramente consiste en su apoyo y sus exigencias en materia de liberalización de comercio por un lado y su proteccionismo comercial en el marco de la Política Agraria Común (PAC).

En el debate sobre la UE como actor global es necesario tomar en cuenta la propia visión de la UE. Hasta se puede alegar que la UE es un actor global en la medida que se percibe como tal, y más aún, en la medida que es percibida como tal. A partir de las entrevistas que se han llevado a cabo con funcionarios de la Comisión Europea (entrevistas, 2006), se puede constatar que éstos perciben a la UE como un actor global emergente. Las personas que en el marco de esta investigación se han entrevistado en representación del Mercosur en su gran mayoría también perciben a la UE como un actor global. La autopercepción de la UE y la percepción por parte del Mercosur de la UE en su calidad de actor global se tratan de manera más detallada en el apartado 6.1 (p. 171).

### 5.1.2 El Mercosur como actor regional

Tal como se expone más arriba el Mercosur se entiende como *región*, y este apartado trata de su condición de *actor regional* en la sociedad internacional. El Mercosur no se entiende como subregión, dado que en este trabajo no se aplica un parámetro geográfico para la definición de regiones.

Es pertinente recordar que una región se define como una unidad socialmente construida (véase el apartado 3.2.2, p.53). Tal como la Unión Europea, el Mercosur se entiende como una "región cognitiva", como una "comunidad imaginada que descansa sobre [ciertos] mapas mentales" (véase Hurrell, 1995: 41). En ese sentido el Mercosur no dispone de una naturaleza inmutable, sino es una construcción dinámica que vive transformaciones continuas. Aplicando las palabras de Grugel y Hout (1999: 9), se puede decir que el Mercosur se hace y se rehace, se define y se redefine o incluso se inventa y se reinventa. El número de países miembros no es fijo y por lo tanto tampoco lo son sus fronteras que se delimitan a través de continuas "pugnas" y decisiones políticas, estrategias conscientes de Estados y actores sociales, enmarcados en un contexto histórico y político. El proceso de adhesión de Venezuela al Mercosur es un ejemplo que refleja el carácter dinámico del Mercosur<sup>246</sup> en tanto región en construcción.

El Mercosur constituye un actor regional de la sociedad internacional. No se le considera un actor global, dado que en términos de presencia y capacidad (Bretherton y Vogler, 2006: 24) no llega a tener un alcance global. Formalmente el Mercosur no dispone de una política exterior común, lo cual no impide que tenga una agenda exterior, política y comercial. Los mayores obstáculos para una "actuación Mercosur" en el escenario interregional y/o internacional pueden ser considerados el modelo institucional intergubernamental que caracteriza el Mercosur y la falta de cohesión intra-Mercosur, la cual está íntimamente relacionada con las asimetrías. La configuración institucional intergubernamental del Mercosur a menudo le impiden imponerse como un socio preferencial frente a potencias externas (véase también Ventura, 2005: 50).

En términos de oportunidad, definido como el contexto estructural de la acción (ibid.), en estos momentos el Mercosur se encuentra más bien restringido al espacio regional, aunque ciertas constelaciones de la geo-economía mundial

---

<sup>246</sup> En efecto el proceso de adhesión de Venezuela al Mercosur ilustra muy bien que el marco definitorio adoptado es útil. Si el Mercosur se definiera a través del criterio geográfico como subregión en el continente sudamericano, ubicado además en el Cono Sur, la adhesión de Venezuela rompería el marco definitorio. Si, en cambio el Mercosur se define como una región socialmente construida y susceptible a la redefinición, la adhesión de Venezuela encaja sin problema alguno.

---

incrementan el espacio de maniobra del Mercosur. En materia de energía (petróleo, gas, biocombustibles), por ejemplo, el Mercosur tiene un potencial considerable para una actuación de impacto global (véase también Arocena *et al.*, 2005: 81 s), especialmente si se terminase de materializar la adhesión de Venezuela y aún más si se diera la adhesión de Bolivia. En lo político, la relativa pasividad por parte de EEUU frente a América Latina en general y el Mercosur en particular, que no es en absoluto comparable con la época de la guerra fría, le otorga más margen de maniobra al Mercosur. Asimismo es favorable la emergencia de nuevas potencias del Sur como India, Brasil, China y Sudáfrica así como de acuerdos interregionales Sur-Sur, dado que reflejan la tendencia hacia un orden global cada vez más multipolar o incluso multiregional. El papel de Brasil en tanto potencia emergente del nuevo orden global, su voluntad y capacidad de asumir un liderazgo regional en el marco del Mercosur/un marco sudamericano promoviendo un "Brasil sudamericano" antes que una "Sudamérica brasileña", son factores significativos para el papel que puede jugar América Latina en la sociedad internacional (ver también Hirst, 2006a). En efecto, una política exterior brasileña eficaz, por naturaleza tiene que estar anclada en el Mercosur/América del Sur (ver también Pinheiro Guimarães, 2007). Un mayor protagonismo para Brasil en el escenario internacional debería enfocarse en el marco de la consolidación del Mercosur.

En su inicio el Mercosur no contaba con una dimensión internacional, pero la ha ido adquiriendo con el tiempo, y en los últimos años este proceso se ha acelerado, en parte debido a una mayor politización del bloque, pero también a través del establecimiento de diversas relaciones externas con otros países y/o regiones en el mundo y una evolución institucional que refuerza su condición de actor regional. El creciente peso de Brasil en tanto potencia regional emergente en el escenario internacional potencialmente también puede favorecer el papel del Mercosur.

Hoy, el Mercosur ya no es una organización introvertida que se limite a buscar la inserción (económica) en el mundo, sino un actor regional con una dimensión exterior activa en cuyo marco cuenta con una agenda externa comercial y política (ver también Sigal, 2007).

### **El desarrollo institucional**

Un indicador válido para el incremento de la condición de actor del Mercosur en los últimos años es su evolución institucional. El Mercosur, en efecto, ha profundizado su estructura institucional para incrementar su condición de actor en la sociedad internacional. Desde la firma del Protocolo de Ouro Preto en 1994, el Mercosur posee personalidad jurídica internacional. Cuando se firmó el Tratado de Asunción el papel del Mercosur en el plano internacional se percibía como limitado a la

---

inserción de los cuatro países fundadores en la economía mundial y se consideraba que el reconocimiento de una personalidad jurídica internacional era todavía prematuro, aunque la negociación de tal personalidad estuviera abierta para el futuro (Ventura, 2005: 102).

El texto del Protocolo de Ouro Preto, en su artículo 8, apartado III, confiere al Consejo Mercado Común el poder de "ejercer la titularidad de la personalidad jurídica del Mercosur" lo que implica (apartado IV) "negociar y firmar acuerdos, en nombre del Mercosur, con terceros países, grupos de países y organismos internacionales" (Ouro Preto, 1994). Estas funciones pueden ser delegadas por mandato expreso al Grupo Mercado Común y el Grupo, por su parte, puede delegarlas a la Comisión de Comercio del Mercosur (artículo 14, apartado VII). Aparte de adquirir personalidad jurídica internacional, lo cual le califica como una entidad distinta a sus Estados Miembros y por tanto como actor de la sociedad internacional ante terceros Estados y/o regiones en el sentido más formal, hay que tomar en cuenta otro desarrollo institucional que permitió al Mercosur ganar presencia y capacidad de acción en su dimensión exterior: la creación de la Comisión de Representantes Permanentes (CRPM) del Mercosur en diciembre de 2003 como órgano del Consejo Mercado Común.

La Comisión de Representantes Permanentes del Mercosur (CRPM) está integrada por los representantes permanentes de cada Estado Parte y un Presidente. Dicha Comisión, que en la actualidad está presidida por Carlos "Chacho" Álvarez<sup>247</sup>, se propone incrementar la presencia externa del Mercosur y formular un programa de acciones concretas. En concreto, la CRPM debe asistir al Consejo del Mercado Común y a la Presidencia pro tempore del Mercosur en todas las actividades que le sean requeridas, lo que implica presentar iniciativas al Consejo del Mercado Común sobre materias relativas al proceso de integración, las negociaciones externas y la conformación del mercado común. También se refiere a afianzar las relaciones económicas, sociales y parlamentarias en el Mercosur, estableciendo vínculos con la Comisión Parlamentaria Conjunta y el Foro Consultivo Económico y Social, así como con las Reuniones Especializadas del Mercosur. El Presidente de la CRPM puede representar el Mercosur en las relaciones con terceros países, grupos de países y organismos internacionales por mandato del Consejo.

La creación de la Comisión de Representantes Permanentes del Mercosur se puede tomar como un indicador para la búsqueda de mayor autonomía del Mercosur en el

---

<sup>247</sup> Entre 2003 y 2005 el presidente de la Comisión de Representantes Permanentes del Mercosur fue Eduardo Duhalde, ex Presidente de la Argentina.

---

escenario internacional. En una entrevista con el periódico argentino "La Nación"<sup>248</sup>, Álvarez dijo que el Mercosur hoy tenía presidentes que querían que el bloque tuviera más autonomía en cuanto al desarrollo de sus países y de la región, a diferencia de otras épocas cuando había una mayor dependencia de "la potencia dominante", es decir, de Estados Unidos. Esta afirmación se puede interpretar de tal modo que la oportunidad (Bretherton y Vogler, 2006: 24) del Mercosur para asumir un papel más activo en la sociedad internacional es mayor ahora que antes cuando había mayor dependencia de EEUU, y que esta oportunidad va a la par con una mayor voluntad política de los respectivos presidentes de los países miembros del Mercosur.

### **Mayor proyección exterior**

Junto y conforme al desarrollo institucional de los últimos años se ha podido observar una mayor proyección exterior del Mercosur. En efecto, el desarrollo de relaciones externas estables le permite presentarse a los demás actores de la sociedad internacional como un bloque: un bloque que no siempre, pero al menos a veces, es capaz de hablar con una sola voz y entablar diálogos sobre temas de la agenda internacional. Es evidente que en la práctica hablar con una voz resulta ser un ejercicio sumamente complejo y a menudo imposible de alcanzar. Esta percepción se ha comprobado en varias entrevistas con representantes europeos que critican precisamente la incapacidad del Mercosur de hablar con una sola voz y defender posiciones comunes. Sin embargo vale matizar esta insuficiencia, dado que muchas veces los objetivos e intereses del Mercosur se hicieron oír como bloque en reuniones internacionales. Al respecto Ventura (2005: 105 s) constata: "El Mercosur se expresó tanto a través de su presidencia pro tempore como por las declaraciones de los representantes de los Estados Miembros. Más que una simple práctica, la referencia al Mercosur es un instrumento considerable de las políticas externas de cada uno de los Estados Miembros, (...)."

En efecto, los miembros del Mercosur están haciendo un esfuerzo concertado para actuar como un bloque en los foros multilaterales e incrementar de este modo su presencia internacional (ver también el capítulo 7, p. 239). Esta afirmación vale tanto para el ámbito comercial como para el político. En materia comercial, el Tratado de Asunción invita a los Estados Miembros del Mercosur de coordinar sus posiciones en los foros económico-comerciales regionales e internacionales (artículo 1). La proyección exterior del Mercosur generalmente refleja estas dos dimensiones

---

<sup>248</sup> Entrevista en Diario La Nación - Carlos Álvarez, 22.08.2006 Disponible en: [www.mercosurpresidencia.org/es/entrevista\\_ver.php?id=3](http://www.mercosurpresidencia.org/es/entrevista_ver.php?id=3).

---

principales de su condición de actor regional en la sociedad internacional: la comercial y la política. Ejemplos para una mayor proyección exterior son entre otros la creación de la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN) en diciembre de 2004, llamada Unión Sudamericana de Naciones (UNASUR) desde abril de 2007<sup>249</sup>, la concertación de posiciones dentro de la ONU, la adhesión de Venezuela así como la solicitud formal de adhesión de Bolivia y diferentes acuerdos interregionales Sur-Sur como por ejemplo con la India y Sudáfrica, las negociaciones comerciales en el marco del ALCA así como en la OMC y la negociación para un acuerdo de asociación con la Unión Europea.

En cuanto al ALCA<sup>250</sup>, se puede constatar el fracaso del proyecto de una zona de libre comercio de Alaska hasta Tierra del Fuego que muy probablemente habría perjudicado seriamente los procesos de integración en América del Sur. El Mercosur, sin lugar a dudas, tiene más potencial de desarrollo sin que se realice el ALCA que si se habría materializado ese proyecto.

En cuanto al ALCA es preciso constatar que en la IV Cumbre de las Américas que se celebró en Argentina en noviembre de 2005<sup>251</sup>, los países integrantes del Mercosur incluyendo Venezuela defendían una posición común en contra de las ofertas de EEUU, expresando de esta manera entre otras cosas su inclinación hacía un modelo de integración regional que va más allá del libre comercio (ver también Sigal, 2007).

En lo que se refiere a las negociaciones multilaterales en el seno de la Organización Mundial de Comercio (OMC), el Mercosur no está representado como institución como es el caso de la Unión Europea. Son los países miembros del Mercosur que representan sus intereses en la OMC. Sin embargo existen espacios informales de concertación, y el Mercosur es un actor importante en las negociaciones multilaterales que logró obtener un "amplio reconocimiento global que habría sido imposible de alcanzar por sus Estados Miembros por separado" (Malamud, 2005a:

---

<sup>249</sup> Durante la I. Cumbre Energética Suramericana, celebrada los días 16 y 17 de abril de 2007 en Isla Margarita, Venezuela, el nombre Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN) fue cambiado a Unión Sudamericana de Naciones (UNASUR).

<sup>250</sup> Las negociaciones relativas al Acuerdo de Libre Comercio de las Américas se iniciaron en 1998, basadas en los principios del "compromiso único" y de "no exclusión a priori". Estaba previsto que concluyeran el 1 de enero de 2005. Pero desde el principio existían divergencias significativas entre los EEUU y el Mercosur relativas al ámbito del acuerdo. Mientras el Mercosur se centraba en el acceso a los mercados agrícolas, los EEUU insistían en aspectos tales como servicios, inversión y derechos de propiedad intelectual. Desde la Reunión Ministerial de Miami de noviembre de 2003, las negociaciones se paralizaron.

<sup>251</sup> Véase el punto 19 de la Declaración de Mar del Plata de la IV Cumbre de las Américas y EL PAIS, 6.11.2006, "La Cumbre de las Américas se cierra sin poner en marcha un área de libre comercio" y Aldecoa, Francisco (2005). La Comunidad Sudamericana de Naciones: algo se mueve en América el Sur. En: Fundación Carolina: 2.

---

427). Todos los países miembros del Mercosur forman parte del Grupo de los 20 (G20) que surgió en septiembre de 2003 en la cumbre de la OMC en Cancún y que pretende unificar las fuerzas de algunos países del Sur con mayor peso económico para contener las exigencias del G8<sup>252</sup>. Brasil, junto con la India, lidera el Grupo de los 20. El papel de Brasil, en efecto, es clave, también para la constitución/y percepción del Mercosur como bloque. Malamud (ibid.) apunta que es válida la pregunta si recientes iniciativas diplomáticas de Brasil por fuera del Mercosur como, por ejemplo, la Alianza contra el hambre y la Pobreza con Chile, Francia, España y el Grupo de los tres con India y Sudáfrica perjudican la percepción del Mercosur como actor regional.

La coordinación relativa a las negociaciones comerciales con terceros países comenzó con una decisión del Consejo del Mercado Común (32/2000 CMC), por la que los miembros del Mercosur adoptaron el compromiso de negociar conjuntamente con terceros países. En las negociaciones llevadas a cabo por el Mercosur como bloque, las competencias se distribuyen entre el Consejo del Mercado Común (CMC) y el Grupo Mercado Común (GMC). Mientras el Consejo del Mercado Común representa la última instancia de decisión, el Grupo Mercado Común se encarga de la parte operativa de las gestiones. En la práctica, el presidente del Consejo a cargo de la presidencia pro tempore representa el bloque frente a terceros actores y debe coordinar la posición del Mercosur frente a los organismos internacionales (ver también Stuhldreher, 2004: 423).

Con la India y Sudáfrica el Mercosur tiene acuerdos para incrementar el intercambio comercial y según el canciller brasileño Celso Amorim "cambiar la geografía comercial" del mundo (BBC Mundo, 2004). Brasil, India y Sudáfrica se embarcaron además en 2003 en el foro de diálogo IBSA (India, Brasil, Sudáfrica) con el objetivo de estimular su comercio, pero sobre todo aumentar su visibilidad y peso de decisión en el marco de las instituciones multilaterales, como Naciones Unidas o la OMC (véase John de Sousa, 2006).

En el caso de las relaciones interregionales entre el Mercosur y la Unión Europea, el Mercosur es actor comercial y actor/socio político así como actor-receptor de cooperación al desarrollo. Es interesante observar que es en el ámbito político donde la asimetría Norte-Sur que caracteriza la relación interregional entre Mercosur y Unión Europea es menos relevante. Tanto en el área de cooperación al desarrollo como en el área comercial prevalecen las pautas "clásicas" Norte-Sur,

---

<sup>252</sup> El Grupo de los 8 (G8) está integrado por: Alemania, Canadá, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón, Reino Unido y Rusia.

---

mientras que en el área político entra en juego la noción de "socios". El Mercosur en su relación con la UE es receptor de ayuda al desarrollo, defensor de los intereses de sus economías características para países en desarrollo (países de renta media), pero socio político que comparte un ideario muy próximo con respecto a un orden global multipolar y una gobernanza global multilateral (ver también capítulo 6.3.2.3, p. 232 y 7.5, p. 257). Ventura (2005: 41) describe el Mercosur en tanto actor regional como "una especie de híbrido entre Norte y Sur".

Otro indicador para la mayor proyección exterior del Mercosur es la creación de la Unión Sudamericana de Naciones (UNASUR), proyecto y proceso de integración regional que existe desde diciembre de 2004, inicialmente bajo el nombre Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN) (ver también Schünemann, 2006). La dimensión económica-comercial de la UNASUR se basa en la convergencia gradual de la Comunidad Andina (CAN) y el Mercosur, y el proyecto político consiste en una mayor concertación de posiciones entre los países sudamericanos, incluyendo Guayana y Surinam, con el fin de incrementar la condición de actor de América del Sur en el escenario internacional/en los foros multilaterales. En el contexto de la UNASUR el Mercosur está asumiendo un papel fundamental como actor regional (Malamud, 2005a: 425s; Ventura, 2005: 155; Schünemann, 2006; Sigal, 2007). Se podría decir que constituye el núcleo de ese proceso. Es preciso analizar la creación de la Unión Sudamericana de Naciones en el contexto de la necesidad vital de América Latina de un orden global multipolar y una gobernanza global multilateral. América Latina tiene que constituir uno de los polos de ese nuevo multilateralismo a través de la "construcción gradual pero persistente de una unión política de por lo menos América del Sur, tal como se pretende con la creación de la Comunidad Sudamericana de Naciones y que se resiste a una subordinación de la región a intereses estratégicos estadounidenses" (Pinheiro Guimarães, 2003: 120). El Mercosur como proceso de integración regional es un instrumento sumamente importante para ese proyecto. Sobre todo Brasil y Argentina se enfrentan al reto de armonizar su política exterior para que el Mercosur pueda jugar un rol efectivo en la escena regional y también internacional (Pinheiro Guimarães, 2003: 120; ver también Hirst, 2006a). El Mercosur es un polo importante para la construcción de una gobernanza global multilateral en un orden global multipolar. La ampliación del Mercosur y su papel clave dentro del proyecto/proceso de la UNASUR están íntimamente relacionados y pueden entenderse en el contexto de las aspiraciones del Mercosur a jugar un papel más activo en el escenario internacional. Carlos "Chacho" Álvarez, Presidente de la Comisión de Representantes Permanentes dice al respecto (Álvarez, 2007) que la ampliación del Mercosur "coincide con la prioridad política del proyecto integrador, en tanto la mayoría de los líderes de la

---

región son conscientes de la importancia de constituir un actor con mayor presencia en el escenario internacional". Agregó que "en un mundo, conformado por bloques, y caracterizado por una fragilidad democrática en las instituciones y decisiones globales, así como por profundas asimetrías en las relaciones económicas internacionales, la conformación de una comunidad regional de naciones es central no sólo para potenciar nuevos modelos de desarrollo, sino para mejorar la capacidad de negociación comercial con otros países y bloques, se trate de Europa, ASEAN, China, Rusia, Estados Unidos, entre otros" (Álvarez, 2007).

### **La adhesión de Venezuela**

En efecto, el Mercosur está ampliando su alcance a través de la asociación con otros países sudamericanos<sup>253</sup>, en particular con el proceso de adhesión de Venezuela como miembro pleno del Mercosur que está en fase de implementación<sup>254</sup>. La solicitud formal de adhesión de Bolivia actualmente se está examinando.

El estatus de miembro asociado se establece en acuerdos bilaterales entre el Mercosur y los respectivos Estados individuales<sup>255</sup>. Para ser miembro asociado, un país tiene que acordar un calendario para la creación de una zona de libre comercio con el Mercosur. Además, según se establece en la Decisión 18/04, para entrar a formar parte del Mercosur como miembro asociado, el país debe adherirse al compromiso democrático establecido en el "Protocolo de Ushuaia" (1998) y en el "Protocolo de Montevideo" (2005) y a la "Declaración Presidencial sobre Compromiso Democrático" (1996). Estas exigencias indican que el Mercosur es una comunidad basada en valores, entre los que destaca la democracia como "valor ancla". Los países asociados participan en las reuniones periódicas del Mercosur como miembros invitados.

---

<sup>253</sup> Completar los miembros asociados.

<sup>254</sup> El 7 de diciembre de 2005 (Decisión Mercosur 28/05), los países del Mercosur aceptaron oficialmente la solicitud de Venezuela para entrar a formar parte del Mercosur. Desde esa fecha, Venezuela ha tenido el estatus de "observador activo" (derecho a participar en todas las reuniones formales pero sin derecho de voto). Desde junio de 2007 Venezuela es miembro pleno.

<sup>255</sup> Chile se convirtió en miembro asociado el 25 de junio de 1996 en la X Cumbre del Mercosur en San Luis, Argentina, al firmar el Acuerdo de Complementación Económica Mercosur - Chile. Bolivia ingresó formalmente al bloque en la XI Cumbre del Mercosur el 17 de diciembre de 1996 en Fortaleza, Brasil, firmando el Acuerdo de Complementación Económica Mercosur-Bolivia. En 2003, Perú se convirtió en miembro asociado en la XV Cumbre del Mercosur en Montevideo, Uruguay, (Dec. 39/03) firmando el Acuerdo de Complementación Económica Mercosur-Perú. Venezuela, Ecuador, y Colombia formalmente ingresaron en el bloque como miembros asociados el 17 de diciembre de 2004 en Ouro Preto, Brasil (Dec. 42/04, 43/04, y 44/04 respectivamente), firmando el Acuerdo de Complementación Económica Mercosur-Colombia, Ecuador y Venezuela.

---

La adhesión de Venezuela al Mercosur ha suscitado y sigue suscitando un amplio debate en la comunidad científica (véase, por ejemplo da Motta Veiga, 2006; Vasconcelos, 2001; Magnoli, 2007; Malamud, 2005a; Rios y Maduro, 2007; Hirst, 2006 *et al.*).<sup>256</sup>

Desde una perspectiva socialconstructivista, la adhesión de Venezuela puede ser vista como una decisión política de carácter estratégico, producida a través de "pugnas" políticas de diferente índole, tanto dentro de Venezuela como dentro del Mercosur y en el seno de sus países miembros. La delimitación de la región Mercosur pasa por decisiones políticas en un contexto ideacional y material. La definición de Hettne (1999b: 1) según la cual una región es un grupo de Estados que comparte de manera más o menos explícita un proyecto político también es aplicable al Mercosur, aunque adicionalmente habría que tomar en cuenta los actores no-estatales. Evidentemente siempre cabe la posibilidad que ese proyecto sea controvertido, objeto de debates y/o incluso motivo de tensiones. En ese sentido es pertinente la pregunta si Venezuela y el Mercosur comparten un proyecto político. Hay factores que indican que podría haber cierto choque ideológico, especialmente entre Brasil y Venezuela. Sería interesante reflexionar sobre el supuesto proyecto político común que se refiere al papel del Mercosur como actor en la sociedad internacional.<sup>257</sup>

En el contexto de este trabajo y este apartado en particular prima el intento de buscar respuestas a las siguientes preguntas: ¿Qué significa la adhesión de Venezuela para el Mercosur en tanto actor regional de la sociedad internacional? y ¿Cómo podría afectar la adhesión de Venezuela la relación interregional entre el Mercosur y la Unión Europea, o en otros términos, el interregionalismo UE-Mercosur? Para las dos preguntas es fundamental tomar en cuenta el papel de la cohesión intraregional en el Mercosur. La cohesión intraregional se define como la compatibilidad entre las posiciones de los Estados Miembros de un proceso de integración regional e incluye también la capacidad de concertar una posición común en caso que no haya compatibilidad. Mayor compatibilidad entre las respectivas posiciones significa mayor cohesión intraregional. La cohesión intraregional puede estar dada de modo casi "natural" o puede ser construida. La

---

<sup>256</sup> También existe un amplio debate de carácter pseudocientífico que no necesariamente destaca por su riqueza analítica, pero sí por su impronta ideológica.

<sup>257</sup> Ciertamente también sería interesante estudiar si hay un proyecto político compartido en lo referente a la agenda intra-Mercosur, pero esta cuestión no se puede tomar en cuenta en el presente trabajo.

---

cohesión intraregional del Mercosur afecta a su condición de actor y por lo tanto también a su capacidad de concertar posiciones con la UE.<sup>258</sup>

El 23 de mayo de 2006, los países miembros del Mercosur adoptaron el protocolo de adhesión de Venezuela que establece en doce artículos las pautas principales para el proceso de adhesión. Mediante este Protocolo, Venezuela se adhiere al Protocolo de Ouro Preto de 1994. Después de su ratificación por los cuatro miembros y su entrada en vigor, Venezuela será miembro de pleno derecho del Mercosur. En la actualidad los países que han ratificado la adhesión de Venezuela son Argentina y Uruguay. Ni Brasil ni Paraguay lo han hecho, lo que ha provocado cierto clima de tensión, especialmente entre Venezuela y Brasil. Venezuela también firmó el Protocolo de Olivos, que establece el instrumento de solución de diferencias del Mercosur. El mecanismo se aplicará progresivamente, conforme avance la transposición de Venezuela. Desde la entrada en vigor, Venezuela tendrá cuatro años para adoptar la legislación del Mercosur, su código aduanero y el arancel externo común. El Protocolo estipula plazos para la liberalización comercial dentro del Mercosur<sup>259</sup>.

Son varias las implicaciones de la adhesión de Venezuela para el Mercosur en tanto actor regional de la sociedad internacional. En primer lugar significa una alteración de su "geometría interestatal" (Hirst, 2006: 137). Hirst (ibid.) apunta que de este modo "se pone fin a la dominación del eje Brasilia-Buenos Aires", dada la condición de Venezuela como potencia energética la que se traduce en un poder innegable sobre la agenda (exterior) del Mercosur. Es evidente que Venezuela aporta al Mercosur un perfil energético bastante superior al que podía alcanzar con los socios originarios. En un informe del Parlamento Europeo (PE, 2006: 4) se expresa que la futura adhesión de Venezuela al Mercosur implicará un cambio sustancial en el futuro del Acuerdo de Asociación, particularmente en lo que concierne al mercado de la energía (PE, 2006: 4)."

Además la adhesión de Venezuela al Mercosur supone una mayor politización del proceso de integración del Mercosur (véase también Hirst, 2006: 137; Sciences Po, 2006; Sigal, 2007: 129; Westphal, 2007: 112), y podría provocar una mayor necesidad para los líderes políticos de evaluar y/o re-evaluar el modelo actual de

---

<sup>258</sup> De la misma manera se puede argumentar que por ejemplo la ampliación de la Unión Europea hacia el Este de Europa afecta la cohesión intraregional de la UE y su capacidad de concertar posiciones con el Mercosur.

<sup>259</sup> Liberalización inmediata para una lista de productos y liberalización progresiva antes de 2013 (Argentina y Brasil respecto a Venezuela: 1 de enero de 2010; Paraguay y Uruguay respecto a Venezuela: 1 de enero de 2013; Venezuela respecto a Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay: 1 de enero de 2012) y liberalización de productos sensibles en 2014.

---

integración del Mercosur y sus perspectivas para el futuro acorde a las necesidades de todos los miembros del bloque (ver también Rios y Maduro, 2007: 64 ss; Sigal, 2007). En ese sentido no hay que olvidarse que el Presidente venezolano Hugo Chávez dijo en más de una ocasión que el Mercosur, tal como estaba concebido y configurado actualmente, no servía, y que había que realizar un cambio radical en el modelo de integración. También queda por ver la capacidad del Mercosur en tanto comunidad regional democrática de ejercer influencia sobre Venezuela, en particular en la dirección de fomentar una mayor convergencia política en la región.

En efecto, la incorporación de Venezuela incrementa el reto de alcanzar una cohesión intra-regional suficiente con respecto a la agenda exterior del Mercosur; política y comercial. Desde una postura crítica Rios y Maduro (2007: 64 ss) advierten que "las características de la estructura productiva y de comercio exterior de Venezuela representan diferencias importantes" en comparación con los cuatro miembros actuales del Mercosur, y concluyen que esto "habrá de influir sobre sus preferencias en términos de política comercial". Además critican (ibid.) que existe un "desequilibrio entre derechos y obligaciones" de Venezuela con relación al Mercosur. Esta percepción también se puede hallar entre funcionarios de la Comisión Europea que tienen dificultades en entender que Venezuela pueda tener voz antes de cumplir con unos criterios de adhesión, como se estipula en el caso de la UE a través de la exigencia a los países candidatos de cumplir los llamados "criterios de Copenhague". Arocena *et al.* (2005: 81 s), sin embargo, apuntan que la adhesión de Venezuela podría favorecer una política comercial común del Mercosur hacia el resto del mundo, y que Venezuela, siendo miembros del Mercosur, también tendrá que coordinar con sus socios del Mercosur sus políticas y actitudes.

### **La adhesión de Venezuela y el interregionalismo UE-Mercosur**

El artículo 8 del Protocolo de Adhesión permite, que una vez firmado, Venezuela tome parte en las delegaciones del Mercosur de negociaciones con terceros países y/o regiones, lo que significa que puede ejercer influencia directa e inmediata sobre la agenda exterior del Mercosur y las negociaciones que están en curso<sup>260</sup>, incluyendo las negociaciones para el Acuerdo de Asociación entre la UE y el Mercosur. Especialmente en el sector empresarial (brasileño) existe cierta

---

<sup>260</sup> Con respecto a los acuerdos ya firmados por el Mercosur y Venezuela, Rios y Maduro (2007: 63 s) escriben lo siguiente: "Con respecto a los acuerdos ya firmados por Mercosur y aquellos firmados por Venezuela, se procedió a un intercambio de informaciones. No se tiene, sin embargo, una definición sobre la metodología de trabajo a ser adoptada que permita la convergencia de Venezuela a los acuerdos del Mercosur y su retirada de compromisos anteriores en el ámbito de la CAN y del G3.

preocupación referida a la influencia que podría ejercer Venezuela sobre la agenda exterior del Mercosur (Rios y Maduro, 2007: 61). En estos momentos las negociaciones entre el Mercosur y la UE están paralizadas y no hay fecha oficial para retomarlas. De por sí se trata de un proceso de negociación difícil con divergencias explícitas de intereses, y una carencia de estrategias regionales claras por parte de ambas regiones. La potencial participación de Venezuela en estas negociaciones incrementará el reto para el Mercosur de llegar a una posición común.

---

## 5.2 La relación Unión Europea-Mercosur en el marco de las relaciones entre América Latina y la Unión Europea

La relación entre la Unión Europea y el Mercosur es un ejemplo de la ola de relaciones interregionales que surgieron en la época de la post-guerra fría. En efecto, este tipo de acuerdos representan una aportación importante para la gobernanza global (*global governance*) (Santander, 2005: 285 ss).

Las relaciones interregionales entre la Unión Europea y el Mercosur se enmarcan en la relación birregional entre la Unión Europea y América Latina, y el objetivo de construir una "asociación estratégica birregional" entre la UE y América Latina (Comisión Europea, 2006: 6; Parlamento Europeo, 1999: 1) que abarca el diálogo político, la cooperación y el comercio. El objetivo de construir una asociación estratégica fue anunciado por primera vez en la primera cumbre eurolatinoamericana que se celebró en Río de Janeiro en el año 1999, y desde la perspectiva europea estaba íntimamente ligado al deseo de la UE de ganar protagonismo como actor en el escenario global (Westphal, 2007: 106). La celebración de la cumbre, a la que hasta hoy siguieron tres más -las de Madrid, Guadalajara y Viena y la siguiente (Lima) se encuentra en fase preparatoria-representó la política de acercamiento (*rapprochement*) por parte de la Unión Europea hacia América Latina y el Caribe, espacio que tradicionalmente había sido dominada por Estados Unidos (Santander, 2005: 286). La comunicación de la Comisión Europea de 2006 al Consejo y al Parlamento (CE, 2006), titulada "Una asociación reforzada entre América Latina y la Unión Europea" reitera el compromiso de la UE con América Latina, y ante la percepción generalizada de una falta de compromiso por parte de la UE (ver entre otros Menéndez del Valle, 2007: 2), tiene el objetivo de "enviar una señal positiva del interés de Europa por la región", reconociendo la excepcional cercanía que existe en términos de valores:

"En un mundo que se enfrenta a nuevas amenazas y oportunidades, la Unión Europea (UE), en su calidad de actor mundial, debe consolidar sus relaciones con sus socios más cercanos. Un primer lugar lo ocupa América Latina, con la que compartimos un compromiso común con los *derechos humanos, la democracia y el multilateralismo*. Europa necesita a todos sus *amigos* para afirmar estos *valores comunes*. Es difícil encontrar en el mundo otra región con la que existan tantas razones para construir una verdadera alianza. Efectivamente, dada la historia y la cultura que ambas comparten, la Unión Europea y América Latina están en condición de comprenderse mejor que con otras regiones, por lo que disponen de una gran ventaja para, unidas,

---

multiplicar su capacidad de acción. Por tanto, a ambas les interesa convertirse en aliadas especiales en la escena mundial (énfasis propio)."

También vale la pena mencionar que a lo largo de los últimos años la integración latinoamericana ha ido asumiendo una agenda más amplia, que va más allá de la liberalización del comercio e incluye objetivos políticos, ambientales, de seguridad, infraestructura e energía y sociales, lo que se traduce en un papel internacional reforzado para América Latina y un mayor interés por parte de la UE en establecer vínculos más profundos (Sanahuja, 2006; Menéndez del Valle, 2008).

Al mismo tiempo la Comunicación de 2005 refuerza la idea del compromiso mutuo y de la responsabilidad compartida en la construcción de la asociación estratégica birregional (CE, 2005):

"La Comisión se propone reafirmar que la Asociación con América Latina no es sólo una evidencia sino también un imperativo en interés de ambas regiones, actualmente y para el futuro. Pero si Europa está dispuesta a aumentar su compromiso hacia América Latina, espera que también ésta corresponda con un fuerte compromiso."

Durante la guerra fría la Unión Europea tenía un papel bastante limitado en América Latina y el Caribe, con la gran excepción del apoyo que brindó al proceso de paz en Centroamérica en los años ochenta (EULARO/OBREAL, 2005: 10; Dykmann, 2006: 41). El subcontinente sudamericano de hecho fue considerado y manejado como espacio de influencia "natural" norteamericana ("patio trasero") y los países latinoamericanos se encontraron durante mucho tiempo al margen del cuadro general de relaciones exteriores de lo que hoy es la Unión Europea. Recién los cambios políticos de los años noventa exigieron un nuevo enfoque de la UE frente a su relación con América Latina.

En los años setenta se dieron los primeros pasos en la línea del llamado acercamiento (*rapprochement*) con algunos países o grupos regionales de América Latina, y en los años ochenta se planteó una política global de cooperación (Bizzozero, 2004: 5). En el marco de la política del acercamiento, la adhesión de España y Portugal a la Unión Europea en 1986 es considerada como un importante impulso (Arenal, 2005; Arenal y Nájera, 1990; Vasconcelos, 2001: 146; EULARO/OBREAL, 2005: 11; Dykmann, 2006: 88 s). La integración de esos dos países ex-colonizadores del continente sudamericano establece el interés más definido de Europa hacia América Latina. Los tres pasos inmediatos de ese interés diferenciado fueron la participación de España y Portugal en el establecimiento del diálogo comunitario con los países de América Central, antes de su ingreso en la entonces Comunidad Europea; la mención del interés de España por América Latina

---

en la declaración unilateral anexa al tratado de adhesión, y el encargo a la Comisión de un estudio destinado a identificar líneas específicas de actuación para dinamizar las relaciones con América Latina (Bizzozero, 2004: 5).

Sin embargo, hasta los años noventa no hubo una estrategia europea para América Latina y el Caribe como región en conjunto (Comisión Europea, 1994). Por ende, las primeras relaciones entre la Comunidad Europea y América Latina tuvieron lugar en el ámbito de la política comercial en los años setenta.

Principalmente se pueden diferenciar tres ámbitos en los que la Unión Europea desarrolla sus relaciones con América Latina. A escala birregional, se institucionalizó desde 1990 un diálogo político con el Grupo de Río que consiste esencialmente en reuniones anuales de los ministros de Relaciones Exteriores de ambas regiones. A escala subregional, en un sentido geográfico, los países de Centroamérica se agruparon, desde 1984, para crear el diálogo de San José con la Unión Europea (Ventura, 2005: 353). Entre 1994 y 1995 la Comisión y el Consejo de la UE definieron la nueva estrategia para América Latina, 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 en parte respondían a los mayores intereses económicos -comerciales, pero sobre todo también de inversiones- que se identificaban en esos países en el contexto de la creciente globalización de los mercados. Para los países centroamericanos y andinos, en cambio los intereses económicos eran menos relevantes. Según la Comisión Europea, esos países no disponían de un nivel de desarrollo suficiente para resistir acuerdos de libre comercio, 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 (Sanahuja, 2006; Consejo de la UE, 1994; Comisión Europea, 1995; Westphal, 2007).

El apoyo a la integración regional es un elemento que define y caracteriza la política europea hacia América Latina.<sup>261</sup> La referencia a este pilar se reivindica en todos los documentos de estrategia de la Comisión Europea, en particular en las que se refieren a América Latina y el Caribe en conjunto y las que se dirigen hacia los diferentes procesos de integración regional (Mercosur, Comunidad Andina, Centroamérica). El apoyo a la integración regional también distingue Europa como

---

<sup>261</sup> Esto no quiere decir que no haya habido incoherencias en la política de la UE hacia América Latina y los diferentes procesos de integración regional.

---

socio externo de América Latina, principalmente de los Estados Unidos (Sanahuja, 2006; Ventura, 356). Dentro de la Comisión Europea y también en el diálogo con sus socios latinoamericanos esta distinción se enfatiza sistemáticamente, alegando que el enfoque multifacético de la UE sigue una lógica de largo plazo, y se distingue fundamentalmente del enfoque estadounidense que intenta asegurar sus intereses a través de la apertura de los mercados individuales.<sup>262</sup> En lenguaje diplomático esto se lee, por ejemplo, como sigue: "Europa puede ofrecer una dimensión complementaria a los estrechos vínculos que la región [América Latina] mantiene con la región norteamericana (CE, 2006: 6). Mientras la UE desde el principio apostó por la integración regional en América Latina, los impulsores del "Consenso de Washington", es decir, EEUU, rechazaban ese enfoque a favor de la apertura unilateral, al menos en la versión original de dicho consenso. En su versión revisada se reconocía la importancia del regionalismo abierto (Sanahuja, 2006: 3).

En efecto, el apoyo a la integración regional es uno de los pilares de la política europea. Sanahuja (ibid.: 3) clarifica que ese apoyo europeo, sin embargo, no sólo busca la proyección de la experiencia de la integración europea y sus valores hacia fuera, sino parte de un consenso birregional sobre el papel de la integración, el regionalismo, el desarrollo socioeconómico y la inserción internacional de América Latina.

En la historia de la política de la UE hacia América Latina se pueden establecer diferentes períodos que respondían a intereses y necesidades diferentes (Sanahuja, 2006:3; Westphal, 2007), íntimamente ligados al contexto internacional. El apoyo a los procesos de paz en Centroamérica y la consolidación de las democracias en los años ochenta, y la pugna por los mercados y la necesidad de ganar socios en el mundo en el nuevo sistema internacional (multipolar) de la post-guerra fría en los años noventa (Consejo de la UE, 1994). Desde entonces la situación de América Latina en el contexto geopolítico ha cambiado, y tanto los intereses europeos como latinoamericanos han experimentado cambios significativos (Freres y Sanahuja, 2006: 28). En la década actual ha cobrado mucha fuerza el objetivo de la promoción de la cohesión social<sup>263</sup>, dado que se reconoce, por ambas partes, que precisamente la falta de cohesión social en América Latina constituye un peligro fundamental para sus democracias. Prueba de ello es, por ejemplo, el Foro Unión Europea-América Latina y el Caribe sobre Cohesión Social que se celebró los días

---

<sup>262</sup> Afirmación basada en la experiencia de trabajo de la autora en la Dirección General de relaciones Exteriores de la Comisión Europea, marzo 2007 a julio 2007.

<sup>263</sup> Dentro de la Comisión Europea existe una definición clara de lo que es la cohesión social: lucha contra la pobreza, lucha contra la desigualdad y lucha contra la exclusión.

---

23-25 de septiembre de 2007 en Santiago de Chile, y que contó con un evento predecesor en Bruselas en 2006.

Según Sanahuja (ibid.) en los años ochenta la integración económica en América Latina pasaba por una fase de crisis, pero en el terreno político surgieron procesos de paz e iniciativas regionales de concertación política como las cumbres presidenciales en Centroamérica o el Grupo de Río. Entonces el apoyo a la paz y a la democracia por parte de la UE era clave. En el contexto de la posguerra fría y el nuevo regionalismo, en cambio, el apoyo europeo a la integración latinoamericana respondió según Sanahuja (2006: 3; ver también Westphal, 2007) a "una agenda renovada de motivaciones e intereses". Se identifican principalmente dos tipos de intereses: por un lado el interés económico y comercial en los mercados que ofrecía América Latina, y especialmente el Mercosur tanto como destino de exportaciones como de Inversiones Extranjeras Directas (IED) y por otro lado cierta visión del orden de la sociedad internacional y de la gobernanza mundial en la posguerra fría.

En efecto la estabilización política de América Latina y la adopción de políticas económicas orientadas hacia la apertura y la competitividad no pasaron desapercibidas por los grandes bloques económicos y políticos del mundo, y la Unión Europea estaba muy motivada para emprender relaciones con los países de América del Sur, siguiendo su desarrollo político, democrático y económico. Los procesos de integración en América Latina prometían mercados ampliados y marcos de mayor seguridad jurídica para los exportadores e inversores europeos que en los años noventa demostraban un gran interés en la región (Sanahuja, 2006: 3; Santander, 2005: 289; Dykmann, 2006: 45; Westphal, 2007). Esto se debía en parte también a la nueva apertura de las economías y a las reformas neoliberales que se estaban aplicando con mayor o menor rigor en la región (Sanahuja, 2006: 3; Ventura, 2005: 310; 371; Santander, 2005: 289) y que respondían al "manual clásico" de políticas económicas neoliberales: privatizaciones de empresas públicas a gran escala, deregulación y liberalización de actividades económicas, estabilización de políticas macroeconómicas para atraer Inversiones Extranjeras Directas y reforma amplia del Estado (Santander, 2005: 289).

Fue en este contexto ideacional y macroeconómico que se creó el Mercosur que en poco tiempo avanzó a ser el cuarto bloque comercial más grande del mundo, después de la UE, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y Japón. De manera rápida la UE se convirtió en el primer inversor y socio comercial más importante del Cono Sur, por delante de EEUU, aprovechando los esfuerzos de integración regional, las privatizaciones y las políticas de estabilidad macroeconómica que resultaban del plan argentino de convertibilidad (1991) y el

---

plan Real en Brasil (1994). Ventura (2005: 310) alega que los países de la Unión supieron “sacar provecho del proceso de liberación de las economías de los países latinoamericanos, en particular del proceso de privatizaciones” y que grandes empresas europeas, que ya habían hecho inversiones significativas en la región, aumentaron su presencia en el subcontinente americano lo que se reflejó en la multiplicación de los flujos de inversiones directas por siete entre los años 1992 y 1996. Sanahuja (2006: 3) escribe al respecto que “una estrategia pragmática de apoyo a la integración por parte de la UE suponía reconocer esos intereses económicos”. Grugel (2007: 48) matiza que la relación interregional con el Mercosur no sólo estuvo marcada por intereses económicos, sino que también se trataba de ofrecer al Mercosur una serie de ideas sobre el Estado, la reforma institucional, la ciudadanía social (*social citizenship*) e inclusión de las élites de Estado del Mercosur, basadas en la experiencia europea. Prueba de ello es que la relación interregional abarca una serie de terrenos de cooperación que no están relacionados con el comercio, como por ejemplo la ayuda, la asistencia institucional, el diálogo político, la cooperación en materia de educación y cultura etc.

Tampoco eran irrelevantes algunos factores externos, así como la percepción de “riesgo” que suponían tanto el proyecto del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), como la incorporación de México al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) (véase también Dykmann, 2006: 45; Sanahuja, 2004: 90). Una mayor cooperación con la UE, ofrecía a América Latina la opción de diversificar sus relaciones frente a Estados Unidos, y la UE podía “asegurar” de esta manera los mercados latinoamericanos. La idea de diversificar sus relaciones comerciales y también políticas a través de una cooperación más intensa con la UE es un factor importante que suele ser reivindicado con frecuencia por muchos actores latinoamericanos (entrevistas a las misiones de los países del Mercosur ante la UE, mayo de 2006). Por otro lado la UE tampoco quería “perder” a América Latina a los Estados Unidos, ni en el sentido económico ni político (Santander, 2005: 293). En lo económico se temía el efecto de “desviación de comercio”. Ventura (2005: 374) alega en esta línea de argumentación que la Unión Europea se convirtió en una especie de “madrina” para el Mercosur viendo en el “una puerta de entrada privilegiada para sus intereses en el continente, un aliado promisorio en cuanto al equilibrio de las relaciones trasatlánticas y un discípulo en potencia de su labor integracionista”.

En el ámbito político, la UE busca socios estratégicos para implementar su modelo de orden y gobernanza global, que consiste en un mayor protagonismo de las

---

regiones en el escenario internacional, la cooperación interregional y un multilateralismo eficaz (ver CE, 2006; Menéndez del Valle, 2007: 2). En cierta medida se persigue implementar ese modelo como contrapeso al modelo unilateral estadounidense, aunque la relación entre la UE y el Mercosur está lejos de perjudicar la relación transatlántica entre la UE y EEUU, la cual es considerada indispensable. La UE está interesada en la formación de grupos regionales fuertes, actores regionales en última instancia con capacidad de actuar de manera autónoma en el escenario internacional y también de forma conjunta con otras regiones (interregionalismo). Se trata de construir un sistema internacional basado en reglas que sean aceptadas por cuanto más actores mejor en los ámbitos de comercio, paz y seguridad, derechos humanos, la reforma del sistema multilateral, la lucha contra actividades ilícitas y el medio ambiente (ver también Vasconcelos, 2001: 147; Sanahuja, 2006: 4; Bizzozero, 2004: 3).

El objetivo de “conseguir reforzar su influencia [la de ambas regiones] en el mundo” se expresa con claridad en la Comunicación de la CE de 2006 (CE, 2006: 7) en la que se alega lo siguiente:

“Uno de los aspectos fundamentales de la asociación entre la UE y América Latina es la *voluntad de concertación en temas de interés común*, en particular en el marco de las *Naciones Unidas*. La calidad y el buen funcionamiento de este diálogo son esenciales para la defensa y la promoción de los valores comunes a ambas regiones. Al lanzar la asociación estratégica biregional, ambas regiones emprenden decididamente la vía del *multilateralismo* (Protocolo de Kioto, Tribunal Penal Internacional, lucha contra la pena de muerte, etc.). Es éste un imperativo que se ha reafirmado con vigor en la Cumbre de Guadalajara en materias fundamentales para la gobernanza local (*énfasis propio*).”

En este contexto, el Mercosur es un socio estratégico de la UE. En efecto, la relación interregional entre el Mercosur y la Unión Europea representa el núcleo de las relaciones birregionales en el contexto de las relaciones UE-América Latina (Ventura, 2005: 52). En la agenda política exterior de la UE, el Mercosur ocupa una posición privilegiada, mientras que su importancia como socio comercial es más reducida (ver también Telò, 2006). Las entrevistas que se llevaron a cabo en el marco de esta investigación –tanto con representantes del Mercosur como de la Comisión Europea– comprueban esta afirmación. En ese sentido Vasconcelos (2001: 146) apunta que si Europa fuera tan sólo una zona de libre comercio, la importancia del Mercosur quedaría muy reducida en tanto que “patio trasero” de los Estados Unidos, al estilo de una versión de la doctrina Monroe que impedía a América del Sur emprender un diálogo político con socios distintos a EEUU. Pero

aún desde un punto de vista meramente económico, sería equivocado subestimar la importancia del Mercosur para la UE, dado el volumen de inversiones europeas que sus países miembros han atraído y siguen atrayendo.

En la primavera de 2007, la Comisión Europea presentó al Grupo de Trabajo sobre América Latina del Consejo (AMLAT) un documento de trabajo sobre el clima de inversiones en los países latinoamericanos. Especialmente en Brasil y en Argentina, pero también en Uruguay, la UE es el inversor más importante. Es preciso constatar que en este documento se subraya que un Acuerdo de Asociación UE-Mercosur sería favorable para el clima de inversión.

En el plano político el Mercosur y la Unión Europea son socios estratégicos, en particular cuando se trata de la construcción de un orden global multilateral (ver también Telò, 2006: 133). Por eso, la UE tiene un interés en que el Mercosur se consolide como un actor regional fuerte de la sociedad internacional y no quede reducido a una mera zona de libre comercio sin aspiraciones a una integración profunda, o en el peor de los casos, que sea absorbido por el mercado mundial. El interés de la UE consiste en apoyar al proceso de consolidación del Mercosur para que éste se convierta en un polo abierto, supranacional del multiregionalismo y del multilateralismo. Para alcanzar ese objetivo, es vital la formalización del Acuerdo de Asociación en todos sus ámbitos (político, comercial y de cooperación). En ese sentido una conclusión del quinto foro euro latinoamericano es que "la Unión Europea y el Mercosur tienen un interés común en la promoción de un mundo multipolar, gobernado por unas 'reglas de juego' determinadas multilateralmente y universalmente aplicables. Tienen un interés mutuo en que todos los actores de la sociedad internacional trabajen hacia un 'pacto de confianza mutuo', basado en la creación participativa de una nueva agenda global y nuevas regulaciones, un interés compartido en "sustituir una *pax americana* por una *pax interdemocrática*" (Vasconcelos y Barahona de Brito, 1998).

El siguiente capítulo trata de la relación interregional entre el Mercosur y la Unión Europea. En particular se describen los ámbitos del proceso de cooperación interregional, su institucionalización y los canales de diálogo.

### ***5.3 La "configuración" de la cooperación interregional entre la Unión Europea y el Mercosur***

En diciembre de 1995 la Unión Europea y el Mercosur firmaron un Acuerdo Marco de Cooperación Interregional que entró en pleno vigor en el año 1999 (aplicación provisional desde el 1996). Este Acuerdo Marco tiene tres pilares principales: el

---

diálogo político, la cooperación y el comercio. Desde la firma de dicho acuerdo estaba claro el objetivo de llegar en un futuro a un acuerdo más completo: un Acuerdo de Asociación (AA), para el cual las negociaciones están en curso desde el año 1999. Hasta ahora no se ha firmado el Acuerdo de Asociación, aunque el objetivo era firmarlo en el año 2004. En junio de 2001 el Mercosur y la UE firmaron un Memorando de Entendimiento que determinaba las acordadas prioridades de cooperación por sectores para el período 2000-2006.

El volumen total para la cooperación con Mercosur se fijó entonces en 48 millones de euros (CE, 2002: 5). Actualmente la cooperación entre la Comunidad Europea y el Mercosur está cubierta por el Reglamento (CE) número 1905/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se establece un Instrumento de Financiación de la Cooperación al Desarrollo (ICD)<sup>264</sup>, por las Comunicaciones de la CE sobre cooperación entre la Unión Europea y América Latina y los Documentos de Estrategia Regionales. El volumen de la cooperación para el período 2007-2013 con el Mercosur son 50 millones de euros, de los cuales 10 millones serán asignados a dos proyectos del Documento de Estrategia Regional de 2002-2006 (sociedad de la información y de la educación), que no se pudieron concluir dentro de la perspectiva financiera anterior.

El primer Documento de Estrategia Regional dirigido al Mercosur fue elaborado para el período 2002-2006, y el segundo para el período 2007-2013. El Documento de Estrategia Regional que define las grandes líneas de actuación constituye la base para los llamados Programas Indicativos Regionales: uno para el período 2007-2010 y otro para el período 2010-2013.<sup>265</sup>

Las prioridades de la cooperación (ayuda) comunitaria con Mercosur son las tres:

- apoyo a la institucionalización del Mercosur (10% de los fondos),
- apoyo a la profundización del Mercosur y a la implementación del futuro Acuerdo de Asociación UE-Mercosur (70% de los fondos),
- esfuerzos para consolidar y aumentar la participación de la sociedad civil, el conocimiento del proceso regional de integración, la comprensión y la visibilidad mutuas (20% de los fondos).

---

<sup>264</sup> El Reglamento por el que se establece

<sup>265</sup> Los Programas Indicativos Regionales reflejan el objetivo de “aumentar la flexibilidad del sistema y garantizar que la cooperación de la CE se adapte mejor a las prioridades políticas cambiantes del Mercosur” (CE, 2007: 5).

---

En los siguientes apartados se describen los pilares de la relación interregional entre el Mercosur y la Unión Europea de manera más detallada.

El avance de las negociaciones para el Acuerdo de Asociación Interregional, objetivo explícito de la relación UE-Mercosur, se ha dado a distinto ritmo en los tres ámbitos. Mientras existe acuerdo en cuanto a los capítulos de diálogo político y cooperación, el capítulo comercial se enfrenta a muchas dificultades y un contexto internacional complejo (ver también 5.1, p. 103). A pesar de dichas dificultades, en ningún momento se ha puesto en duda la voluntad política de ambas partes para continuar negociando y en última instancia concluir el Acuerdo de Asociación, incluyendo el capítulo comercial. Osimani y Pérez Antón (2006: 225) constatan en este contexto que “en el ámbito económico el entusiasmo de los países del Mercosur frente a las negociaciones con la UE no ha sido homogéneo, reflejando las posturas existentes frente a un acuerdo con países de mayor desarrollo relativo”.

### 5.3.1 La institucionalización y los canales de diálogo

La creación de instituciones en calidad de foros de diálogo para crear interpretaciones, visiones y concepciones intersubjetivas acerca de la realidad (estructura ideacional intersubjetiva) es un aspecto importante del proceso de la cooperación interregional.

Estas instituciones o prácticas institucionalizadas pueden tener repercusiones en los intereses e identidades de las regiones que participan en el proceso de interacción (Gilson, 2002: 15; Hasenclever *et al.*, 1997: 5)<sup>266</sup> (ver también capítulo 7, p. 239).

La institucionalización del proceso de cooperación interregional entre el Mercosur y la Unión Europea en el sentido formal se plasma en los siguientes foros de diálogo interregionales/canales de comunicación.

Son de destacar los encuentros ministeriales, llamados SOM<sup>267</sup> y los encuentros que se realizan en los márgenes de las cumbres eurolatinoamericanas que se celebran cada dos años, y las cumbres UE-Grupo de Río que también tienen lugar cada dos años.<sup>268</sup> Los encuentros ministeriales incluyen la presencia de los ministros de relaciones exteriores del Mercosur, los ministros de relaciones exteriores de los Estados Miembros de la UE y representantes de la Comisión Europea. Según el

---

<sup>266</sup> Bersick (2004: 52 s.) alude a las instituciones en su función de indicadores, dado que la afirmación acerca del carácter de un proceso de cooperación - intra- o interregional - permanece abierta “hasta que los actores no construyan instituciones que posibiliten asociar los participantes con las respectivas regiones”.

<sup>267</sup> Senior official Meeting.

<sup>268</sup> Las cumbres UE-Grupo de Río y las cumbres EU-LAC se alternan, con el efecto que todos los años hay un encuentro de alto nivel (jefes de Estado y de gobierno).

Acuerdo Marco de Cooperación Interregional, también están previstas reuniones de otros ministros, competentes en temas de interés mutuo; una posibilidad que hasta ahora no se ha aprovechado lo suficiente. Los encuentros en el contexto de las cumbres eurolatinoamericanas se hacen a nivel de jefes de Estado y de gobierno y/o cancilleres, lo mismo vale para las cumbres UE-Grupo de Río.

Aparte de esos canales de comunicación que están enmarcados en estructuras de diálogo ya institucionalizadas, existen otros canales de comunicación: contactos e intercambio de información y consultas entre funcionarios de las respectivas administraciones: por parte del lado europeo sobre todo los llamados Desk Officer, en particular el del Mercosur y de los países miembros del Mercosur<sup>269</sup>. Adicionalmente se utilizan, por supuesto, los cauces diplomáticos.

El Título VIII del Acuerdo Marco de Cooperación Interregional define el marco institucional del acuerdo (artículos 25-30). Su órgano más importante es el Consejo de Cooperación, encargado de supervisar la ejecución del acuerdo. Éste se reúne a nivel ministerial, con carácter periódico y según lo requieren las circunstancias.

El Consejo debe examinar los problemas importantes que se plantean en el ámbito del Acuerdo, así como todas las demás cuestiones bilaterales o internacionales de interés común, en función de los objetivos comunes. También puede formular propuestas y recomendaciones elaboradas de común acuerdo entre las partes, en particular aquellas que pueden contribuir para la realización del objetivo ulterior de la Asociación Interregional.

El artículo 26 define que el Consejo de Cooperación está compuesto, por un lado, por miembros del Consejo de la UE y de la Comisión Europea y, por otro, por miembros del Consejo Mercado Común y el Grupo Mercado Común. El órgano es presidido, alternadamente por un representante de la UE y por un representante del Mercosur.

El Consejo de Cooperación es asistido por la Comisión Mixta (artículo 27), a la cual puede delegar total o parcialmente sus competencias. Esta Comisión está compuesta por miembros de la Comisión Europea y el Consejo de la Unión Europea, y por representantes del Mercosur. La Comisión Mixta tiene lugar una vez por año. Reuniones extraordinarias pueden ser convocadas si las partes se ponen de acuerdo. La Comisión Mixta asiste al Consejo de Cooperación.

---

<sup>269</sup> En efecto, el que se ocupa de las relaciones interregionales UE-Mercosur es el Desk Mercosur

El artículo 29 insta a una Subcomisión Comercial, encargada de asegurar el cumplimiento de los objetivos comerciales previstos en el Acuerdo y de preparar los trabajos para la ulterior liberalización de los intercambios comerciales.

Finalmente, el artículo 30 hace referencia a la posibilidad de celebrar consultas sobre cualquiera de las materias previstas en el presente Acuerdo.

### 5.3.2 Los ámbitos de la cooperación interregional

Según el Acuerdo Marco de Cooperación Interregional de 1995, los ámbitos de la cooperación interregional entre el Mercosur y la Unión Europea son el diálogo político, la cooperación y el comercio.

#### 5.3.2.1 *El diálogo político*

En términos generales, se puede constatar que el diálogo político entre la Unión Europea y el Mercosur, previsto en el Acuerdo Marco de Cooperación Interregional, está ensombrecido por el aspecto comercial de la relación interregional; tanto en la comunidad académica como en los medios de comunicación.

El diálogo político figura en un anexo del Acuerdo Marco de Cooperación Interregional. El artículo 3 de este acuerdo retoma los principios del artículo 1 – respeto de los principios democráticos y de los derechos humanos en concordancia con la Carta de Naciones Unidas– y añade que el diálogo político se llevará a cabo de acuerdo con la Declaración Conjunta sobre el Diálogo Político entre la Unión Europea y el Mercosur, anexa al acuerdo marco.

Los objetivos del diálogo político interregional se plasman en dicha declaración. El objetivo general consiste en progresar hacia el establecimiento de una asociación interregional y establecer a tal fin un diálogo político más intenso. Además se reivindica la integración regional como medio para lograr un desarrollo sostenible y socialmente armonioso, así como un mecanismo de inserción en condiciones competitivas en la economía mundial. Entendido en términos de objetivos, esto significa un compromiso con la consolidación del proceso de integración regional del Mercosur.

El objetivo concreto del diálogo político interregional consiste en “lograr una concertación más estrecha sobre cuestiones birregionales y multilaterales, en especial a través de la coordinación de las posiciones de ambas Partes en los foros pertinentes”. En efecto, mediante el Acuerdo de Asociación Interregional que la Unión Europea y el Mercosur están negociando en la actualidad, la UE desea formalizar un diálogo político “más sofisticado” con el Mercosur, un diálogo que

---

abarque más temas de la agenda internacional (entrevista Comisión Europea, mayo 2006).

Desde la firma del Acuerdo Marco de Cooperación Interregional se llevaron a cabo varias reuniones a nivel ministerial.<sup>270</sup> También tuvieron lugar varias reuniones UE-Mercosur<sup>271</sup> en el marco de las cumbres UE-Grupo de Río y cumbres eurolatinoamericanas, con la excepción de las cumbres de Guadalajara y Viena.

En cuanto a las negociaciones para el Acuerdo de Asociación Interregional, por lo visto, los capítulos sobre el diálogo político y de cooperación están prácticamente concluidos (ver también CE, 2007: 62). En efecto, en el Compromiso de Madrid (Madrid, 2002) ya figuraba que esos capítulos estaban “virtualmente concluidos”. En efecto se trata de un logro de la relación interregional que subraya la cercanía en términos de valores y visiones del mundo. El capítulo pendiente es el capítulo sobre la cooperación económica y comercial.

En ciertos temas la Unión Europea –en el marco del desarrollo de la PESC– cuenta con posiciones comunes que condicionan o condicionaron las negociaciones políticas con el Mercosur. Se trata, por ejemplo, de posiciones en los ámbitos de migración, en concreto acuerdos de readmisión, no-proliferación de armas de destrucción masiva, lucha contra el terrorismo, drogas y crimen organizado. Tanto el tema de la migración como el de la no-proliferación de armas de destrucción masiva, aparentemente, son un tanto delicados en la negociación interregional (entrevistas Comisión Europea, mayo de 2006). Según funcionarios de la Comisión, en el Mercosur hay cierta resistencia a aceptar ciertas cláusulas; se ve como algo innecesario. Por parte de la Comisión Europea, en cambio, se piensa que es lógico que la UE quiera tener garantías en materia de migración, aunque es cierto –y también se admite– que la migración no constituye un tema de importancia destacada en la agenda interregional, dado que las cifras de migrantes que provienen de los países miembros del Mercosur y que buscan establecerse en la UE son relativamente bajas. Es probable que la insistencia por parte de la UE se deba a una mayor sensibilización frente al tema en general que se extiende a las relaciones

---

<sup>270</sup> En Luxemburgo, el 10 de junio de 1996; en Noordwijk, Holanda, el 7 de abril de 1997; en Panamá, el 12 de febrero de 1998; en Vilamoura, Portugal, el 24 de febrero de 2000; en Santiago de Chile, el 28 de marzo de 2001; en Río de Janeiro, el 23 de julio de 2002; en Atenas, el 27 de marzo de 2003; en Lisboa, el 20 de octubre de 2004; en Luxemburgo, el 26 de mayo de 2005; en Viena, el 13 de mayo de 2006 y en Bruselas, el de 2007.

<sup>271</sup> Río de Janeiro, 28-29 de junio de 1999; Madrid, 17-18 de mayo de 2002; Guadalajara, 28 de mayo de 2004; Viena, 12-13 de mayo de 2006. La quinta cumbre eurolatinoamericana se celebrará en Lima, 16-17 de mayo de 2008.

---

birregionales UE-América Latina. Las sensibilidades particulares de algunos Estados Miembros de la UE, como por ejemplo España o Italia, tampoco serán irrelevantes.

En general se percibe en la Comisión Europea que el diálogo político con la UE no representa una prioridad para el Mercosur (entrevistas Comisión Europea, mayo de 2006). Se considera que el Mercosur ve a la Unión Europea como una "entidad comercial agrícola, no como un actor político" (entrevistas, Comisión Europea, mayo de 2006), lo que en parte se explica con la brecha de relevancia mutua que define la relación comercial. "Para ellos somos entre el 20% y el 25% de su comercio, para la UE ellos son entre el 1% y el 2%" (entrevista Comisión Europea, mayo de 2006). El Mercosur por lo tanto para la UE es una prioridad política, mientras para el Mercosur prima la dimensión comercial de la relación interregional. Por parte de la CE se constata además un impacto negativo de las difíciles negociaciones comerciales en el diálogo político (entrevista, Comisión Europea, mayo de 2006).

En términos prácticos la falta de importancia asignada al diálogo político se materializa en la celebración de pocas reuniones, entre una o dos al año a nivel de altos funcionarios (*senior officials*), de las cuales una se suele celebrar en el marco de la Asamblea General de Naciones Unidas. En la cuarta cumbre eurolatinoamericana en Viena, Austria, por ejemplo, no hubo cumbre política entre la Troika de la UE y los presidentes de los países miembros del Mercosur porque había sido cancelada por parte del Mercosur. Lo mismo pasó en la cumbre anterior, celebrada en Guadalajara, México en 2003.

En el ámbito multilateral, el diálogo interregional deja mucho que desear, por lo menos desde el punto de vista de la CE (entrevistas, Comisión Europea, abril 2007). Por parte de la CE se piensa que la falta de eficacia del diálogo político no es un problema de los canales y mecanismos disponibles. Al contrario esos "son más que suficientes, sólo que no se utilizan" (entrevista Comisión Europea, mayo de 2006). Se puede deducir que se trata de un problema de falta de interés y/o falta de voluntad política. Cabe la posibilidad que ante la "compatibilidad natural" de muchas posiciones en el ámbito multilateral, no se percibe una necesidad imperiosa de concertar posiciones de modo más sistemático. Sería recomendable celebrar más reuniones acerca del diálogo político, al menos una cada año o incluso tres en dos años. Para eso haría falta un mayor compromiso con el diálogo político, tanto por parte del Mercosur como por parte de la UE (entrevista Comisión Europea, abril de 2007). Desde el último SOM, celebrado en marzo de 2007 en Bruselas, los temas "clásicos" seguirían siendo la integración regional y los derechos humanos (Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas), mientras que el cambio climático,

---

la energía, incluyendo los biocombustibles, y la migración serían temas más innovadores del diálogo interregional.

Aún constatando cierta falta de interés y dinamismo en el diálogo político interregional, por otro lado es el ámbito que más optimismo genera en relación al futuro. Se destaca la participación de países miembros del Mercosur –también Chile– en misiones de paz de la Unión Europea. Argentina participa en la misión EUFOR Althea en Bosnia y Herzegovina, y también contribuyó a misiones de paz en Kosovo, lo que refleja un compromiso con un mundo multipolar a favor de la paz y la estabilidad internacionales. Al respecto, Osimani y Pérez Antón escriben (2006: 228):

“Finalmente, en el ámbito político, es donde se perciben los mayores avances. Ambas regiones están interesadas en mantener un mundo estable y multipolar. Se debería trabajar en conjunto, cooperar en los organismos internacionales de naturaleza política. (...) El diálogo político UE-Mercosur debería reforzarse para generar un entendimiento mutuo en temas de interés común que ambas regiones han enfatizado, como la democracia y los derechos humanos, la paz y la estabilidad internacionales, la prevención de conflictos, la promoción de la seguridad internacional, el refuerzo del multilateralismo, en particular el sistema de la ONU, el desarrollo social y la eliminación de la pobreza, la migración.”

También subrayan (ibid.) que debería crearse una instancia interregional para coordinar posiciones que pueda establecer compromisos mínimos o por lo menos prevenir discrepancias en los foros multilaterales para que los intereses comunes, que sin duda existen entre las dos regiones, no queden en el ámbito discursivo o en el papel.

### **5.3.2.2 El comercio**

En cuanto a las negociaciones comerciales para concluir el Acuerdo de Asociación Interregional entre la Unión Europea y el Mercosur, existen muchas dificultades.

La referencia al problema agrícola de las negociaciones comerciales entre el Mercosur y la Unión Europea no suele faltar en ningún análisis de las relaciones interregionales (véase, por ejemplo, Peña, 2004; Ventura, 2005; Bouzas, 2004; Dykmann, 2006; Vasconcelos, 2001; Faust, 2002). Ese problema se puede resumir en pocas palabras: En el fondo se trata de un problema de acceso al mercado. El Mercosur exige el acceso a los mercados europeos para sus productos agropecuarios, que representan el sector más competitivo de sus economías. La Unión Europea, en cambio, a pesar de la reforma de la Política Agraria Común, no

---

está dispuesta a abrir sus mercados en la medida en que el Mercosur lo exige, pidiendo sin embargo que el Mercosur abra sus mercados en materia de servicios y compras gubernamentales. En círculos académicos y políticos existe un amplio espectro de posiciones. Al respecto Ventura (2005: 469) escribe:

“Para los más radicales, el debate sería bloqueado por un discurso europeo proteccionista y por una reivindicación sin medios términos por parte de los *mercasureños* de un acceso limitado al mercado de la UE. Este bloqueo se expresa esencialmente por un diálogo entre sordos, en el cual ninguna de las partes quiere oír los argumentos de la otra (énfasis en el original).”

No son pocos los que alegan que en el fondo se trata de una cuestión de voluntad política, y que no hace sentido que “por unas cuantas toneladas de carne” se quede paralizada toda una negociación de un Acuerdo de Asociación Interregional que tiene una dimensión política importante (ver también Osimani y Pérez Antón, 2006: 228 s). En este contexto también hay quien cuestione que las negociaciones tengan lugar a un nivel excesivamente técnico. Dentro de la Comisión Europea, en efecto, existe una especie de pugna entre la Dirección General de Relaciones Exteriores (DG Relex), que reivindica la dimensión política del acuerdo y la Dirección General de Comercio (DG Comercio Exterior), que enfatiza el aspecto comercial.

Sin embargo, la negociación comercial entre la UE y el Mercosur es más compleja, y es preciso contextualizarla en el marco de las negociaciones multilaterales (ver apartado 5.1, p. 103).

Para la UE, el Mercosur<sup>272</sup> tiene una relevancia comercial muy relativa. En efecto, se encuentra entre los diez socios comerciales más importantes, aunque no ocupe los primeros rangos que quedan reservados para EEUU, China, Rusia, Japón y Suiza, pero su relevancia en términos de volumen queda muy reducida.<sup>273</sup>

El Mercosur como socio comercial aproximadamente ocupa el noveno rango, Brasil por sí sólo el undécimo, mientras que los demás países miembros del Mercosur no están dentro del grupo de los veinte socios comerciales más importantes de la Unión Europea. Los datos subrayan una vez más, que Brasil es el único país del Mercosur que también fuera del contexto Mercosur juega un papel importante en las relaciones comerciales con la Unión Europea. También se podría concluir que el Mercosur sólo por Brasil adquiere cierta relevancia comercial para la UE.

---

<sup>272</sup> En este apartado el Mercosur es el Mercosur 4: Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay.

<sup>273</sup> Todas las cifras a las que se hace referencia en este apartado se basan en un documento de la Dirección General Trade de la Comisión Europea (DG Trade, 2006) y se refieren al año 2005 si no se indica de otra manera.

---

El 2,6% de las importaciones totales que llegan a la UE provienen del Mercosur (2005). Brasil es el país del Mercosur que más exportaciones destina a la UE (2% de las importaciones totales de la UE). Las importaciones provenientes de América Latina en conjunto representan el 5,5% de las importaciones totales que realiza la UE (2005). Es decir que aproximadamente la mitad de todas las importaciones que llegan desde América Latina a la Unión Europea provienen del Mercosur.

Entre los socios en materia de exportación, el Mercosur ocupa aproximadamente el undécimo rango, lo cual en términos relativos representa el 1,5% de las exportaciones totales de la UE (2005). Casi un cuarto de las exportaciones de la UE están destinadas a EEUU, tan solo el 5,1% a América Latina (2005).

Es evidente que en materia comercial el Mercosur es mucho menos importante para la UE que la UE para el Mercosur. Las siguientes cifras que se refieren todas al año 2005 comprueban la asimetría de esta relación comercial.

Casi un cuarto, el 22,1% de las importaciones totales que realiza el Mercosur provienen de la Unión Europea, seguido por EEUU cuyas exportaciones al Mercosur suponen el 21,1% de las importaciones totales del Mercosur. En materia de exportaciones, EEUU ocupa el primer rango en el grupo de los socios comerciales más importantes del Mercosur. El 26,7% de los bienes y servicios que exporta el Mercosur está destinado a EEUU, el 17,7% a la Unión Europea. En general, las cifras indican que los EEUU son el socio comercial más importante del Mercosur, seguido por la Unión Europea.

Retomando la importancia mutua en las respectivas agendas comerciales de la UE y del Mercosur, las asimetrías son evidentes y responden a las típicas pautas Norte-Sur. Mientras las importaciones provenientes del Mercosur tan solo suponen el 2,6% de las importaciones totales de la UE, las importaciones europeas que recibe el Mercosur representan casi un cuarto (22,1%) de sus importaciones totales. Y en materia de exportaciones, apenas el 2% (1,9%) de las exportaciones europeas se dirige al Mercosur, mientras que la UE supone el segundo mercado más importante de exportaciones para el Mercosur. El 17,7% de las exportaciones del Mercosur está destinado a la Unión Europea.

El cuadro 5.5 proporciona datos respecto al comercio (importaciones y exportaciones) de la Unión Europea con el Mercosur para el período 2001 a 2005. Mientras las importaciones desde el Mercosur en promedio se han incrementado en un 4,3% al año, las exportaciones han bajado en un 4,3%. En el año 2001 las exportaciones con destino a Mercosur representaban el 2,8% de las exportaciones totales de la UE, y en el año 2005 tan sólo representaban el 1,9%. La balanza

comercial de la UE con el Mercosur es negativa, lo que significa que la UE importa más del Mercosur de lo que exporta hacia el bloque regional.

**Cuadro 5.5: Unión Europea: Comercio con Mercosur, exportaciones e importaciones (millones de euros) 2001-2005**

Año	Imp.	Cambio anual (%)	Parte imp. tot. UE (%)	Exp.	Cambio anual (%)	Parte exp. tot. UE (%)	Balanza	Import. + Exportaciones
2001	25.772		2,62	24.628		2,76	-1.144	50.4000.400
2002	25.172	-2,3	2,67	18.529	-24,8	2,06	-6.643	43.7013.701
2003	25.992	3,3	2,76	15.585	-15,9	1,77	-10.407	41.5771.577
2004	28.361	9,1	2,75	18.367	17,9	1,90	-9.993	46.7286.728
2005	30.541	7,7	2,60	20.652	12,4	1,94	-9.888	51.1931.193
<b>Prom. Crec. por año (%)</b>		4,3			-4,3			0,4

Fuente: Comisión Europea, Dirección General de Comercio Exterior (2006).

El cuadro 5.6 resume los datos de importaciones e exportaciones del Mercosur con la Unión Europea. Lógicamente se constata una tendencia inversa para el Mercosur; es decir, a lo largo del período 2001-2005, el Mercosur ha ido recibiendo menos importaciones desde la Unión Europea, mientras que ha podido incrementar sus exportaciones. La balanza comercial del Mercosur con la Unión Europea ha sido negativa en el año 2001, pero desde entonces es positiva, lo que significa que el Mercosur está exportando más a la UE de lo que recibe en tanto importaciones europeas.

**Cuadro 5.6: Mercosur: Comercio con la Unión Europea, exportaciones e importaciones (millones de euros) 2001-2005**

Año	Imp.	Cambio anual (%)	Parte imp. tot. UE (%)	Exp.	Cambio anual (%)	Parte exp. tot. UE (%)	Balanza	Import. + Exportaciones
2001	27.769		23,54	22.637		17,60	-5.132	50.407
2002	20.382	-26,6	24,79	22.558	-0,4	18,51	2.176	42.939
2003	16.663	-18,2	23,22	23.416	3,8	19,91	6.753	40.079
2004	20.117	20,7	21,87	26.410	12,8	17,91	6.293	46.527
2005	25.370	26,1	22,06	32.636	23,6	17,69	7.266	58.006
<b>Prom. Crec. por año (%)</b>		-2,2			9,6			3,6

Fuente: Comisión Europea, Dirección General de Comercio Exterior (2006).

Las asimetrías de desarrollo también se reflejan en la estructura de las exportaciones e importaciones. Mientras la UE importa sobre todo productos

primarios del Mercosur, el Mercosur importa de la UE ante todo productos manufacturados con un alto valor agregado.

En el año 2005 el 67% de las exportaciones del Mercosur con destino a la UE eran productos primarios (productos agropecuarios, energía) y sólo el 29% consistía en productos manufacturados (máquinas, equipamiento de transporte, químicos, textiles). En cambio, en el mismo año, el 88% de las importaciones del Mercosur provenientes de la UE eran productos manufacturados y sólo el 7% eran productos primarios. Se trata de las típicas pautas de comercio entre países industrializados y países en vías de desarrollo, en el caso del Mercosur, países de renta media. Claramente la balanza comercial del Mercosur es positiva para los productos primarios, dado que en esta categoría exporta más a la UE de lo que importa. La balanza, en cambio, es negativa en la categoría de los productos manufacturados.

El cuadro 5.7 resume la estructura del comercio entre la UE y el Mercosur en función de clase de productos.

**Cuadro 5.7: Comercio de bienes de Mercosur y la UE por tipo de producto en 2005**

Comercio de bienes de Mercosur y la UE por tipo de producto en 2005 (mio. de euros)					
	Exportaciones Mercosur hacia la UE		Importaciones Mercosur de UE		Balanza
	Mio. de euros	%	Mio. de euros	%	Mio. de euros
<b>Total</b>	30.541	100 %	20.652	100 %	9.889
<b>Productos primarios</b>	20.402	67 %	1.364	7 %	19.038
... de los cuales:					
Productos agrícolas	14.645	48 %	614	3 %	14.031
Energía	753	3 %	299	1 %	454
<b>Productos manufacturados</b>	8.804	29 %	18.202	89 %	-9.398
... de los cuales:					
Máquinas	1.604	5 %	6.764	33 %	-5.700
Equip. transporte	2.164	7 %	3.904	19 %	-1.740
... de los cuales					
Productos automotrices	1.277	4 %	2.567	12 %	-1.290
Productos químicos	1.190	4 %	4.263	21 %	-3.073
Textiles y	210	1 %	233	1 %	-23

vestimenta					
<b>Otros</b>	1.335	4 %	1.086	4 %	249

Fuente: Comisión Europea, Dirección General de Comercio Exterior (2006)

Las percepciones que prevalecen en la Comisión Europea, se pueden resumir en diferencias significativas en la "cultura negociadora" de las dos regiones, la falta de experiencia negociadora del Mercosur en general, su "falta de organización" y su "incapacidad de hablar con una voz" (entrevistas Comisión Europea, mayo de 2006)<sup>274</sup>. En cuanto a las diferencias en las culturas negociadoras, Dykmann (2006: 156) apunta, que éstas han perjudicado la relación UE-Mercosur: mientras la UE enviaba especialistas técnicos, los latinoamericanos estaban representados por diplomáticos de alto nivel.

Por parte de la Comisión Europea, en particular desde la DG Comercio (entrevistas Comisión Europea, mayo de 2006), sobre todo se crítica que el Mercosur no haya establecido un mercado común para bienes y servicios, lo que conlleva a la falta de consolidación del comercio intra-regional, problemas con el protocolo de servicios, tensiones comerciales entre los países miembros, especialmente entre Argentina y Brasil. La falta de reglas y/o el respeto por las mismas, es vista como un problema fundamental.

Se entiende, además, que debería haber "líderes regionales mas fuertes" en el Mercosur [Brasil] para que éste se pueda defender mejor en el escenario de la globalización, y también se advierte que cuanto más grande y más unificado el mercado del Mercosur, más inversores atraerá.

Desde el punto de vista de la Comisión, la conclusión de una unión aduanera sería la mejor manera para el Mercosur de luchar contra las asimetrías entre los Estados Miembros asegurando que el proceso de integración regional fuera beneficioso para todos los países miembros, particularmente para Uruguay y Paraguay (entrevistas Comisión Europea, abril de 2007). En efecto, el hecho de que los países miembros del Mercosur exportan una gama de productos muy similares y comparten problemas de desarrollo desfavorece, en gran medida, el desarrollo del comercio intra-Mercosur (Gratius, 2005: 75).

### **5.3.2.3 La cooperación al desarrollo**

La Unión Europea es el donante principal del Mercosur. En el período 2002-2006 la UE proporcionó el 97% de la ayuda total. El Mercosur recibe cooperación

<sup>274</sup> Lo mismo comprueba Dykmann (2006: 156) en unas entrevistas que llevó a cabo en Bruselas, con representantes europeos y latinoamericanos.

---

comunitaria, así como cooperación que proviene de Iso Estados Miembros de la UE. En este apartado únicamente se toma en cuenta la cooperación al desarrollo de la Unión Europea con el Mercosur como entidad regional. La cooperación de la UE con los países miembros del Mercosur por separado queda al margen de esta investigación. Tampoco se toma en cuenta la cooperación al desarrollo bilateral, que pueden facilitar Estados Miembros de la UE o a países miembros del Mercosur o bien al Mercosur como bloque regional.

Según se recoge en la Declaración de noviembre de 2000 del Consejo y de la Comisión sobre la política de desarrollo de la CE, el apoyo a la integración regional es un área dónde la CE puede ofrecer una "perspectiva única" a socios como el Mercosur en su progreso hacia un grado más alto de integración política y económica.

En términos generales se puede afirmar que la cooperación/ ayuda que proporciona la UE al Mercosur sigue las pautas de cooperación con países de renta media (PRM). Según Alonso (2007), "buena parte de la ayuda en los PRM se mueve en el campo del asesoramiento y la asistencia técnica, apoyo a la definición de políticas, a la creación y fortalecimiento de instituciones y al intercambio de experiencias".

El objetivo clave de la cooperación de la UE con el Mercosur es la consolidación del proceso de integración del Mercosur. Ese objetivo principal y las prioridades específicas de la cooperación se reflejan en los Documentos de Estrategia Regionales (DER) y los correspondientes Programas Indicativos Regionales (PIR). Para la cooperación con el Mercosur se han elaborado dos Documentos de Estrategia Regionales, el primero para el período 2002-2006 y el segundo para el período 2007-2013. Las actividades de la cooperación entre la Unión Europea y el Mercosur están basadas en el Acuerdo Marco de Cooperación Interregional, firmado el 15 de diciembre de 1995 en Madrid, que entró en vigor en julio de 1999. Para el período 2002-2006 ambos bloques firmaron además un Memorando de Entendimiento.

El Documento de Estrategia Regional 2002-2006 y el correspondiente Programa Indicativo Regional establecían tres áreas de cooperación con el Mercosur, con un presupuesto de 48 millones de euros:

- apoyo a la integración del mercado interior y la aceleración de los flujos comerciales interregionales (21 millones de euros),
- apoyo a la institucionalización del Mercosur (12,5 millones de euros),
- apoyo a la sociedad civil en el Mercosur (14,5 millones de euros).

---

El Documento de Estrategia Regional 2007-2013 y el correspondiente Programa Indicativo Regional también establecen tres sectores prioritarios de cooperación. El objetivo clave sigue siendo el apoyo a la consolidación (política y económica) del Mercosur. El presupuesto es de 50 millones de euros.

- apoyo a la institucionalización del Mercosur,
- apoyo a la profundización del Mercosur y a la implementación del futuro Acuerdo de Asociación UE-Mercosur,
- esfuerzos para consolidar y aumentar la participación de la sociedad civil, el conocimiento del proceso regional de integración, la comprensión y la visibilidad mutua.

De los 50 millones de euros asignados para el período 2007-2013, 10 millones se asignarán a financiar dos proyectos del Documento de Estrategia Regional anterior (educación y sociedad de la información), que no pudieron concluirse en la última perspectiva financiera. Los 40 millones de euros restantes se asignarán a través de los tres sectores prioritarios mencionados arriba. Entre éstos destaca la prioridad "Apoyo a la profundización del Mercosur y a la implementación del Acuerdo de Asociación UE-Mercosur" que recibirá hasta el 70% de la ayuda total para el período 2007-2013 (28 millones de euros).

La prioridad 1 (apoyo a la institucionalización del Mercosur) incluye las siguientes acciones:

- ayuda al Parlamento del Mercosur,
- ayuda al Tribunal Permanente de Revisión del Mercosur
- ayuda a la Secretaría del Mercosur/FOCEM.

La prioridad 2 (apoyo a la profundización del Mercosur y a la implementación del futuro Acuerdo de Asociación UE-Mercosur incluye las siguientes acciones:

- fomentar la integración del mercado y de la producción del Mercosur, incluyendo la supresión de las barreras no arancelarias,
- seguridad y higiene alimentaria,
- protección del medio ambiente.

La prioridad 3 (Esfuerzos para consolidar y aumentar la participación de la sociedad civil, el conocimiento del proceso regional de integración, la comprensión y la visibilidad mutua) incluye las siguientes acciones:

- creación de diez centros de estudio UE-Mercosur y ayudas a la implementación del "Plan operativo del sector educativo del Mercosur 2002-2006),
- consolidación del sector cinematográfico y audiovisual del Mercosur para promover la identidad regional,
- talleres, seminarios y otras actividades dirigidos a proporcionar experiencia y ayuda en todos los problemas relativos a la integración regional, experiencia de la UE y transferencia de esta experiencia.

La cooperación entre la CE y el Mercosur actualmente está cubierta por el Reglamento CE número 1905/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se establece un Instrumento de Financiación de la Cooperación al Desarrollo (ICD), y por las comunicaciones de la CE sobre cooperación entre la UE y América Latina. El Reglamento ICD tiene como finalidad apoyar *inter alia* la cooperación al desarrollo, la cooperación económica, financiera, científica y técnica y otras formas de cooperación con países y regiones socios, y las medidas internacionales para promover los objetivos de las políticas internas de la UE en el extranjero.

## 6 La estructura ideacional de la integración interregional entre el Mercosur y la Unión Europea y los intereses estratégicos

El proceso de la cooperación interregional entre la Unión Europea y el Mercosur está enmarcado en una estructura ideacional. Partiendo de Armstrong (1998: 469 en Gilson, 2002: 11) la cooperación interregional se puede entender como la reiteración continuada de un "conjunto de concepciones (*assumptions*) cognitivas, normativas y jurídicas compartidas entre [regiones] que emergen de su interacción social"<sup>275</sup>.

¿En qué consiste la estructura ideacional de la relación interregional entre la Unión Europea y el Mercosur? En parte esa estructura consiste en las respectivas percepciones del "yo" y del "otro" de la UE y del Mercosur y las respectivas percepciones de su relación interregional. La percepción del "yo" se puede describir como la identidad regional. Evidentemente el concepto de identidad siempre implica la relación con el otro/los otros; la identidad es y adquiere sentido en relación al otro. El proceso de cooperación interregional entre la Unión Europea y el Mercosur, en cierta medida, es un escenario para la formulación, la definición y la continua redefinición de la propia identidad. La formación de identidad(es) a través de la interacción social, en este caso la cooperación interregional es un aspecto clave del programa de investigación socialconstructivista (Grugel, 2004: 134; Gilson, 2002; 2002a; Armstrong, 1998: 469 en Gilson, 2002: 11; Rüländ, 2002: 3; 2001: 8; 1999: 3 ss.; Ruggie, 1998a: 873; Hänggi, 2000: 8 s.; Hurrell, 1995: 41, 65; Hasenclever *et al.*; 1997: 5 s.). La construcción de identidades también se puede describir como "las historias que cuentan los actores sociales" (Chin y Mittelmann, 1997 en Gilson, 2002: 15). En el apartado (6.1, p. 171) se intenta llevar a cabo un acercamiento a esas historias.

Otro elemento importante para el análisis de la estructura ideacional son las identidades compartidas entre el Mercosur y la Unión Europea que incluyen las predisposiciones culturales y los valores comunes, como por

---

<sup>275</sup> Traducción propia del inglés.

ejemplo la democracia y el respeto por los derechos humanos, tal y como se enuncian en la Declaración Universal de Derechos Humanos de Naciones Unidas. A esto hay que sumir las percepciones intersubjetivas en torno a la integración regional y el interregionalismo, la supranacionalidad y el multilateralismo.

En ésta estructura ideacional -que por supuesto no está ausente de contradicciones y ambigüedades- están enmarcados los factores materiales entendidos como intereses estratégicos de la UE y del Mercosur: intereses políticos e intereses económico-comerciales en las dimensiones regional y global/multilateral. Se entiende que esos intereses estratégicos son socialmente construidos -susceptibles a la transformación- en vez de fijos y dados de manera exógena.

### *6.1 Intereses estratégicos de la Unión Europea y del Mercosur en el proceso de cooperación interregional*

El hecho de adoptar en esta investigación una perspectiva socialconstructivista de ninguna manera impide dirigir la mirada hacia los intereses estratégicos de la Unión Europea y el Mercosur, que marcan -aunque no determinen- su relación interregional. La perspectiva del socialconstructivismo no niega que existen intereses (estratégicos), es decir, factores materiales de las relaciones internacionales, sino destaca que esos intereses ni son fijos ni dados de manera exógena, sino contingentes y que además operan en un contexto social/una estructura ideacional. Vale decir lo mismo respecto a las identidades. En los apartados anteriores se analiza el contexto ideacional de las relaciones interregionales entre la Unión Europea y el Mercosur.

Los intereses estratégicos, tanto del Mercosur como de la Unión Europea se pueden clasificar en dos grupos: intereses políticos, en un sentido amplio, e intereses económico-comerciales.

Dado que en los capítulos anteriores ya se ha hecho referencia a los respectivos intereses, en este capítulo se expondrán de manera más bien esquemática.

#### **6.1.1 Intereses políticos**

El Mercosur y la Unión Europea son experiencias de multilateralismo a escala regional y defensores del multilateralismo a escala global. Su visión

del mundo se caracteriza en gran medida por la percepción que los retos del mundo actual son globales y que sólo a través de un multilateralismo eficaz se puede hacer frente a esos desafíos.

### **Intereses estratégicos de la Unión Europea**

Por parte del lado europeo, la relación interregional entre la Unión Europea y el Mercosur claramente responde a las aspiraciones de la UE de ganar protagonismo como actor global en la sociedad internacional (ver Söderbaum *et al.*, 2005: 373; Santander, 2005: 302; Westphal, 2007: 106).

La promoción de la integración regional responde a la idea y la necesidad de crear y consolidar entidades regionales fuertes. La promoción de la democracia y su consolidación, así como la promoción de la cohesión social también puede leerse en este contexto.

Junto a esos socios regionales, la UE persigue promover la norma del multilateralismo e instaurar una gobernanza global, basada en el derecho internacional. En otras palabras se trata de promover de manera conjunta un multilateralismo eficaz; un orden internacional en el que las regiones incrementan su legitimidad como actores en la sociedad internacional.

El objetivo estratégico consiste en que la UE y el Mercosur (América Latina) actúen cada vez más como aliados estratégicos en la escena internacional, fortaleciendo el sistema multilateral y la gobernanza global a través de normas constitutivas y regímenes internacionales.

Ámbitos de destacado interés en este sentido son: los derechos humanos, la paz y la seguridad, y la justicia internacional.

### **Intereses estratégicos del Mercosur**

El interés estratégico del Mercosur consiste en consolidarse como una región fuerte con mayor autonomía y capacidad de acción en el escenario global, promoviendo la norma del multilateralismo.

La diversificación de sus relaciones exteriores -acercándose a la Unión Europea y relativizando de este modo la tradicional influencia norteamericana- es un instrumento para incrementar dicha autonomía.

La consolidación de las democracias del Mercosur a través de la integración regional es otro objetivo estratégico, en el que la experiencia y el apoyo europeo son beneficiosos.

Asimismo el Mercosur está aspirando a un rol más fuerte en el escenario regional, lo que (Unión Sudamericana de Naciones, adhesión de Venezuela y potencialmente Bolivia).

### 6.1.2 Intereses económicos y comerciales

Existe una gran asimetría entre la Unión Europea y el Mercosur en el terreno económico-comercial. El Mercosur en términos comerciales es mucho menos importante para la UE que la UE para el Mercosur.

#### **Intereses estratégicos de la Unión Europea**

La Unión Europea busca el acceso a los mercados del Mercosur, en particular a un mercado ampliado regional que constituiría uno de los mayores mercados mundiales. Son de interés tanto los bienes, como los servicios, pero en mayor medida la inversiones directas europeas (actuales y potenciales). Un acuerdo interregional con el Mercosur sentaría las bases para una mayor seguridad jurídica para las inversiones europeas.

Al mismo tiempo, la Unión Europea, y algunos Estados Miembros en particular, tienen el interés de proteger sus mercados agrícolas. No existe coherencia intra-regional en ese aspecto.

#### **Intereses estratégicos del Mercosur**

El Mercosur está interesado en ganar acceso a los mercados agrícolas de la Unión Europea, dado que en ese sector es altamente competitivo.

El Mercosur también está interesado en recibir inversiones directas europeas para potenciar su desarrollo regional, aunque sólo en la medida que se siente capaz de enfrentarlas sin que provoquen daños inaceptables a sus economías. No existe coherencia intra-regional en este aspecto.

El establecimiento del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y las negociaciones para un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) suponía un incentivo/imperativo de buscar el equilibrio en las relaciones comerciales del Mercosur con la UE (Bouzas, 2004: 127).

## Evaluación inmediata de las prioridades de la UE y del Mercosur

Es preciso alegar que el objetivo de este capítulo no consiste en proporcionar un análisis exhaustivo de los intereses de la Unión Europea y el Mercosur en el proceso de cooperación interregional.

Mirando de cerca los intereses estratégicos de la UE y del Mercosur, sin embargo, se puede dibujar una especie de matriz de prioridades. En efecto, la clave está en el orden. Para el Mercosur la prioridad que encabeza la lista sería el desbloqueo del tema comercial, y específicamente el agrícola. En segundo lugar, es relevante la asociación estratégica con la UE en términos de la transición del sistema internacional, y sobre todo el objetivo de concertar posiciones en foros multilaterales, participando de esta manera en la creación de normas para la gobernanza global.

Para la Unión Europea este orden de prioridades parece estar invertido. Prima el interés de la asociación estratégica política con el objetivo de construir un multilateralismo eficaz ante el interés de materializar la asociación comercial que implica costes importantes al interior de la Unión. Sin embargo, tampoco hay que subestimar el interés de la Unión Europea en el mercado regional ampliado del Mercosur, especialmente en términos de inversiones.

### 6.2 *Autopercepciones y percepciones mutuas en la relación interregional entre el Mercosur y la Unión Europea*

*"Te propongo construir un nuevo canal sin exclusas ni excusas que comunique por fin tu mirada atlántica con mi natural pacífico."*

(Mario Benedetti)

¿Qué son las percepciones del "yo" y del "otro", sino construcciones sociales? Imágenes, narrativas, historias del yo y del otro. La Unión Europea y el Mercosur se perciben, se miran en el contexto particular de su mutua interacción, su relación interregional. ¿Cómo se autopercibe el Mercosur; cómo percibe a la Unión Europea? ¿Cómo se autopercibe la Unión Europea; cómo percibe al Mercosur? ¿Y -más complejo aún- cómo piensan ambos que son vistos el uno por el otro? ¿Acaso están encerrados en unas visiones inmóviles, estereotipadas? ¿Cómo perciben su relación? ¿Cómo se comunican? ¿En qué medida el diálogo interregional entre la Unión Europea y el Mercosur es una forma, un medio para la construcción de sus identidades, la "constitución interactiva de identidades" (véase Ruggie, 1998<sup>a</sup>: 873).

---

Toda identidad implica la diferenciación, toda identidad se construye en relación a lo diferente, no existen "identidades independientes". Las preguntas que se plantean arriba forman parte de una agenda de investigación socialconstructivista que promete ser interesante para el estudio de las relaciones entre el Mercosur y la Unión Europea. Conocer las autopercepciones y las percepciones mutuas, en efecto, es clave para entender las dinámicas de una relación, sean constructivas o destructivas. Es clave también para superar potenciales problemas y/o diferencias. Mejorar el conocimiento mutuo, en varios estudios, se identificó como una necesidad crucial para mejorar las relaciones entre la Unión Europea y América Latina en general (véase por ejemplo Freres y Sanahuja, 2006; Ventura, 2005: 414) y ha sido reconocido por la Comisión Europea como un reto importante para las relaciones euro-latinoamericanas (CE, 2006; CE, 2007). En el Documento de Estrategia Regional de la Comisión Europea para las relaciones con el Mercosur se reconocen como prioridades la consolidación y el aumento de "la comprensión y la visibilidad mutuas" entre la UE y el Mercosur y sus respectivas sociedades (CE, 2007: 5).

Cuando se habla de percepciones, tal como se indica arriba, es interesante constatar que no sólo son importantes la autopercepción y la percepción del respectivo otro, sino también cómo cada parte piensa cómo es percibida por la otra.<sup>276</sup> En este trabajo, este tipo de percepciones, se denominan percepciones imaginadas. Las percepciones imaginadas abren una interesante posibilidad de análisis, dado que permiten comparar por ejemplo si el Mercosur percibe la UE tal como ésta piensa que es percibida, es decir, si la percepción real coincide con la percepción imaginada<sup>277</sup>. La coherencia entre percepción real y percepción imaginada también representa un indicador válido para el estado de la comunicación entre ambas regiones.

Las percepciones que son de especial interés en este trabajo se pueden clasificar en tres grandes categorías: las percepciones del "yo" del Mercosur y de la UE, las percepciones del "otro" por parte del Mercosur y por parte de la UE y las percepciones imaginadas de la UE y del Mercosur que se refieren a la condición de actor en la sociedad internacional y la naturaleza de UE y Mercosur, y en parte a la situación interna de la respectiva región. Además resultan de interés las percepciones acerca de la relación interregional en términos del respectivo rango de

---

<sup>276</sup> Se trata de un aspecto del estudio de las autopercepciones y percepciones mutuas en la relación Unión Europea-Mercosur que la investigadora recién descubrió durante la realización de diferentes entrevistas en la Dirección General de Relaciones Exteriores (DG Relex) de la Comisión Europea, diferentes misiones de los países miembros del Mercosur ante la UE.

<sup>277</sup> Se sobreentiende que la percepción imaginada también es real.

---

importancia en la agenda del otro, del núcleo de la relación interregional, de las negociaciones comerciales, del diálogo político, de las perspectivas de la firma de un Acuerdo de Asociación Interregional y la concertación de posiciones conjuntas en foros multilaterales etc. Quedan por tener en cuenta más adelante percepciones y nociones “temáticas” que se refieren a temas como la integración regional e interregional en general, la democracia y los derechos humanos, el concepto de supranacionalidad, el multilateralismo etc.

### 6.2.1 La Unión Europea: Percepciones del “yo” y del Mercosur

#### **Autopercepción de la UE<sup>278</sup>**

La Unión Europea se percibe a si misma como un actor político global. Esta percepción está especialmente presente en la Comisión Europea, donde la UE se ve como un actor unitario en el escenario internacional, cuyo funcionamiento interno está basado en normas y reglas (entrevistas Comisión Europea, mayo de 2006). Según un funcionario europeo (entrevista Comisión Europea, mayo de 2006) la UE habla “con una voz, representando el interés común”. La concertación interna de posiciones se lleva a cabo antes de ir a las negociaciones con otros actores de cualquier tipo, a las cuales se llega con un mandato claro de los Estados Miembros.

Aunque la UE se perciba en relación al Mercosur como un actor político (global), es interesante la percepción imaginada, o sea como la UE piensa que es percibida por parte del Mercosur: como “una entidad comercial (agrícola)” (entrevista, Comisión Europea, mayo de 2006). Un funcionario europeo identifica en ese sentido un “problema de percepción”. En el Documento Estratégico Regional de la Comisión Europea para el Mercosur (CE, 2007: 25), bajo el apartado “Los defectos del actual conjunto de políticas: el problema de la visibilidad” hay una referencia explícita a este problema:

“(…), la opinión pública en el Mercosur ve a la UE sólo como una entidad comercial. Lo que es más significativo, es que la repercusión de los beneficios de las negociaciones y por lo tanto nuestra relación mutua aparecen limitados a exportaciones agrícolas adicionales. La imagen de la UE como partidaria de la integración regional del Mercosur se ha perdido desde el principio de las negociaciones [comerciales], y no se ve a la UE como actor político importante en la escena global.”

---

<sup>278</sup> La autora está consciente que hablar de “autopercepción de la UE” implica cierto riesgo, dado que la UE se constituye por 27 Estados Miembros. Por eso las entrevistas que se mantuvieron se limitan a conversaciones con funcionarios de la Comisión Europea en tanto órgano supranacional de la UE.

---

En el mismo documento (CE, 2007: 27) se vuelve a exponer la percepción que “la opinión sobre la UE en la sociedad del Mercosur es que la UE es sobre todo un socio comercial, que prodiga altas subvenciones a sus productos agrícolas, mientras que se conoce muy poco de la UE como entidad política y de la historia de su integración y sus programas”. Abiertamente se dice que un objetivo de la ayuda comunitaria al Mercosur también consiste en “aumentar entre los ciudadanos no especializados, el conocimiento y la presencia de la UE como socio político y ejemplo de integración regional (CE, 2007: 27).”

Se deduce de estos extractos del Documento de Estrategia Regional que la autopercepción de la UE, en cambio, si es la de ser un actor político importante en la escena global.

En efecto, en los documentos estratégicos de la UE se comprueba la autopercepción como actor global. Así se dice, por ejemplo, en la Estrategia Europea de Seguridad, que “la Unión Europea, como unión de veinticinco Estados con más de 450 millones de habitantes y la cuarta parte del producto nacional bruto mundial, dispone de una amplia gama de instrumentos y es, inevitablemente, un actor de envergadura mundial (Unión Europea, 2003: 2)”. Söderbaum *et al.* (2005: 371) alegan que dentro de la UE existe una fuerte convicción acerca de la necesidad de convertirse en un actor global. Los autores citan un documento de la Comisión Europea (CE) en el que dice que las delegaciones de la CE en el mundo sirven al objetivo de “llevar la idea y la realidad de la Unión Europea hacia un mundo, hambriento de su presencia” (ECa, 2004: 59).<sup>279</sup> En una comunicación de la Comisión, titulada “Valores europeos en un mundo globalizado” (European Commission, 2005: 4), se alega que la UE puede tener “una voz firme, proyectando la visión europea y los valores europeos hacia nuestros socios en el mundo”. En parte la promoción del interregionalismo por parte de la UE refleja una autoimagen que sugiere que la UE y su experiencia de integración es vital para el mundo (Söderbaum *et al.*, 2005: 371). La autopercepción de la UE es un elemento crucial para entender su papel en la promoción de la integración regional y el interregionalismo. La UE se considera como el punto de referencia “natural” para toda iniciativa regional e intenta promover su propia experiencia como la norma para la construcción de regiones en todo el mundo (Söderbaum *et al.*, 2005: 371). La UE se mira como un “modelo para la integración de otros países en otras regiones del mundo” (European Commission, 2004: 3; European Commission, 2001a: 8) y proyecta de manera

---

<sup>279</sup> En el texto original dice: “In an historical overview of the European Commission’s activities is stated that the Commission delegations serve the purpose of being ‘taking both the idea and reality of European Union to a world hungry for its presence’.”

---

consciente e inconsciente su modelo particular de integración regional al resto del mundo (Söderbaum *et al.*, 371). A menudo, el Mercosur se menciona como ejemplo en este contexto (European Commission, 2001a: 8). En una comunicación reciente de la Comisión Europea titulada "Europa en el mundo. Propuestas concretas para reforzar la coherencia, la eficacia y la visibilidad" (CE, 2006) se plantea que "el modelo de cooperación y de integración de la UE es un polo de atracción para países vecinos y más lejanos". También llama la atención el énfasis que se suele hacer en la proximidad entre UE y Mercosur en términos de valores (Menéndez del Valle, 2007: 2).

Aunque en el discurso oficial, la UE no pretenda exportar su modelo de integración regional, se considera "el proyecto de integración regional más avanzado del mundo" (European Commission, 1995: 8) y se presenta como el modelo más importante de referencia para prácticamente todos los procesos de integración regionales en el mundo, y especialmente en el Sur:

"Hay una serie de razones que se pueden aprender de la experiencia de la integración regional en diferentes partes del mundo. Probablemente la lección más importante se puede derivar de la experiencia europea, no sólo por su larga historia, sino también porque, en gran medida, hasta ahora puede ser considerada como el único ejemplo exitoso de integración regional (European Commission, 1995: 8)."

Para la proyección de la UE como actor global (político), la relación con el Mercosur se considera relevante, en primer lugar porque "la UE necesita tener socios en el mundo" (entrevista Comisión Europea, mayo de 2006). Menéndez del Valle, eurodiputado y miembro de la Delegación del Parlamento Europeo (PE) para las Relaciones con el Mercosur, escribe en un informe:

"... en tanto que actor global que hace del multilateralismo uno de los principios rectores en su política exterior, la UE debería tener especial interés en estrechar lazos con ese otro "Occidente" que, por un lado se asienta en principios y valores comunes y, por otro, ofrece a la Unión un marco político e institucional coherente para su interrelación con los demás actores internacionales (Menéndez del Valle, 2007: 2)."

Aparte de esta prioridad estratégica de índole política, hay que tener en cuenta la dimensión económica de la relación interregional. La UE aboga por la idea que socios regionales fuertes se pueden enfrentar mejor a la creciente competencia global, abriendo sus mercados a la UE. En la misma lógica se suele señalar que mercados interiores integrados/ampliados llevan a la diversificación sectorial en los

---

países miembros que pertenecen al proceso de integración regional, lo que en última instancia beneficia tanto a los operadores como a los consumidores.<sup>280</sup>

Además se identifica una y otra vez una cercanía cultural e histórica entre ambas regiones (entrevistas Comisión Europea, mayo de 2006), la que convierte la UE y el Mercosur, en realidad América Latina como conjunto, en una especie de "socio natural" en la sociedad internacional (ver también Westphal, 2007: 99; Grabendorff, 200). Un funcionario europeo alega, sin embargo, que a pesar de que existe una proximidad incuestionable en términos "civilizacionales", por otro lado es innegable una distancia muy grande en cuanto a la naturaleza de las sociedades de las dos regiones (entrevista Comisión Europea, mayo de 2006; véase también Grugel, 2007). Es éste un aspecto importante, que indica que es necesario analizar más a fondo las similitudes y sobre todo las diferencias entre la Unión Europea y el Mercosur.

#### **... en relación al Mercosur**

Según el Documento de Estrategia Regional de la Comisión Europea para las relaciones con el Mercosur (CE, 2007: 8), el objetivo consiste en "hacer del Mercosur y sus miembros un actor mundial de primer nivel como China, India y Rusia". De esta frase se puede inferir que por parte de la Comisión Europea se perciben y reconocen claramente las ambiciones internacionales del Mercosur, y no solo se aprueban, sino desde el punto de vista europeo merecen ser fomentadas de forma activa. En el mismo documento se hace referencia a la creación de la CSN/UNASUR alegando que "la construcción de un bloque sudamericano unido en la escena internacional fue confirmada por la creación de la Comunidad Sudamericana de Naciones" (ver arriba). Se entiende que por parte de la CE el Mercosur ya se considera un actor, aunque no mundial. En efecto, el hecho de emprender una relación interregional habla por sí mismo. Sin actor regional, no puede haber relación interregional.

En relación al Mercosur, la UE percibe que su proceso de integración está "fuertemente inspirado" en la experiencia Europea (CE, 2002: 3). La UE se percibe como "una fuente de inspiración", aunque no como el modelo que hay que copiar. Esta noción de cautela también se refleja en el Documento de Estrategia Regional (CE, 2002: 26) en el que consta que a pesar de que el Mercosur esté inspirado en la UE, ésta debe asumir una actitud sensible y respetar los derechos soberanos de los países miembros del Mercosur:

---

<sup>280</sup> Estas afirmaciones se basan en la experiencia personal de trabajo de la autora en la Comisión Europea.

---

“A pesar de que el Mercosur esté inspirado en la UE, el progreso y las modalidades de la arquitectura institucional son el derecho soberano de los Estados que participan en el Mercosur. Por esta misma razón, nuestra cooperación en ese ámbito tiene que ser especialmente sensible, respetuosa y siempre a petición del Mercosur.”<sup>281</sup>

Funcionarios europeos que están trabajando en el ámbito de las relaciones interregionales entre la UE y el Mercosur expresan que la UE puede ser un “facilitador”, un “capacitador”, un “fertilizante”, un “acompañante” en el proceso de integración del Mercosur, pero que la actuación de la UE sin embargo no puede ser determinante en el proceso de integración del Mercosur (entrevistas Comisión Europea, mayo de 2006 y abril de 2007). Se es además consciente de que la realidad del Mercosur no es comparable con la realidad de la UE (entrevista Comisión Europea, mayo de 2006). En resumen: que la UE puede *ayudar* al Mercosur para que éste se consolide (ibid.). Una percepción imaginada que se tiene en la CE es pensar que por parte del Mercosur se percibe que la UE impone demasiado, y en parte las entrevistas con los representantes del Mercosur confirman esta visión, sobre todo en el terreno comercial. A menudo la percepción imaginada de la UE se hace explícita en reuniones con representantes del Mercosur, lo cual indica que por parte europea se considera importante no dar la impresión de querer imponer demasiado al socio.<sup>282</sup>

Por otro lado, no siempre se adopta el enfoque cauteloso al que se hace referencia arriba. En el Documento de Estrategia Regional 2007-2013 (CE, 2007: 27), por ejemplo, se critica la falta de comprensión del proceso de integración regional de la UE en el Mercosur y se dice que “la integración regional en el Mercosur saldría beneficiada de una comprensión cada vez mayor del proceso regional de integración de la UE” y que “aumentar la sensibilización entre los futuros creadores y artífices de opinión a través de la ayuda de la UE puede *suscitar la emulación e imitación de los éxitos de la UE*” (énfasis propio).

En cuanto a la estrategia de la UE no existen mayores dudas. La UE apuesta por la integración regional en el mundo y por relacionarse con bloques regionales fuertes, aunque los Acuerdos de Asociación que se firmaron con Chile y con México y la relación estratégica con Brasil sugieren que la estrategia no es del todo coherente. El Mercosur pudo contar con el apoyo de la UE en su proceso de integración desde su creación en el año 1991 (CE, 2002: 3; CE, 2007: 6). En 1992, menos de un año

---

<sup>281</sup> Traducción propia del inglés.

<sup>282</sup> Esta última observación se ha hecho mientras la autora hizo prácticas en la Dirección General de Relaciones Exteriores, Dirección América Latina durante el período marzo a julio de 2007

---

más tarde, la Comisión Europea firmó un Acuerdo Interinstitucional con el Mercosur para promocionar apoyo técnico e institucional para sus estructuras recientemente creadas.

Frente a la relación con el Mercosur en particular, pero a América Latina en general, algunos (entrevistas Comisión Europea, mayo de 2006), admiten que la UE es un actor demasiado reactivo que sufre de una falta de liderazgo considerable. También se reconoce el hecho de que América Latina en general y el Mercosur en concreto no son una prioridad para la Unión Europea (entrevistas Comisión Europea y misiones de los países del Mercosur ante la UE, mayo de 2006), aunque al mismo tiempo se reivindique la importancia estratégica de la relación UE-Mercosur (véase por ejemplo CE, 2002: 3). En ese sentido se reitera que entre ambas regiones existen valores compartidos, por ejemplo en la acción exterior (ver apartado, 6.3.1, p. 199).

### **Percepciones del Mercosur**

Es interesante constatar que, aunque por parte de la Comisión Europea (Entrevistas Comisión Europea, mayo de 2006) se critique mucho la falta de coherencia interna en el Mercosur y su incapacidad de hablar con una voz, en el discurso si se habla del Mercosur como un actor, una entidad regional. Pero también es cierto que existe cierta cautela y que el Mercosur se percibe como una creación un tanto "contradictoria". Cuando hablan de "ellos", se refieren a "los del Mercosur"; ahora ¿significa más bien un ellos como "la suma de todos" o un ellos "comunitario"? En general se puede afirmar que el Mercosur es percibido como bloque -de hecho se negocia explícitamente con un bloque-, aunque persiste la imagen de un bloque bastante fragmentado, poco unido y también "mal organizado" para no decir "caótico" (entrevistas Comisión Europea, mayo de 2005). Según algunos funcionarios de la Comisión Europea eso dificulta el proceso de negociación; hasta se indica que, por ejemplo, los mexicanos habían abandonado las negociaciones con el Mercosur, porque tal negociación era "imposible" de llevar a cabo.

La situación actual del Mercosur es considerada bastante complicada, en realidad cada vez más complicada. Se constata que existe una especie de fragmentación, haciendo referencia al problema entre Argentina y Uruguay en el tema de las plantas de celulosa, la orientación de Uruguay hacia EEUU, diferentes medidas protectoras en el ámbito comercial etc. Ante la posibilidad de disolución del bloque, hay algunos -aunque por cierto la minoría- que opinan que ahora es más probable que el Mercosur se disuelva que hace unos años, aunque desde el punto de vista jurídico parecería ser un paso bastante difícil. A pesar de la situación crítica del

---

Mercosur, la mayoría de los entrevistados piensa que el proyecto de integración del Mercosur sigue adelante, alegando que "siguen con la idea", que "no han matado la idea", aunque exista una gran brecha, incluso contradicción entre el discurso y la realidad.

Los males del Mercosur que se identifican por parte europea principalmente son las asimetrías y la falta de mecanismos de compensación de las mismas, la institucionalidad débil, la falta de reglas y normas y de mecanismos de concertación previos a las negociaciones internacionales/interregionales etc. Peña (2007:2), investigador argentino (percepción imaginada), resume esta percepción como sigue: "Lo ven [los europeos] débil, en sus instituciones, disciplinas colectivas y efectivas reglas de juego." Reconoce (ibid.) que "no dejan de tener razón", pero apunta al mismo tiempo que "quizás también han tomado [los europeos] muy en serio la retórica que por momentos ha caracterizado los pronunciamientos políticos sobre los objetivos del Mercosur", una "retórica maximalista". Se alega que el Mercosur muchas veces no es capaz de hablar con una voz. Como problemas más de fondo y más generales se identifican el modelo de sociedades arcaicas, la debilidad de los Estados, la falta de liderazgo y de visión común y de compromiso político y financiero. Además se critica la visión cortoplazista que hay en el Mercosur, carencia que en términos culturales es percibida como típicamente latina.

La percepción de la Comisión es que la falta de institucionalización refleja y es efecto de la visión de la integración que prevalece en el Mercosur y que se caracteriza por el esquema comercial y el método intergubernamental. Se expresa la opinión que si los países del Mercosur "hubieran querido, se habrían dotado de instituciones fuertes".

El Mercosur es percibido como algo "contradictorio". Se trata de un modelo de integración comercial que coopera de manera intergubernamental y sigue una lógica de crecimiento económico (Consenso de Washington), pero no crecimiento solidario como es el caso de la UE, que se ha dotado de políticas de cohesión. Por lo tanto no extrañan las dificultades estructurales del MC (asimetrías, institucionalidad débil etc.), ya que "no se le pueden pedir peras al olmo". En su visión "el Mercosur pretende una cosa y hace otra". En ese sentido se reconoce que el Mercosur no sirve como un instrumento de desarrollo regional equitativo (entrevistas Comisión Europea, mayo de 2006). La clave, porque el Mercosur falla como instrumento de desarrollo regional equitativo, reside en el sistema de redistribución. En el Mercosur se plantean demasiados objetivos en demasiados ámbitos -por ejemplo la sociedad de información- cuando debería concentrarse en lo básico. Deberían meterse más a fondo en lo que ya tienen en vez de desviar los recursos hacia más y más áreas de

---

acción. Las áreas donde habría que profundizar serían: controles fitosanitarios, infraestructuras, fortalecimiento de las instituciones (supervisión y control), unión aduanera y zona de libre comercio.

Las asimetrías -según un funcionario de la Comisión Europea- son un tema que "no lo quieren tocar". El problema consiste en que hay "dos economías complementarias": Brasil y Argentina que "no se reconocen". La economía Argentina depende de Brasil. Luego están Uruguay y Paraguay como dos "economías sustitutivas". A menudo también se usa la imagen del gigante y medio -haciendo referencia a Brasil y Argentina y un enano y medio, Uruguay y Paraguay.

En relación a la relación interregional, por parte de la Comisión Europea se está convencido que el Mercosur se legitima a través de la cooperación con la UE: hacia dentro y hacia fuera (ver también CE, 2007: 27). Dentro de los objetivos de la cooperación (ayuda) europea hacia el Mercosur, bajo la prioridad tres "Esfuerzos para consolidar y aumentar la participación de la sociedad civil, el conocimiento del proceso regional de integración, la comprensión y las visibilidades mutuas", aparece el objetivo global de "hace más legítimo el proceso de integración" e "invertir en el desarrollo a largo plazo de la conciencia de una identidad 'Mercosur'".

Aparte de eso se considera que el diálogo político no es prioritario para el Mercosur, mientras que para la UE sí lo es. En el terreno comercial persiste la percepción que a parte de la falta de capacidad de hablar con una voz, el Mercosur sufre de una falta de experiencia negociadora y falta de organización. También se habla de una falta de realismo. En la dimensión interna se resaltan como aspectos negativos que el Mercosur hasta hoy no haya alcanzado la zona de libre comercio ni el arancel externo común, que no haya consolidado el comercio intraregional, que haya problemas con el protocolo de servicios, tensiones entre Argentina y Brasil etc. En lo que respecta al Acuerdo de Asociación y las negociaciones comerciales, por parte de la CE se advierte de la condición de la liberalización del Mercosur hacia dentro y hacia fuera. En el ámbito político el juicio es menos drástico y se resaltan los avances y el compromiso político que hay en temas como la educación, la política de visados dentro del Mercosur, la inmigración, la seguridad fronteriza etc. Basándose en la experiencia europea, los entrevistados representantes de la Unión Europea consideran que en los procesos de integración regional "no todo debe pasar por el comercio". A pesar de las críticas y la comparación implícita que se suele hacer a menudo entre la experiencia de la UE y el Mercosur, se reconoce por parte de los entrevistados que la realidad del Mercosur en el fondo no es comparable a la realidad europea.

---

La cuestión del liderazgo se menciona a menudo, alegando que hacen falta líderes regionales más fuertes para que el Mercosur en última instancia pueda defenderse mejor contra la competencia global. Otro funcionario habla de la "amenaza común" que enfrenta el Mercosur en forma de la economía mundial.

Entre los entrevistados representantes de la Unión Europea existen serias dudas acerca de la voluntad política de los países del Mercosur de avanzar en la integración, aunque por otro lado se reconoce que ha habido avances en la evolución de una visión macroeconómica común. Hay consenso, por ejemplo, acerca de que unas altas tasas de inflación no son buenas para la estabilidad macroeconómica. Las políticas macroeconómicas que se están aplicando en la región son calificadas como "razonables". También es vista con buenos ojos la armonización estadística en el Mercosur, si se toma en cuenta que se están creando estadísticas que antes ni siquiera existían y que es sumamente importante que todos midan con los mismos instrumentos. Se critica, sin embargo que el Mercosur debería incrementar su colaboración financiera en este tipo de proyectos. En general se critica la falta de compromiso político y sobre todo financiero en el Mercosur para avanzar con el proceso de integración. Se considera que "es difícil identificar el interés común" y que además "cuesta dinero juntarse".

Se constata algún progreso en las reformas estructurales y una pobreza decreciente, aunque el objetivo principal consiste en alcanzar la cohesión social de manera más rápida, lo que implica invertir en la educación básica, combatir la corrupción, reformar los sistemas judiciales y hacer contrapeso al subdesarrollo de ciertas regiones a nivel sub-estatal. Se califica como una evolución positiva que la cohesión social por lo menos esté en la agenda política, mientras que durante mucho tiempo no se ha tenido en cuenta.

### 6.2.2 El Mercosur: Percepciones del "yo" y de la Unión Europea

"Está claro que existe una visión del mundo común. La negociación política y en el ámbito de la cooperación ha sido 'fácil'. El problema radica en las negociaciones comerciales, y ahí en el tema agrícola (Entrevista, misión de Brasil ante la UE, mayo de 2006)."

En general se puede afirmar que en el momento que se realizaron la mayoría de las entrevistas, el Mercosur pasaba por un momento difícil y la imagen que proyectaba al exterior era la de un proceso de integración en plena crisis. Aparte de los problemas estructurales que sufre el Mercosur, habían estallado algunos problemas de carácter más coyuntural, entre los que son de destacar la crisis entre Argentina y Uruguay por la construcción de dos plantas de celulosa en el lado uruguayo del

---

Río Uruguay -calificada por un diplomático uruguayo como "serio enfrentamiento político"- y la "amenaza" de Uruguay de abandonar el Mercosur y firmar un acuerdo bilateral de libre comercio con EEUU. Por eso los ánimos estaban un poco bajos y dominaban las afirmaciones negativas sobre el Mercosur.

### **Autopercepción del Mercosur**

En general se constata que el Mercosur tiene "serios problemas", que "no anda nada bien", y que no sólo no hay avances sino incluso "retrocesos", sobre todo en el terreno comercial (entrevista misión Uruguay ante la UE, mayo de 2006). En general las entrevistas demostraron que hay cierto pesimismo y poca fe en que en el futuro se iban a poder superar las dificultades del Mercosur. También se indicó que el ambiente entre los Estados Miembros del Mercosur estaba tenso y que entre los gobiernos existían "desconfianzas mutuas" (entrevista misión Argentina, mayo de 2006).

Se alegó que a 15 años de su creación el Mercosur todavía no era una zona de libre comercio y que sufría de múltiples imperfecciones, entre ellos el Mecanismo de Adaptación de la Competencia (MAC), pactado por Brasil y Argentina y otro tipo de salvaguardias comerciales.

En efecto, la unión aduanera resulta imperfecta, dado que sufre de numerosas perforaciones en materia de importaciones, el doble cobro del arancel y la falta de normas sanitarias y fitosanitarias comunes. En fin, se considera por lo general que el proceso no está prosperando y que existen tan sólo unos pequeños avances en el terreno de los aranceles. Se considera además, que el Mercosur tampoco ha logrado mejoras en el desarrollo de políticas económicas comunes ni en la coordinación de las políticas macroeconómicas, como por ejemplo los esquemas de flotación cambiaria, y que el bloque carece de una política común de inversiones y normas comunes para la protección del medio ambiente (agua, derechos de emisión etc.).

Sobre la naturaleza del Mercosur como organismo regional existe un consenso, aunque es preciso subrayar que algunos entrevistados dan más peso que otros al componente político del Mercosur. Esencialmente, el Mercosur es visto como un proyecto económico que sigue un modelo de cooperación intergubernamental. Se insiste en que el núcleo del Mercosur es la interacción comercial y que el Mercosur es un conjunto de tratados y normas que sirven para la creación de una unión aduanera. Por otro lado se dice que la interacción comercial es un vehículo para llegar más lejos, es decir, a la unión política (entrevistas misiones países miembros Mercosur, mayo de 2006).

---

En materia de cooperación política, se considera que ésta va creciendo en diferentes áreas, y la percepción general es que el Mercosur demostró su importancia política durante el golpe de Estado en Paraguay en 1996.

Pero aún así, y sobre todo por parte de Brasil, el Mercosur es considerado un proyecto económico que sigue un modelo de cooperación intergubernamental, aunque no se niegue su componente político (entrevista, misión Brasil, mayo de 2006) que en su día consistía en superar las rivalidades entre Brasil y Argentina (ibid.). Desde el punto de vista brasileño, el modelo del regionalismo abierto "sigue vigente", y no hubo "ninguna revalorización". Pero existen dudas con respecto a la voluntad política en materia de integración, aunque se señale que a nivel político todos están comprometidos, pero que "bajando un nivel", la cosa no está tan clara. Se describe como un asunto "ambiguo", señalando que hay ciertos sectores que temen la integración (MIS, ARG). Entre esos sectores habría que señalar un segmento del sector empresarial brasileño y también argentino.

La falta de institucionalidad o la institucionalidad débil es vista como uno de los problemas más graves del Mercosur, además de una falta significativa de reglas y normas (por ejemplo en los sectores de medio ambiente e inversiones etc.).

La percepción de los europeos coincide en grandes líneas con esta autopercepción del Mercosur: la institucionalidad débil, la falta de normas y reglas, el método intergubernamental de cooperación etc. (ver también Peña, 2007: 2). Otro problema importante representan las asimetrías entre los países miembros del Mercosur, que a su vez sufren de los problemas típicos de los países en vías de desarrollo. Se afirma que en un contexto tal cuesta proyectar una visión común hacia el futuro y pesa la falta de impulsos políticos para las reformas necesarias (entrevista, misión Argentina, mayo de 2006). Las enormes asimetrías entre las economías de los países miembros del Mercosur suponen tal vez el problema más importante del Mercosur. Hay un "gigante" con Brasil y otro "peso grande" con Argentina junto a Paraguay y Uruguay que son dos economías realmente pequeñas. En el Mercosur apenas hay mecanismos de compensación y se considera que mientras no los haya, al estilo de la UE, no va a funcionar el proyecto de integración. El Fondo der Convergencia Estructural del Mercosur (FOCEM)<sup>283</sup> que se

---

<sup>283</sup> El FOCEM está destinado a financiar programas para promover la convergencia estructural; desarrollar la competitividad; promover la cohesión social, en particular de las economías menores y regiones menos desarrolladas, y apoyar el funcionamiento de la estructura institucional y el fortalecimiento del proceso de integración. Para el año 2007 el FOCEM contaba con 50 millones de dólares, para el 2008 con 75 millones, y a partir de 2009 con 100 millones de dólares al año. Brasil contribuye aproximadamente con el 70%, Argentina con el 27%, Uruguay con el 2%, y Paraguay con el

---

estableció en diciembre de 2004 y está operativo desde principios de 2006, supone un avance importantísimo en términos de conciencia regional del Mercosur, dado que representa la materialización del reconocimiento de las asimetrías, aunque es cierto que sus medios sean relativamente limitados.

Respecto al comercio intraregional Mercosur, los entrevistados se muestran preocupados ante la continua pérdida de importancia de éste. En el período 2002-2005 el comercio intrarregional del Mercosur representó un promedio del 15 % del comercio total, un índice relativamente bajo si se compara con la UE (65,9%) o el TLCAN (45,3%). A partir de 1985 hasta finales de los años noventa, el comercio intrarregional mostraba una tendencia al alza llegando a representar más del 20% del comercio en el período 1996/1997, un desarrollo que se invirtió en los últimos años debido a las crisis económicas y financieras en la región. Además, desde finales de los años noventa, la estructura comercial de Brasil se ha orientado altamente hacia mercados mundiales (el comercio con otros miembros del Mercosur representó sólo el 9,4% del comercio de Brasil durante el período 2002-2005), y éste es el principal factor que explica los niveles comerciales relativamente modestos dentro del Mercosur. Por otra parte, Argentina, Uruguay y Paraguay muestran una dependencia comercial más fuerte de sus socios del Mercosur (ver CE, 2007: 11).

Por parte de los entrevistados se advierte que el Mercosur sólo es creíble en la medida en que avanza en su proceso de integración. Su estancamiento perjudica las relaciones con la Unión Europea, lo que también demuestra hasta qué punto el proceso de cooperación interregional con la UE está ligado al proceso de integración del Mercosur (entrevista, misión Brasil, mayo de 2006).

Brasil sale bastante perjudicado en las posiciones que asumen los otros países miembros del Mercosur. En general se le certifica una falta de liderazgo regional. Se considera que no asume el papel de líder regional que le corresponde por constitución y además se le reclama que un líder tiene que ser generoso para ser reconocido como tal. Se critican decididamente las pretensiones internacionales de Brasil, porque se percibe que su actuación internacional y sus esfuerzos de involucrarse más en el escenario internacional suceden a costa de la región, a costa del Mercosur. En resumen: Brasil ha descuidado el Mercosur porque se desvió con sus aspiraciones en la esfera internacional. Brasil, en cambio, reitera su

---

1%. En términos de distribución, Paraguay recibirá el 48% de los fondos, Uruguay el 32%, Argentina y Brasil el 10%.

---

compromiso con el Mercosur, manifestando que sigue siendo su prioridad (entrevista misión Brasil, mayo de 2006).

Un ejemplo reciente para la falta de liderazgo brasileño, aunque refleje también la debilidad institucional del Mercosur, es la disputa entre Argentina y Uruguay por la construcción de una planta de celulosa en terreno uruguayo, a orillas del río Uruguay<sup>284</sup>, que supone una inversión de altísima importancia. Sobre todo por parte de Uruguay se considera que Brasil tendría que haber asumido su liderazgo para ayudar a resolver la crisis en vez de calificarla como un asunto bilateral entre Argentina y Uruguay. En efecto, el continuo corte de puentes por ciudadanos argentinos como señal de protesta por la construcción de las fábricas dificultaba la circulación de personas y vulneraba por tanto derecho la jurisdicción del Mercosur que garantiza la libertad de movimiento de los trabajadores en zonas fronterizas. Conforme a esta visión, un Tribunal Arbitral ad hoc del Mercosur el 6 de septiembre de 2006 dictó una sentencia en la que instaba al gobierno argentino que tomara las medidas necesarias para evitar los cortes<sup>285</sup>. Mientras para Brasil y también para Argentina, la disputa por las plantas de celulosa es un tema bilateral entre Argentina y Uruguay sin dimensión regional, Uruguay defiende que es un tema que afecta al Mercosur (entrevistas misiones países Mercosur, mayo de 2006).

En la posición uruguaya es perceptible cierta fatiga en lo que concierne al Mercosur y se reconoce abiertamente que para Uruguay el Mercosur no es vital en el sentido comercial. Desde el punto de vista paraguayo, en cambio, se insiste en la necesidad de fortalecer el Mercosur. Se indica que el Mercosur se creó con una lógica de supranacionalidad y de apertura de los mercados (regionalismo abierto), una fase que duró hasta el 1995) (MIS, PAR). Ante el escenario mundial de no apertura de mercados, el Mercosur se relanza con otra lógica y desarrolla más sus componentes políticos. La parte comercial era sumamente complicada (a nivel multilateral los mercados desarrollados no se abrieron, había una serie de crisis financieras, devaluación del Real en Brasil en 1999 y distorsión de la competencia, temas como los subsidios, productos sensibles en el sector agrícola en la agenda), por lo tanto surgió una preponderancia hacia lo político (elementos culturales, temas de infraestructura, energía, migraciones, seguridad etc.) (entrevistas misión Paraguay, mayo de 2006).

---

<sup>284</sup> Cabe señalar que en un principio se trataba de dos plantas de celulosa, pero se acordó que una de ellas cambiaría de establecimiento.

<sup>285</sup> Laudo del Tribunal disponible en: <http://www.obreal.unibo.VirtualLibrary.aspx?IdVirtual=87>.

---

### Percepción de la UE por parte del Mercosur

Por parte del Mercosur algunos perciben que la Unión Europea en lo político es un actor que todavía tiene dificultades para “ubicarse en el mundo”. Al mismo tiempo se ven claras las aspiraciones que tiene la UE para convertirse en un actor político global, y se reconoce la complejidad que implica acordar posiciones comunes entre 25 Estados Miembros (entrevista Misión Argentina ante la UE, mayo de 2006). Otros ya consideran la UE como un actor global unificado.

La relación interregional con el Mercosur, desde el punto de vista del Mercosur (entrevista misión Brasil, mayo de 2006), supone una legitimación de la propia identidad, de la propia actuación como actor global incipiente de la UE y supone además un refuerzo de su credibilidad. En el ámbito económico-comercial, sin embargo, no caben dudas: Ahí Europa es percibida como un actor único, dado que en las mesas de negociaciones habla con una sola voz. La percepción que la UE es un actor demasiado reactivo en el escenario internacional existe en ambas regiones; en Europa al menos entre las voces más críticas.

En relación a América Latina, y en concreto al Mercosur, la percepción por un lado es que la UE siempre ha demostrado gran interés en el Mercosur, de hecho es vista como un “federador externo” (entrevista misión Brasil, mayo de 2006). También se percibe y reconoce como modelo, la UE a menudo es el referente (“sólo un bloque de similares características [a la UE] está en construcción en el mundo y es el Mercosur”).<sup>286</sup> Al mismo tiempo se suele reivindicar que hay que adaptar la experiencia europea a la propia realidad. Esa conciencia se exige también a la Unión Europea frente a la percepción que en la UE existe un desconocimiento considerable de la realidad latinoamericana, que no se está consciente que el Mercosur, por ejemplo, se encuentra en una etapa muy distinta del proceso de integración que la Unión Europea. Peña (2007: 2) escribe al respecto que “se inclinan [los europeos] a proyectar hacia esta región [el Mercosur] su propio modelo de integración, y, por cierto, no lo encuentran reflejado en la realidad”. Aparentemente la comunicación en ese sentido falla por lo menos en parte, dado que por parte de la UE se reconocen esas diferencias, al menos en el discurso. Retomando el tema del interés europeo por el Mercosur, se alega por otro lado -y solo en parte se critica- que América Latina y por lo tanto el Mercosur no son una prioridad para la UE<sup>287</sup>. Nótese que también en la UE se reconoce este hecho, es

---

<sup>286</sup> Álvarez en conferencia Friedrich Ebert, marzo 2007, Bruselas (ibid.).

<sup>287</sup> Un diplomático de una representación de un país miembro de Mercosur alega que “es comprensible desde el punto de vista geopolítico” (entrevista misión Argentina, mayo de 2006).

---

decir, que las respectivas percepciones acerca de la importancia del Mercosur en la agenda de la UE coinciden.

Peña (2007: 2) escribe además que “desde este lado del Atlántico [Mercosur] se percibe una UE con muchas otras prioridades estratégicas, en particular a partir de sus ampliaciones más recientes y de los cambios profundos que han introducido China, India, Rusia y otras economías emergentes, en los mapas de la competencia económica global y de las negociaciones comerciales internacionales.” También (ibid.: 3) advierte sobre la percepción que “las propuestas europeas no han tomado en cuenta, ni sus proclamados objetivos de apoyar la integración regional, ni la pronunciada disparidad de grados de desarrollo económico existentes entre ambas regiones”. Según Peña, los actores del Mercosur echan en falta “un real interés europeo” en profundizar la relación UE-Mercosur, el aspecto comercial incluido.

Es interesante constatar que esta percepción de falta de interés coincide con la percepción imaginada que se tiene en la Comisión Europea, donde se está consciente que sus socios latinoamericanos piensan que la UE está demasiado absorbida por la ampliación, sus vecinos inmediatos o problemas en el resto del mundo, como por ejemplo la situación en Oriente Medio, en Afganistán o la problemática del terrorismo en general.<sup>288</sup>

Aunque sea cierto que es difícil medir la importancia mutua en cifras, en el apartado 5.2 (p. 147) se proporcionan algunas con el fin de ilustrar la posición que ocupa América Latina, y en concreto el Mercosur en la agenda europea en comparación con otras regiones del mundo. Es evidente que con la excepción del sector de las inversiones extranjeras directas, la dimensión comercial de la relación interregional entre el Mercosur y la UE es mucho menos importante que la dimensión política. En efecto, en el Mercosur se está consciente de la asimetría en términos de peso en las respectivas agendas comerciales, y se percibe que el interés de la UE es más político que económico. Los representantes del Mercosur suelen ser muy críticos respecto a la actitud que la UE supuestamente asume frente al Mercosur (entrevistas misiones países Mercosur, mayo de 2006). Se critica una actitud de “supervisor” y/o “profesor”, se opina que la UE “impone demasiado” (entrevista, misión BRA, mayo de 2006). Al parecer en la UE se está consciente de esta crítica, sobre todo en el ámbito de las negociaciones comerciales. Lo subraya la afirmación autocrítica de un funcionario europeo al respecto: “Ellos piensan que nosotros imponemos demasiado” (entrevista Comisión Europea, mayo de 2006).

---

<sup>288</sup> Esta afirmación está basada en una especie de observación directa que la autora pudo realizar durante una experiencia laboral en la Comisión Europea.

---

Eso indica que al menos funciona la comunicación entre las partes, que el mensaje del Mercosur ha llegado. Además se critica, y no es una contradicción, que la UE trate/negocie con el Mercosur "de igual a igual". Se percibe una falta de coherencia que consiste en que por un lado, la UE quiere "conseguir de la negociación tanto como nosotros", y por otro lado quiere apoyar al Mercosur (entrevista Bruseals, 2006). En efecto esta percepción se puede verificar en la posición de la Dirección General de Comercio de la Comisión Europea. "¿Porqué la UE iba abrir sus mercados en un sector donde el Mercosur es mucho más competitivo?", pregunta un funcionario de esta Dirección General refiriéndose evidentemente a los productos agropecuarios. Un diplomático sudamericano (entrevista misión Uruguay, mayo de 2006) critica en la misma línea que "la UE considera al Mercosur como un igual, miran estrictamente lo comercial, no miran que no se puede sacar de un contexto político mucho más complicado. Ninguna negociación toma en cuenta esos aspectos sociales; ahí existe una brecha importante."

En efecto, las críticas más duras que se pronuncian frente a Europa<sup>289</sup> son las que se refieren a las negociaciones comerciales. Desde el punto de vista del Mercosur existe una posición perfectamente unificada el respecto: Europa no tiene "capacidad moral" para pedir lo que está pidiendo al Mercosur (entrevista misión Argentina, mayo de 2006). En todas las entrevistas con representantes del Mercosur (mayo de 2006), estos manifestaban que la última oferta comercial de la UE había sido "muy pobre", sobre todo en términos agrícolas, pero también en el sector industrial (entrevista misión Brasil, mayo de 2006). No es de extrañar que este juicio choque frontalmente con aquel de la propia UE, cuyos representantes opinan que se había hecho una oferta "muy buena" (entrevistas Comisión Europea, mayo de 2006). En general se le considera demasiado poco flexible a la UE y además poco coherente. También es frecuente la afirmación que las exigencias que formula la UE -básicamente en cuanto a la consolidación del Mercosur como unión aduanera y las exigencias de liberalización en materia de servicios- son "exageradas" (entrevista misión Brasil/Argentina, mayo de 2006). Un diplomático sudamericano tacha de "ridículo" que la UE esté ofreciendo cuotas de carne (entrevista misión ARG, mayo de 2006). Los representantes del Mercosur que se han entrevistado en el marco de esta investigación están de acuerdo que un acuerdo basado en la última oferta de la Unión Europea no supondría real creación de comercio y que el aumento en las exportaciones de carne por ejemplo sería

---

<sup>289</sup> En este apartado se utiliza "Europa" y "Unión Europea" como sinónimo. Muchos de los entrevistados hicieron lo mismo, sobre todo en el discurso de los latinoamericanos Europa es sinónimo de Unión Europea.

---

ridículo (entrevistas misiones países del Mercosur, mayo de 2006). Claramente se identifica que "la culpa" del estancamiento del proceso de las negociaciones comerciales la tiene Europa (entrevista misiones países del Mercosur, mayo de 2006).

Hay acuerdo, en cambio, entre europeos y sudamericanos que las negociaciones comerciales entre la UE y el Mercosur están totalmente supeditadas a las negociaciones multilaterales en el marco de la Organización Mundial de Comercio (OMC): la Ronda de Doha.

Sin perjuicio de eso, se opina (entrevistas misiones países del Mercosur; entrevistas Comisión Europea, mayo de 2006) que el papel de la UE debe ser de ayudar a que el Mercosur se consolide. En general se aprecia mucho el apoyo que brinda la Unión Europea al proceso de integración del Mercosur.

En resumen se puede constatar que por parte del Mercosur se apuesta por la "ayuda" de la UE en su proceso de consolidación, pero se reivindica que se haga sin que ésta asuma una actitud de "supervisor/profesor", respetando al mismo tiempo las asimetrías entre ambos bloques en cuanto a desarrollo y consolidación como proceso de integración.

### **El triángulo atlántico**

En cuanto al triángulo atlántico -Estados Unidos, Unión Europea, América Latina- por parte del Mercosur se piensa que en la inserción global la UE compite con EEUU, y que con el Mercosur mantienen el equilibrio. En realidad se trata de un argumento neorrealista en la línea de equilibrio de poder (*balance of power*), pronunciado por un político sudamericano de alto rango. Pero el mismo argumento aparece del lado de los sudamericanos, que confirman buscar equilibrar y/o diversificar sus relaciones, sobre todo frente a EEUU, pero también frente a China. Un diplomático reitera al respecto que les conviene que la UE sea "fuerte" y además establecer una "alianza multipolar". Ottone, Secretario General Adjunto de la CEPAL (2006: 12) escribe al respecto que "la comunidad internacional requiere más que nunca de una Europea fuerte e influyente" y "requiere también de una América Latina democrática y próspera".

Mientras que por parte de la Comisión se demuestra un compromiso firme con la estrategia europea de apoyar los procesos de integración regionales para tener en última instancia socios fuertes (regionales) en el escenario internacional a favor del multilateralismo (entrevistas Comisión Europea, mayo de 2006 y abril de 2007), y hasta se piensa que poco a poco EEUU empieza a darse cuenta de las ventajas de la estrategia europea (entrevista Comisión Europea, mayo de 2006), hay analistas

---

que piensan que la estrategia de EEUU es mucho más "pragmática" que la de la UE, y que las condiciones que pone la UE para firmar los Acuerdos de Asociación son "ilusorias" (entrevista empleado BID, mayo de 2006), dado que las exigencias de una unión aduanera o un mercado común como existe en la propia UE no eran factibles para los latinoamericanos en general, y tampoco para el Mercosur en particular (ibid.).

También se reitera con frecuencia por parte de representantes del Mercosur que la UE es un actor demasiado reactivo frente a EEUU, y las voces más críticas dentro de la CE lo reconocen. En el contexto más amplio de las relaciones Unión Europea-América Latina, hay algunos autores que consideran que la firma de los Acuerdos de Asociación (de cuarta generación) entre primero México y luego Chile está íntimamente ligada a la firma de Tratados de Libre Comercio (TLC) de esos países con Estados Unidos. En el caso de las negociaciones Unión Europea-Mercosur, las negociaciones en el marco del Área de Libre Comercio de las Americas (ALCA) hasta hace relativamente poco suponían el "contrapeso" estadounidense, en el sentido de dos escenarios que se retroalimentaban. Así se percibe por parte sudamericana que el estancamiento de las negociaciones del ALCA ha provocado que la UE perdiera el incentivo para la negociación con Mercosur, y que además ese desinterés se potenciaba con el estancamiento de la Ronda de Doha<sup>290</sup>. También se advierte que en medida que fueron disminuyendo las posibilidades de un acuerdo ALCA, las exigencias europeas se incrementaron. Además hay quien piensa que el interés del Mercosur de llegar a un acuerdo con la Unión Europea aumentaba según disminuían las posibilidades de ponerse de acuerdo con EEUU en las negociaciones del ALCA. De hecho llegar a un acuerdo o estar cerca del acuerdo con quien fuera –la UE o los EEUU– suponía para el Mercosur una potencial ventaja frente a la otra negociación en marcha. Es lo que en un momento dado un analista determinó como "jugar a dos bandas". Lo que está claro, es que en estos momentos el ALCA ya no es una posibilidad, la Ronda de Doha sigue paralizada, y tampoco hay una perspectiva clara para un Acuerdo de Asociación UE-Mercosur.

Llama la atención el hecho de que haya documentos públicos europeos acerca de la relación UE-Mercosur que contienen referencias explícitas al ALCA. En un informe del Parlamento Europeo sobre las relaciones económicas y comerciales entre la UE y el Mercosur de cara a la conclusión de un Acuerdo de Asociación Interregional (2006: 4), está escrito, por ejemplo: "Considerando que, a diferencia de las negociaciones para la creación del Área de Libre Comercio de las Americas (ALCA),

---

<sup>290</sup> Cuando se realizaron las entrevistas en mayo de 2006, la Ronda de Doha estaba estancada, todavía no estaba paralizada.

la UE y MERCOSUR se proponen formar una Asociación estratégica global que va más allá de los aspectos estrictamente comerciales.”

### 6.3 Identidades compartidas y significados intersubjetivos

La concepción de identidad colectiva en términos de significados intersubjetivos (Wendt, 1992: 417) se corresponde con la clase de ideas que Cox (1996 [1981]: 98) describe como “significados intersubjetivos [*intersubjective meanings*] o nociones compartidas [*shared notions*] de la naturaleza de las relaciones sociales que tienden a perpetuar hábitos y expectativas de comportamiento”<sup>291</sup>. Ruggie (1998a: 869) también enfatiza la importancia de “creencias intersubjetivas” (*intersubjective beliefs*) en términos de hechos sociales cuya base es la “intencionalidad colectiva” (*collective intentionality*). Subyace aquí la crítica a las teorías individualistas que reducen todo, incluidas las ideas, a los individuos.

Difícilmente se puede negar que hablar de identidades compartidas entre el Mercosur y la Unión Europea puede parecer un tanto arriesgado. En efecto, esta afirmación cobra aún más fuerza en el contexto de una comunidad académica cuyo interés se está desviando cada vez más hacia el aspecto comercial de la relación interregional entre la Unión Europea y el Mercosur. Es el objetivo de este capítulo examinar si existen identidades compartidas, en el sentido de significados intersubjetivos o creencias intersubjetivas entre la Unión Europea y el Mercosur.

En ese sentido se hace referencia a las predisposiciones culturales entre el Mercosur y la Unión Europea, a los valores comunes que comparten ambas regiones, tanto en el ámbito regional como en el ámbito de la acción exterior. Se asume que existe cierta coherencia entre lo que constituye una región en su interior y lo que intenta proyectar o proyecta al exterior (Peters y Wagner, 2005<sup>292</sup> en Knodt y Jünemann, 2007a: 15).

Con respecto a las predisposiciones culturales entre Europa y América Latina, Freres y Sanahuja (2006: 28) afirman que “parece estar fuera de duda que estas dos regiones comparten visiones y valores sobre la importancia de la democracia o cómo mejorar el funcionamiento del sistema internacional, y están muy cerca en asuntos como el papel del Estado y de la integración regional en el desarrollo (...)”, pero por otro lado identifican una “notable falta de comprensión sobre la situación, los problemas, los intereses y las visiones de futuro de la otra parte” (ibid.).

---

<sup>291</sup> Traducción propia del inglés. Cox (1986 [1981]: 98) de hecho identifica dos categorías de ideas; la segunda son “collective images of social order held by different groups of people. These are differing views as to both the nature and the legitimacy of prevailing power relations, the meaning of justice and public good (...)”.

<sup>292</sup> Los autores hablan de una “Innen-Außen-Analogie”, una “analogía interna-externa”, y afirman que es plausible partir del supuesto que la UE exporta sus valores como un modelo al mundo.

---

En el capítulo 6.3.2 (p. 209) se abordan las percepciones y visiones compartidas en torno a la integración regional y el interregionalismo, la supranacionalidad y el multilateralismo. Es preciso subrayar que el interés no está limitado a identificar las similitudes, es decir, las visiones o significados compartidos entre el Mercosur y la Unión Europea. También es crucial nombrar las diferencias, dado que éstas pueden aportar mucho a la comprensión de la relación interregional entre la UE y el Mercosur y las dificultades que se presentan a la misma.

En efecto, la proximidad histórica y en materia de valores entre ambas regiones no debe servir para *no* hablar de las diferencias significativas entre la UE y el Mercosur. Al contrario, debe servir para enfrentar estas diferencias de modo constructivo en el contexto de unos valores compartidos que constituyen a ambas regiones.

La importancia del conocimiento mutuo a menudo es subestimada, y la gran mayoría de las agendas de investigación no toman en cuenta este factor. En la realidad de las relaciones interregionales entre la UE-Mercosur, ambas regiones deberían asumir las diferencias entre los dos bloques, si pretenden la superación de los problemas que las asimetrías generan a la hora de afianzar sus relación interregional con un Acuerdo de Asociación Interregional (véase también Ventura, 2005: 38).

Las entrevistas que se han llevado a cabo en el marco de esta investigación con representantes del Mercosur y la Unión Europea demostraron que muchas veces, en el fondo, existe cierta conciencia ante los problemas y limitaciones del respectivo otro.

### **Predisposiciones culturales**

Es evidente que entre los países que integran la Unión Europea y los países del Mercosur existen lazos históricos y culturales profundos. Es cierto que, en lo que se refiere al lado europeo, para algunos países esta afirmación es más válida que para otros. Es el caso, por ejemplo, de España, Italia, Portugal y en cierta medida también Alemania. Algunos temen que la ampliación de la Unión Europea hacia el Este de Europa pueda perjudicar esta proximidad cultural. Pero lo cierto es que entre los nuevos países miembros hay algunos que si tienen, aunque en menor medida, lazos históricos con los países del Mercosur (Polonia, República Checa, Eslovaquia, Hungría etc). Además, estos países pertenecen a una comunidad de valores que es la Unión Europea, lo cual no excluye –como indica el caso de Polonia– la posibilidad de tensiones, incluso alrededor de valores democráticos fundamentales.

---

Los lazos históricos que existen entre los países miembros de la UE y del Mercosur se reivindican con regularidad y forman parte del repertorio retórico de ambas regiones, tanto en los respectivos discursos regionales como en los documentos que describen la relación interregional entre el Mercosur y la Unión Europea. El documento cuya firma establece el Acuerdo Marco Interregional entre la Comunidad Europea y el Mercosur empieza precisamente haciendo referencia a esos vínculos: "Considerando los profundos lazos históricos, culturales, políticos y económicos que les unen e inspirados en los valores comunes a sus pueblos;... (CE, 1996)." Habitualmente, los discursos de los representantes europeos y del Mercosur reivindican también reivindican estos lazos históricos.

"Considerando que la conclusión de un Acuerdo de Asociación UE-Mercosur es un elemento clave para avanzar, sobre la *base de vínculos culturales e históricos especiales*, en el compromiso común de promover y reforzar valores comunes como el respeto por los derechos humanos, la democracia, la cohesión económica y social, la paz y la estabilidad a través de una Asociación estratégica birregional UE-América Latina (PE, 2006: 4) (énfasis propio)."

El trasfondo histórico de estos vínculos contiene un legado compartido, lazos humanos muy profundos que son el producto de intensos flujos migratorios, y sobre todo una comunidad cultural y del pensamiento (van Klaveren, 2004: 54 s; EuroLat, 2007: 2). La fuerte presencia económica en el Cono Sur (van Klaveren, 2004: 55 s) en última instancia también está relacionada con esos vínculos. Los vínculos históricos otorgan a la relación interregional entre la UE y el Mercosur, en realidad a la relación entre la UE y América Latina, un "carácter relativamente singular" en comparación con las relaciones que ambas regiones mantienen con otros países y/o regiones en el mundo (ibid., 2004: 55).

Tanto latinoamericanos como europeos suelen mencionar la cercanía histórica y de civilización que une a Europa y América Latina en general. Con el Cono Sur, zona geográfica que corresponde al Mercosur, aunque haya que sumar a Venezuela en el norte del continente, esos lazos son aún más profundos que con América Latina en conjunto.

Van Klaveren (2004: 55) escribe al respecto:

"La historia política de la región [América Latina] tiene una fuerte impronta europea. A partir del proceso de independencia de los países latinoamericanos ninguna de las grandes corrientes políticas europeas y ninguno de los episodios y convulsiones de su historia política ha pasado inadvertido en la región. La Ilustración, los grandes clivajes políticos europeos de religión y de clase, el nacionalismo, el socialismo, el comunismo, el fascismo, el

---

reformismo socialdemócrata, el reformismo socialcristiano y el neoliberalismo tuvieron réplicas en América Latina. Ello no quiere decir que la región haya sido el espejo político europeo o que haya carecido de un desarrollo político propio, fuertemente marcado en la mayoría de los países por movimientos y procesos específicamente latinoamericanos, pero aún así se trató siempre de un desarrollo político más próximo al europeo que al de otras regiones del mundo.”

En un proyecto de informe de la Asamblea Parlamentaria Euro-Latinoamericana (EuroLat) (Menéndez del Valle, 2007:2), se hace referencia a América Latina como el “otro 'Occidente'”. La percepción de proximidad cultural entre ambas regiones es tal que Cienfuegos, por ejemplo, denomina la asociación entre Mercosur y UE como una “asociación estratégica natural” (Cienfuegos, M. en Barbé, 2003: 34).

La construcción de América Latina en general, y el Mercosur en particular como región próxima a Europa es una constante en el discurso político europeo. Eso no necesariamente es positivo, dado que puede dar lugar a formas estereotipadas de la percepción del otro, y en última instancia llevar a cierta incapacidad de comprender realidades muy específicas. Es posible que en ese sentido exista una necesidad de de-construcción. Grugel (2007: 57), en un trabajo sobre la UE y el Mercosur y la noción de la ciudadanía social, critica la narrativa europea a través de la cual el Mercosur es construido como una región similar a Europa; una región que sin embargo se enfrenta a problemas de desarrollo y de consolidación democrática (ibid: 50).

Es preciso reflexionar si la narrativa de similitud que existe sobre todo entre las elites de ambas regiones hasta podría impedir una cooperación interregional eficaz en determinados terrenos. Según Grugel (2007: 57) las estrategias de persuasión de la UE descansan sobre la idea que los actores estatales del Mercosur deseen aprender de la experiencia europea de consolidación de la democracia a través de la ciudadanía y la inclusión social. Según la autora, ésta idea a su vez está basada en ideas sobre la naturaleza del Estado en América Latina, las posibilidades de reforma debidas a la democratización del Cono Sur, y sobre todo la idea que las políticas en América Latina en última instancia son un reflejo de aquellas en Europa.

Grugel (ibid.) no niega las similitudes de los respectivos procesos históricos de construcción de Estado<sup>293</sup>, incluyendo el énfasis en el liberalismo, el constitucionalismo, el laicismo, y el desarrollo de un sistema de partidos políticos

---

<sup>293</sup> Se refiere a Argentina, Brasil y Uruguay.

---

siguiendo un patrón derecha-izquierda a principios del siglo veinte. Sin embargo, insiste en que estas narrativas encubren elementos cruciales de la evolución del Estado en el Cono Sur, en particular el hecho de que las pautas de ciudadanía y las relaciones Estado-sociedad siguieron pautas muy diferentes que en Europa. Grugel (ibid.: 58) elige que en Sudamérica la democratización no significó un reajuste de fuerzas entre el Estado y la sociedad civil, y consecuentemente no dio lugar a una transformación de las mentalidades de las elites, tal como de alguna manera sucedió en Europa después de la segunda guerra mundial.

Es decir, existen vínculos históricos y culturales significativos, pero al mismo tiempo existe una brecha muy importante entre las sociedades europeas y sudamericanas, en particular en cuanto su relación con el Estado.

“Whether Europe and Mercosur inhabit the same ideational universe depends quite simply on which Mercosur we are talking about: the World of state elites or that of actors from within civil society (Grugel, 2007: 62).”

Según Bruther (2005 en Bretherton y Vogler, 2006) es preciso distinguir si se define Europa en términos cívicos o culturales. Según el autor, la cultura abarca todo, desde la historia, la etnicidad, la civilización, la herencia hasta otras similitudes sociales. La identidad cívica, en cambio, es mucho más limitada y se refiere a la identificación de los ciudadanos con una estructura política particular como, por ejemplo, la UE o las instituciones políticas del Estado-nación.

Se puede afirmar que entre la UE y el Mercosur sin duda existe una proximidad cultural; pero lo que parece que no existe, en cambio, es una proximidad cívica.

### 6.3.1 Valores comunes constituyentes y de la acción exterior

*“Nuestra historia y cultura, junto con los valores y principios que compartimos, constituyen la base de esta relación privilegiada, así como de nuestro enfoque común sobre las principales cuestiones internacionales.”* (Declaración política, Compromiso de Madrid, II Cumbre Unión Europea-América Latina y el Caribe)

El hecho que la condición de actor de la misma UE -al menos en parte- esté basada en valores (Bretherton y Vogler, 2006: capítulo 2; Knodt y Jünemann, 2007a: 17; European Commission, 2005) vuelve probable que los valores también jueguen un papel importante en sus relaciones exteriores. En efecto, existe una comunicación de la Comisión Europea (European Commission, 2005), titulada “Valores Europeos en el mundo globalizado”, y en otro documento de la Comisión Europea (European Commission, 2007: 1) se alega que “promocionar los derechos humanos y las

---

libertades fundamentales, y desarrollar y consolidar la democracia y el imperio de la ley, es un objetivo clave de la política exterior de la Unión Europea”.

El Mercosur, por otro lado, también constituye una comunidad basada en valores; el valor a destacar, en efecto es el compromiso con la democracia. Dado que su dimensión de actor internacional es menos desarrollada que aquella de la Unión Europea (véase los apartados, 5.1.1 y 5.1.2, p. 123 y p. 135), también lo es la proyección de sus valores hacia el exterior.

Como valores constituyentes se entienden aquellos valores que constituyen a las regiones, que definen la esencia de un proyecto/proceso de integración: en primer lugar hacia dentro, pero consecuentemente también hacia fuera, en las relaciones que se establecen con otros actores. En el caso de la relaciones interregionales UE-Mercosur es preciso preguntar: ¿Se pueden identificar valores comunes que no sólo constituyen a las respectivas regiones cada cual por su lado, sino que al mismo tiempo son constituyentes para la relación interregional entre el Mercosur y la Unión Europea y definen la estructura ideacional de ésta?

En efecto, para los actores de las relaciones interregionales entre el Mercosur y la Unión Europea, la existencia de valores compartidos no suele ser cuestionada. Al contrario, a menudo esos valores compartidos se reivindican como una ventaja muy valiosa en el contexto de la cooperación interregional, como una base a partir de la cual se abre un amplio espectro para la cooperación política, tanto en el ámbito interregional como multilateral. Los valores comunes son una referencia constante en los documentos<sup>294</sup> que describen la relación interregional entre el Mercosur y la UE. Entre ellos, destacan la democracia y los derechos humanos.

En el texto del Acuerdo Marco Interregional en primer lugar se hace referencia a la plena adhesión de las dos regiones a los propósitos y principios establecidos en la Carta de las Naciones Unidas, a los valores democráticos, al Estado de Derecho, el respeto y la promoción de los derechos humanos. En segundo lugar se menciona la importancia que ambas regiones atribuyen a los principios y valores recogidos en la Declaración Final de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo celebrada en Río de Janeiro en junio de 1992, así como la Declaración Final de la Cumbre Social, celebrada en la ciudad de Copenhague, Dinamarca en marzo de 1995.

---

<sup>294</sup> En este apartado no solo se hará referencia a documentos de la relación Unión Europea-Mercosur, sino también a documentos de la relación Unión Europea-América Latina en general. Se considera válida esta práctica, dado que el Mercosur pertenece a América Latina y participa-también como bloque

---

En la II Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe se firmó un documento, titulado "Valores y posiciones comunes" que hace referencia explícita a los valores comunes, en este caso de la Unión Europea y América Latina y el Caribe (Madrid, 2002a). En este documento, la UE y América Latina y el Caribe reiteran su respeto por los derechos humanos además de su compromiso con la democracia, la justicia y la igualdad social. Destacan su respeto por la plena observancia del Derecho Internacional y de los objetivos y principios contenidos en la Carta de las Naciones Unidas, los principios de no intervención y de autodeterminación, el respeto de la soberanía, la integridad territorial y la igualdad entre los Estados.

En la misma cumbre se firmó una Declaración Política, el llamado Compromiso de Madrid (Madrid, 2002), en la que también se enfatizan los valores comunes en las que se encuentra anclada la relación birregional Unión Europea-América Latina.

La referencia a los valores compartidos, en efecto, es una constante de las cumbres eurolatinoamericanas que se celebran cada dos años, y en la última cumbre que tuvo lugar en Viena, los días 12 y 13 de mayo de 2006, tampoco faltaron. Ottone (2006: 11) escribe al respecto: "(...) una vez más los países europeos y latinoamericanos ratificaron sus principios y valores fundamentales compartidos, su firme creencia en la democracia y el Estado de Derecho, el respeto, la promoción y protección de los derechos humanos, la necesidad de la erradicación de la pobreza, el desarrollo social y económico, el respeto al derecho internacional, junto con un fuerte e indispensable apoyo al sistema multilateral."

En el artículo 1 del Acuerdo Marco Interregional, se explicitan los valores comunes, en los cuales se inspiran tanto las políticas internas como internacionales (exteriores) de la Unión Europea y el Mercosur:

"El respeto de los principios democráticos y de los Derechos Humanos fundamentales, tal y como se enuncian en la Declaración Universal de Derechos Humanos, inspira las políticas internas e internacionales de las Partes y constituye un elemento esencial del presente Acuerdo."

Una evaluación reciente del Parlamento Europeo sobre las relaciones interregionales entre la UE y el Mercosur reivindica como valores comunes el respeto por los derechos humanos, la democracia, la cohesión económica y social, la paz y la estabilidad (PE, 2006: 4).<sup>295</sup>

---

<sup>295</sup> "Considerando que la conclusión de un Acuerdo de Asociación UE-Mercosur es un elemento clave para avanzar, sobre la base de vínculos culturales e históricos especiales, en el compromiso común de

---

En efecto, entre los valores que constituyen el núcleo duro de la Unión Europea como actor se encuentran indudablemente el respeto de la democracia y de los derechos humanos (ver también Jünemann y Knodt, 2007a: 12 s).<sup>296</sup> Estos valores también son constitutivos para el Mercosur.<sup>297</sup>

En un artículo de periódico reciente (El País, 2007), el actual Presidente de Uruguay resaltó la identidad de común entre UE y Mercosur, haciendo hincapié en la democracia y la defensa de los derechos humanos como ejes centrales de los sistemas políticos de Mercosur y Unión Europea:

“Ambos espacios geográficos y humanos están unidos por un océano y varios siglos de valores culturales y políticos compartidos a partir de una identidad común. Valores y principios entre los que destacan la democracia y el Estado de derecho como ejes centrales de los sistemas políticos a ambos lados del Atlántico y -en particular en las últimas dos décadas, una vez consolidados los procesos de restablecimiento de las democracias en el continente americano-, la defensa y promoción de los derechos humanos como pilar de organización y funcionamiento de la sociedad.”

### **El respeto de la democracia y los derechos humanos**

Desde los años ochenta, el respeto de la democracia, el Estado de derecho, el pluralismo político y los derechos humanos representan una especie de consenso básico entre la Unión Europea y América Latina, y el Mercosur en particular. El objetivo de promoción y la consolidación de la democracia en el Mercosur, desde el principio de la relación, ha constituido un eje fundamental de la cooperación interregional entre Mercosur y Unión Europea.

En lo que se refiere a la cooperación interregional entre la Unión Europea y el Mercosur, en el artículo 1 del Acuerdo Marco de Cooperación Interregional se declara el respeto por los principios democráticos como uno de los fundamentos de la cooperación interregional, que además inspiran tanto las políticas internas como internacionales de ambas regiones. En efecto, el Acuerdo Marco de Cooperación Interregional entre la Unión Europea y el Mercosur cuenta con una cláusula democrática<sup>298</sup>; tal como para los miembros de la Unión Europea la democracia es

---

promover y reforzar valores comunes como el respeto por los derechos humanos, la democracia, la cohesión económica y social, la paz y la estabilidad a través de una Asociación estratégica birregional UE-América Latina (PE, 2006: 4).”

<sup>296</sup> Las autoras (ibid.) identifican además el imperio de la ley y la “buena gobernanza” (good governance).

<sup>297</sup> En esta investigación se toman en cuenta únicamente estos dos valores.

<sup>298</sup> En efecto, en 1995 la Comisión Europea lanzó una Comunicación (European Commission, 1995a) para incluir este tipo de cláusulas en todo tipo de nuevos acuerdos de comercio y/o de cooperación entre

---

una condición sine qua non, y el Mercosur al interior también cuenta con una cláusula democrática.

La democracia, en efecto, es un o tal vez incluso el valor que se encuentra en el corazón de la identidad de la Unión Europea, en particular de su identidad internacional (Jünemann y Knodt, 2007a: 13). La auto-imagen de la Comunidad Europea y su orientación normativa en cuanto sus relaciones exteriores se plasma con claridad en el documento "European Identity", elaborado por los entonces ministros exteriores de la CE (ibid.; European Community, 1973).

La dimensión normativa y su proyección hacia fuera de lo que hoy es la Unión Europea ha ido cobrando fuerzas conforme a su evolución hacia una unión política, lo que no quiere decir que esos valores no hayan sido constituyentes desde el principio. No hay que olvidar que en 1957 la Comunidad Económicas Europea (CEE) fue creada con el fin de alcanzar la paz en Europa. En la propia historia de ampliación de la UE, en los casos de Grecia (1981), España y Portugal (1986), la consolidación de las jóvenes democracias representaba un objetivo fundamental. En el contexto de la ampliación, los países candidatos a la adhesión deben cumplir con los llamados Criterios de Copenhague<sup>299</sup> (1993) que incluyen el criterio político de la existencia de instituciones estables que garanticen la democracia, el Estado de derecho, el respeto de los derechos humanos, y el respeto y la protección de las minorías. En el ámbito de las relaciones exteriores, el Tratado de Maastricht define la promoción y la consolidación de la democracia y el imperio de la ley, así como el respeto de los derechos humanos como un objetivo para la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC). El artículo 6.1 del Tratado de Niza proclama que la UE está fundada en los principios de libertad, democracia, respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales, y el imperio de la ley. La declaración del Consejo Europeo de Laeken expresa las mismas ideas (Jünemann y Knodt, 2007a: 13 s).

Desde la perspectiva de la Unión Europea, integración regional y democracia están intrínsecamente ligados (Westphal, 2007: 98; 106). Es más, en el caso de América Latina, la promoción de la integración regional está pensada al mismo tiempo como

---

la Comunidad y países terceros. En 1990 se había incluido por primera vez una cláusula democrática en un acuerdo de cooperación: a petición de y con Argentina.

<sup>299</sup> Los Criterios de Copenhague son los criterios de adhesión, y se pusieron de manifiesto en el Consejo Europeo de Copenhague en 1993. Aparte del criterio político, los países candidatos deben cumplir con el criterio económico de tener una economía de mercado viable, así como la capacidad de hacer frente a la presión competitiva y las fuerzas del mercado dentro de la Unión, y incorporar el llamado acervo comunitario que se define como la capacidad de para asumir las obligaciones que se derivan de la adhesión, especialmente aceptar los objetivos de la unión política, económica y monetaria (véase también [http://europa.eu/scadplus/glossary/accession\\_criteria\\_copenhague\\_es.htm](http://europa.eu/scadplus/glossary/accession_criteria_copenhague_es.htm)).

---

promoción y consolidación de las democracias nacionales. Westphal (ibid.), citando a Whitehead (1996: 359) escribe que la UE persigue apoyar desde fuera “la construcción de comunidades democráticas regionales de Estados, y la transmisión de prácticas democráticas liberales e instituciones entre Estados dentro de una región”<sup>300</sup>.

También, para el Mercosur la democracia es un valor constituyente. La democratización en sus países miembros, en efecto, recién hizo posible el proyecto de la integración regional (véase también Malamud, 2005a: 422) que a su vez es una especie de guardián para la democracia. Rojas Aravena (2006: 116) constata que “el consenso democrático es fuerte en la región [América Latina], por lo que romper el marco constitucional lleva al aislamiento político-diplomático y puede generar fuertes sanciones económicas”.

En la dimensión política, el proceso de integración del Mercosur sin duda alguna contribuyó a la afirmación, estabilización y conservación de los regímenes democráticos en tanto elemento constitutivo del tratado del Mercosur, “estimulando las políticas de paz, incluyendo los conflictos fronterizos, promoviendo la reducción del peso político de las Fuerzas Armadas, y como garantía “supranacional” contra los golpes de Estado (Serna, 2001: 113 s; véase también Rojas Aravena, 2006: 116; Malamud, 2005a: 426; Rosales, 2007; Hirst, 2006a: 124).”

En 1991, el Tratado de Asunción definió literalmente que la democracia era una condición básica para pertenecer al Mercosur, y que ésta debía ser defendida por todos sus miembros. La cláusula se aplicó por primera vez en la crisis política paraguaya de abril de 1996, cuando la amenaza de los socios mayores de excluir a ese país del Mercosur si no se respetaban las reglas de la democracia contribuyó a resolver en ese momento el conflicto que ya había desencadenado en una rebelión militar (Schvarzer, 2001: 24). Es decir que este tipo de cláusulas, aunque no logren otorgar estabilidad y gobernabilidad democrática por sí mismas, poseen una “importante función de reaseguro democrático, debido a que proyectan incentivos positivos para superar tensiones y evitar rupturas constitucionales” (Rojas Aravena, 2006: 116).

En este sentido, el caso de Paraguay es paradigmático. Según Ventura (2005: 2002), el Mercosur “debe” a Paraguay la concepción del Protocolo de Ushuaia:

“El Mercosur debe a Paraguay la concepción del Protocolo de Ushuaia. Fue por temor a una recaída autoritaria en territorio paraguayo que los cuatro socios

---

<sup>300</sup> Traducción propia del inglés.

---

instituyeron una cláusula democrática dentro del bloque. En efecto, tal texto siguió a una tentativa de golpe de Estado, ocurrida en Asunción en abril de 1996: (...) La influencia de los vecinos argentinos y brasileros se encuentra en el origen del proceso de redemocratización del país, para el que la posibilidad de participación en el Mercosur constituye un elemento muy importante a favor de la democracia.”

En 1996 se firmó una declaración presidencial sobre el compromiso democrático en el Mercosur (Mercosur, 1996), a la que se sumaron tanto Chile como Bolivia a través de un protocolo de adhesión. En la declaración los entonces presidentes de los respectivos países acordaron que la plena vigencia de las instituciones democráticas era una condición esencial para la cooperación en el ámbito del Tratado de Asunción, sus Protocolos y demás actos subsidiarios (1), y que toda alteración del orden democrático constituía un obstáculo inaceptable para la continuidad del proceso de integración en curso respecto al Estado Miembro afectado (2). También se alega que los países miembros consultarían inmediatamente entre sí, en caso de ruptura o amenaza de ruptura del orden democrático en un Estado Miembro y que procederían igualmente, de forma coordinada, a efectuar consultas con el referido Estado Miembro (3). En caso de que las consultas previstas resultasen infructuosas, las partes considerarían la aplicación de las medidas pertinentes que podrían abarcar desde la suspensión del derecho de participación en los foros del Mercosur hasta la suspensión de los derechos y obligaciones emergentes de las normas del Mercosur y de acuerdos celebrados entre cada una de las partes y el Estado donde hubiera ocurrido la ruptura del orden democrático (4).

El 15 de abril de 1999, los presidentes del Mercosur, Bolivia y Chile emitieron en Asunción una declaración de apoyo a la democracia paraguaya y a su proceso de normalización y fortalecimiento institucional (Mercosur, 1999). En esa declaración, reiteraron su convicción que la democracia constituía un valor esencial para la existencia del Mercosur y que la plena vigencia de las instituciones y el respeto irrestricto de los derechos humanos garantizaban la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región. Respecto a los sucesos en Paraguay, los presidentes del Mercosur, Chile y Bolivia expresaron su repudio a la violencia como recurso de acción política y al asesinato del Vicepresidente paraguayo, Luis María Argaña, así como de los ciudadanos que se habían manifestado en el marco constitucional. Asimismo, declararon su apoyo al sistema democrático paraguayo y a su proceso de normalización y fortalecimiento institucional.

Los países miembros del Mercosur además forman parte de la Organización de Estados Americanos (OEA) y el Grupo de Río, dos organizaciones que también se

---

caracterizan por un compromiso democrático. En la Declaración de Asunción del Grupo de Río de agosto de 1997 (Asunción, 1997), los países miembros<sup>301</sup> emitieron una Declaración sobre la defensa de la democracia<sup>302</sup>. En ella los Jefes de Estado y de Gobierno se comprometen a preservar y fortalecer la democracia representativa, que constituye un valor compartido, “el fundamento de la legitimidad de los sistemas políticos”, “condición indispensable para la paz, la estabilidad y el desarrollo de la región, así como para el proceso de integración hemisférica en que se encuentran comprometidos nuestros países”. Para el caso de que algún país miembro se salga del marco democrático, se acuerda lo siguiente:

“Por ello, en la búsqueda de la preservación de la democracia representativa y la plena vigencia de las instituciones, acordamos que, en caso de producirse, en cualquiera de los países miembros del Grupo de Río, hecho que alteren el Estado de Derecho o impliquen una ruptura del orden constitucional, la Secretaría Pro Tempore convocará a una reunión de Ministros de Relaciones Exteriores para examinar la situación.”

También en el marco de la Organización de Estados Americanos (OEA), los países miembros del Mercosur asumieron un compromiso democrático, firmando en septiembre de 2001 la Carta Democrática Interamericana. La carta proclama como objetivo principal el fortalecimiento y preservación de la institucionalidad democrática, y establece que la ruptura del orden democrático o su alteración en un Estado Miembro constituye “un obstáculo insuperable” para la participación de su gobierno en las diversas instancias de la OEA.

En la Cumbre de Montevideo de diciembre de 2005 se consolidó la cláusula democrática del Mercosur bajo la forma de un nuevo Protocolo de Derechos Humanos (Protocolo de Asunción sobre Compromiso con la Promoción y Protección de los Derechos Humanos del Mercosur) que es parte integrante del Protocolo de Asunción. Este protocolo reivindica que la plena vigencia de las instituciones democráticas y el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales son condiciones esenciales para la vigencia y evolución del proceso de integración regional. En caso de “graves y sistemáticas violaciones de los derechos humanos y libertades fundamentales en una de las Partes en situaciones

---

<sup>301</sup> Los 19 países miembros - aparte de los hoy cinco países miembros del Mercosur - son: Bolicia, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Perú, República Dominicana.

<sup>302</sup> No es la única declaración del Grupo de Río que hace referencia a la democracia como un valor compartido de los países miembros de ese organismo. Al contrario, todas las declaraciones del Grupo de Río reafirman los principios fundamentales comunes, como el fortalecimiento de la democracia, el respeto al Estado de Derecho, la promoción y protección de los derechos humanos, así como el avance de la iniciativas de integración etc.

de crisis institucional o durante la vigencia de estados de excepción previstos en los ordenamientos constitucionales respectivos”, el protocolo abre la posibilidad de suspender a un Estado Miembro.

Recientemente la aprobación del llamado proyecto de Ley Habilitante por parte de la Asamblea Nacional de Venezuela<sup>303</sup>, que permitirá al actual presidente Chávez legislar unilateralmente durante un año y medio, está levantando algunas sospechas entre los demás miembros del Mercosur. El actual presidente de la Comisión de Representantes Permanentes del Mercosur, Carlos “Chacho” Álvarez dijo al respecto que sobre los modelos políticos, económicos y sociales que adopten los países miembros no podía ni opinar ni intervenir el Mercosur, pero que lo que tenía que resguardar era la cláusula democrática, según la cual para ser parte del Mercosur había que ser un Estado democrático.<sup>304</sup> Álvarez también mencionó el Observatorio de la Calidad Democrática<sup>305</sup> del Mercosur que estuvo presente en las pasadas elecciones en Brasil y Venezuela.

En tanto valores, el respeto de los derechos humanos y el compromiso democrático están intrínsecamente ligados. No puede haber democracia sin respeto de los derechos humanos y viceversa. Tanto para el Mercosur como para la Unión Europea el respeto de los derechos humanos es un valor constituyente.

Desde el Tratado de Maastricht, la UE se definió explícitamente como una comunidad de valores adoptando un artículo sobre derechos fundamentales que hace referencia a la Convención de Derechos Humanos de Naciones Unidas. En efecto, el Tratado de Maastricht define la promoción de la democracia y el imperio de la ley, así como el respeto de los derechos humanos como un objetivo de la Política Exterior y de Seguridad Común que fue establecida entonces (Knodt y Jünemann, 2007a: 13). En diciembre de 2002 se proclamó en Niza la “Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea”<sup>306</sup>, que fue proclamada en Niza en diciembre de 2000.

En 1995 la Comisión Europea lanzó una Comunicación sobre la inclusión del respeto de los principios democráticos y de los derechos humanos en los acuerdos de la Unión. Desde entonces, es concreto la respectiva decisión del Consejo, la cláusula sobre el respeto de los derechos humanos y los principios democráticos constituye

---

<sup>303</sup> “El Parlamento venezolano aprueba en primer debate dar a Chávez poderes especiales”, en: El País, 19 de enero de 2007.

<sup>304</sup> “Mercosur: nueva cumbre, nuevo reto”, en: BBCMundo.com, 18 de enero de 2007.

<sup>305</sup> El Observatorio de la Calidad Democrática del Mercosur fue creado a raíz de una decisión tomada en la Cumbre del Mercosur en Córdoba, Argentina en 2006.

<sup>306</sup> Disponible en: <http://europa.eu/scadplus/leg/es/lvb/l33501.htm>.

un elemento esencial de acuerdos con terceros países. Bajo esta cláusula es posible la imposición de sanciones en caso de serias violaciones de los derechos humanos o los procesos democráticos. Además, esta cláusula provee una base para la promoción constructiva de la democracia y los derechos humanos.

En el Mercosur existe una declaración conjunta sobre derechos humanos de los Presidentes y sus Estados asociados (Mercosur, 2005)<sup>307</sup> que se emitió el 9 de Diciembre de 2005 con motivo de la conmemoración del 57º aniversario de la Declaración Universal de los Derechos Humanos del 10 de Diciembre de 1948. Declaran la plena vigencia de los principios y valores que sustentan la Declaración Universal de Derechos Humanos, y la necesidad de velar por el respeto de los derechos y las libertades fundamentales de todos sin discriminación por motivo de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole. También reafirman su adhesión a los principios de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre aprobada en Bogotá en 1948, y de la Convención Americana sobre Derechos Humanos suscrita en San José de Costa Rica en 1969, y su compromiso de continuar con el proceso de fortalecimiento y perfeccionamiento de la Comisión y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Resaltan la importancia de los principios sustentados en el Protocolo de Asunción sobre Compromiso con la promoción y protección de los derechos humanos del Mercosur y la Carta Andina sobre derechos humanos y de las medidas sustantivas adoptadas para el desarrollo de la perspectiva de los derechos humanos en el bloque regional. Además los Presidentes del Mercosur y sus Estados asociados reafirman el compromiso con el respeto, la protección y promoción de los derechos humanos, basados en los principios de la universalidad, indivisibilidad e interdependencia de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales y destacan la importancia de desarrollar nuevos enfoques sobre los derechos humanos, como el derecho a la verdad promoviendo la lucha contra la impunidad en todas sus expresiones.

En el Mercosur existe la propuesta de crear una Carta de Derechos Fundamentales regional, que, sin embargo, hasta el momento no se ha materializado.

En la cumbre eurolatinoamericana que se celebró en Viena en mayo de 2006, los líderes políticos de la UE y América Latina y el Caribe subrayaron que la democracia, el desarrollo y el respeto de todos los derechos humanos y de las libertades fundamentales son principios básicos de la asociación estratégica biregional. Ambas regiones reafirmaron su compromiso con la promoción efectiva y

---

<sup>307</sup> La mayor declaraciones y comuni

---

la protección de los derechos humanos y expresaron su apoyo a la creación del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas (Viena, 2006).

### 6.3.2 Percepciones y visiones del mundo compartidas

El interregionalismo puede conceptualizarse como un proyecto de identidad colectiva entre regiones (véase Hurrell, 1995: 64 s.; Deutsch, 1957, Adler y Barnett; 1996 y el 3.2.459). Este proyecto de identidad colectiva, a su vez, puede sustentarse en visiones del mundo (*world views*<sup>308</sup>) compartidas y/o una visión compartida sobre el orden mundial.

El interregionalismo, así como el multilateralismo, puede conceptualizarse como una visión del orden mundial. Entre interregionalismo y multilateralismo sin duda existe un vínculo. Cierta forma de interregionalismo puede promover la norma/el principio del multilateralismo; el multilateralismo entendido como “el modo en el cual una pluralidad de comunidades socialmente fundadas puede unirse en un orden global coherente” (Cox, 1996: 34<sup>309</sup>). El interregionalismo UE-Mercosur, en efecto, apoya el multilateralismo.

En términos muy generales, el estudio de la bibliografía relevante junto a las entrevistas que se llevaron a cabo en el marco de esta investigación, permiten afirmar que la Unión Europea y el Mercosur –en realidad América Latina–, comparten una visión del mundo, más concreto una visión normativa del orden mundial.

Dicho esto, es preciso preguntar: ¿En qué consiste esta visión del mundo? ¿Alrededor de qué conceptos gira? Lo que parece caracterizar esta visión común es el compromiso compartido con el multilateralismo, así como con la integración regional y el interregionalismo. Adicionalmente se toman en cuenta las respectivas visiones alrededor del concepto de supranacionalidad.

Tanto la Unión Europea como el Mercosur apuestan, aunque con diferencias significativas y modos propios de proceder, a la integración regional como modelo de desarrollo para sus sociedades, y ambas están fomentando de manera activa la cooperación interregional y el interregionalismo entre ellos y también con otras regiones en el mundo.

---

<sup>308</sup> Para Goldstein y Keohane (1993a: 4 en Ruggie, 1998a: 866) “world views” son uno de tres tipos de ideas (los otros dos son “principled beliefs” y “causal beliefs”) “entwined with people’s conceptions of their identities, evoking deep emotions and loyalties”.

<sup>309</sup> Traducción propia del inglés. La cita original es como sigue: “Multilateralism is the way in which a plurality of socially grounded communities can become linked into a coherent global order (Cox, 1986: 34).”

---

El Mercosur y la Unión Europea son experiencias de multilateralismo a escala regional y defensores del multilateralismo a escala global. Su visión del mundo se caracteriza en gran medida por la percepción que los retos del mundo actual son globales y que sólo a través de un multilateralismo eficaz se puede hacer frente a esos desafíos. Tanto la Unión Europea como el Mercosur son instituciones que entienden la realidad internacional a partir del derecho y de la diplomacia, de los valores comunes y la democracia, inspiradas en las raíces del derecho internacional. La asociación Unión Europea-Mercosur tiene el objetivo último de fomentar la cooperación multilateral. En efecto, se trata de crear redes estrechas de obligaciones recíprocas y de intercambio con otras regiones, intentando fomentar la capacidad de enfrentarse conjuntamente a los retos globales, en algunos casos a través de la creación y consolidación de regímenes internacionales (ver capítulo 7, p. 239).

### **6.3.2.1 Visiones acerca de la integración regional y del interregionalismo**

Tanto la Unión Europea como el Mercosur siguen apostando por la integración regional como medio para el desarrollo de sus sociedades. Existen, sin embargo, diferencias importantes en las realidades políticas y sociales de los respectivos procesos de integración regional, y las formas de llevar a la práctica los conceptos. Westphal (2007: 96) insiste en que existe un enfoque común en cuanto a la integración regional como un modelo de desarrollo, que está íntimamente ligado a la democratización y la consolidación democrática, alegando que "la integración regional está dirigida hacia una estrecha cooperación de Estados democráticos con el objetivo de constituir y desarrollar una exitosa comunidad de democracias de mercado estables y prósperas siguiendo el ejemplo de la UE."<sup>310</sup>

En lo que se refiere a América Latina, no cabe duda que el "panorama regionalista" es bastante heterogéneo. Diferentes proyectos de integración regional caracterizan el escenario, y algunos de ellos se solapan entre ellos (CAN, Mercosur, UNASUR, Grupo de Río etc.). Aún así, la idea de la integración regional como medio para el desarrollo y la inserción internacional está muy presente, o al menos no se proclaman alternativas a ella. Freres y Sanahuja (2006: 64) afirman que en América Latina se ha extendido la idea de que la inserción internacional, la influencia de un país en las organizaciones multilaterales o en las negociaciones comerciales, y la gestión eficaz de las interdependencias regionales dependen de la actuación conjunta como región o como grupo regional. En esta línea, en una conferencia, celebrada por la Fundación Friedrich Ebert (FES) a finales de marzo de

---

<sup>310</sup> Traducción propia del inglés.

---

2007<sup>311</sup>, Eduardo Sigal, Subsecretario de Estado de Argentina y entonces integrante de la delegación del Mercosur<sup>312</sup>, subrayó que la inserción de los países del Cono Sur en el mundo, tanto en términos políticos como económico-comerciales, necesariamente tenía que hacerse a través del regionalismo, es decir, a través del Mercosur. En efecto, si América Latina o América del Sur desea ganar influencia en el escenario internacional constituyendo un actor que contribuya a la elaboración de reglas y normas para el orden del sistema internacional, la integración regional es necesaria. En esta línea Tokatlián (2003: 114) escribe: "(...) la mayor o menor irrelevancia sudamericana dependerá, en realidad, de nosotros: de nuestra capacidad de profundizar genuinamente la democracia, de resolver los principales asuntos de inseguridad en el área y de promover una *mayor integración regional* (énfasis propio)."

En cuánto a Europa, la integración regional ha sido y sigue siendo la apuesta, en términos económicos y políticos. Dado que el grado de la integración regional al interior de la Unión Europea ha alcanzado un nivel que está por encima de cualquier otro proceso de integración en el mundo; ha ido ganando peso la promoción de la integración regional y el interregionalismo hacia el exterior. En una nota del Consejo de la UE del 13 de julio de 2007 que se refiere a procesos de integración en curso en América del Sur, se expresa su visión de la integración regional.

"La UE aclama avances claros y concretos en los diferentes esquemas de integración regional en América Latina. La UE no quiere presentar su propia integración como un modelo para otros, pero tenemos buenas razones para creer que progresos concretos en materia de integración supone una contribución decisiva para el *bienestar de los ciudadanos*. Es un paso valiente hacia una *nueva dimensión*, dejando atrás fricciones del pasado, eliminando fronteras burocráticas, físicas y mentales. En muchos casos, la mejor forma de *comercializar los recursos naturales* es a través de esfuerzos regionales conjuntos. La integración demuestra y expresa la voluntad para una *mayor comprensión y solidaridad* entre las naciones y sus pueblos. La integración tiene una clara vocación de *juntar recursos, crear sinergias y mejorar la competitividad*. Si la integración económica es acompañada de *fondos sociales*

---

<sup>311</sup> Conferencia titulada "Foro Político: Integración en crisis? Desafíos para la Unión Europea y el Mercosur", celebrado el 28 de marzo de 2007 en Bruselas en la sede de la Fundación.

<sup>312</sup> Además estuvieron presentes Carlos "Chacho" Álvarez, Presidente de la Comisión de Representantes Permanentes del Mercosur; Roberto Conde, diputado del Partido Socialista del Uruguay y Presidente de la Comisión Parlamentaria; Facundo Nejamkis, Jefe de Gabinete "Chacho Álvarez"; Saúl Ortega, Presidente del Comité de Asuntos Exteriores y Presidente de la Delegación de Venezuela en el Parlamento del Mercosur; Álvaro Padrón, Consultor FES; Victor Hugo Peña, Jefe de Gabinete, Chancillería y Presidente pro t mpore Iniciativa de mejorar la participación de la sociedad civil; Silvia Portella, Miembro del Comité Economico Social del Mercosur y Consultora de la Unión Brasileira de Comercio CUT y Ariela Ruiz Caro, representante de la sociedad civil.

---

y/o de otro tipo para los países menos avanzados, reduce la brecha entre los socios. La integración además es un instrumento privilegiado para *jugar un rol moldeando los asuntos globales en un mundo globalizado*. Ningún país, sea grande o pequeña, podría tener el mismo impacto por sí solo. Mayor interdependencia y la necesidad de asegurar el beneficio mutuo son las bases de un sistema internacional sano y sostenible (énfasis propio).<sup>313</sup>

En efecto, se defiende la integración regional en varios planos: la integración regional como medio para alcanzar la paz y mejorar la comprensión mutua; la integración regional como medio para mejorar la competitividad económica; como vía de reducir la brecha de desarrollo entre los socios; y como vehículo hacia una mayor y más efectiva participación en el plano internacional.

En la UE se cree firmemente que la integración regional es la vía más prometedora para la inserción económica de los países en desarrollo en la economía mundial (European Commission 2004a: 10). Se está además convencido de que la integración regional fomenta la paz, promueve la solución pacífica de problemas fronterizos y la gestión eficaz de los recursos naturales (Söderbaum *et al.*, 2005: 370).

En un informe reciente, elaborado por el Parlamento Europeo, se reivindica el compromiso que tienen la UE y el Mercosur con la integración regional:

“Considerando que la UE y el Mercosur comparten el firme convencimiento de que la integración regional es la piedra angular del desarrollo económico y social de sus pueblos, así como un instrumento fundamental para la consolidación de la democracia, la reducción de la pobreza y de la desigualdad y para el fortalecimiento del peso de ambas regiones en el escenario mundial (PE, 2006: 3).”

También en el Acuerdo Marco Interregional entre la UE y el Mercosur se hace referencia a la integración regional como instrumento de desarrollo: “Teniendo en cuenta que ambas Partes consideran los procesos de integración regional como instrumentos de desarrollo económico y social, que facilitan la inserción internacional de sus economías y, en definitiva, promueven el acercamiento entre los pueblos y contribuyen a una mayor estabilidad internacional (Acuerdo Marco Interregional, 1995: 2).”

En el mismo documento se afirma el compromiso con el libre comercio internacional y el modelo de regionalismo abierto: “Reafirmando su voluntad por mantener y reforzar las reglas de un comercio internacional libre de conformidad con las

---

<sup>313</sup> Traducción propia del inglés.

---

normas de la Organización Mundial de Comercio, y subrayando, en particular, la importancia de un regionalismo abierto (AMI, 1995: 2)."

El Mercosur, conforme al modelo del regionalismo abierto, fue creado con la intención de constituir una unión aduanera abierta al mundo. El objetivo manifiesto del Tratado de Asunción es la integración económica entre los países signatarios. Hasta se determinaba la profundidad de la integración económica: el mercado común, que debía ser establecido el 31 de diciembre de 1994. Esa apertura explícita contrasta con el modelo de integración defensivo e introvertido que se había perfilado en el período de sustitución de importaciones, cuando los países buscaban la asociación y la integración regional para enfrentarse con una estrategia común a la inserción en la economía mundial (Gaspar, 2000: 133).

"Desde su origen, en el Tratado de Asunción, los países socios, Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, conciben la integración como la respuesta para acelerar los procesos de desarrollo económico con justicia social, en un contexto internacional caracterizado por la consolidación de grandes espacios económicos. Esa es la visión sobre el regionalismo que además facilitaría su inserción en la economía mundial (*Osimani & Pérez Antón, 2006: 213*)."

El período del regionalismo abierto se caracteriza por un credo común en el libre comercio (véase Santander, 2005; Ventura, 2005: 364 y 369) que iba de la mano de las políticas del ajuste estructural, promovidas por el FMI y el Banco Mundial que por algunos países sudamericanos fueron aplicadas de manera dogmática. El "discípulo" a destacar en el Cono Sur sería Argentina bajo el gobierno de Carlos Menem.

Ventura escribe (2005: 372) que "según la Comisión [Europea], comercio e integración fueron considerados como una misma problemática, la de la creación de mercados regionales". Desde una óptica de mercado, el proceso de integración del Mercosur, resultaba especialmente interesante, dado que concentra cerca del 60% del territorio, el 45% de la población y casi el 50% del PIB regional de América Latina.

Desde hace algunos años, en cambio, los representantes del Mercosur tienden a defender un modelo de integración regional que va más allá del mercado, un "concepto de integración omnicompreensiva que no sólo tiene que ver con el comercio y la circulación de bienes" (Sigal, 2007: 129). La creación del Fondo Estructural para la Convergencia del Mercosur (FOCEM); la creciente atención que

---

se presta al problema de las asimetrías<sup>314</sup>, así como a la cohesión social y el crecimiento sostenible reflejan esta tendencia.

En la teoría no cabe duda que el Mercosur busque alcanzar una unión aduanera con un arancel externo común y hasta que su objetivo consista en formar un mercado común al estilo de la Unión Europea. En la práctica, sin embargo, esos objetivos cuentan con obstáculos muy significativos que fundamentalmente radican en las asimetrías existentes entre los países miembros del Mercosur y los intereses divergentes que derivan de éstas. Osimani y Pérez Antón (2006: 223) resumen esta problemática como sigue:

“En el proceso hacia la política comercial común del Mercosur existen muchos avances pero quedan aún obstáculos importantes que responden a diferentes posturas de los países y a insuficientes instancias de discusión. Para entenderlo y encontrar la forma de sortear los problemas, deben tenerse en cuenta numerosos factores. En primer lugar, los países difieren en el punto de partida y en el grado que debe alcanzar la apertura final del proceso. En segundo lugar, los países están dispuestos a admitir como consecuencia de la apertura diferentes niveles de desvíos en el patrón deseado de especialización productiva. Entre otros aspectos, las posturas asumidas responden a los tamaños de los países involucrados, a las características de la estructura productiva de cada uno y a las condiciones iniciales de apertura de sus respectivos mercados internos. Pero también responden a características más coyunturales relacionadas con la evolución macroeconómica y social que caracteriza a los países de la región, en particular en los últimos años. Como resultado general, la estrategia de inserción externa del Mercosur surge como un arbitraje entre los intereses de los cuatro países.”

Ante tal escenario es válida la pregunta si aún está vigente la opción del regionalismo abierto para el Mercosur. Este permite a las economías del Mercosur acceder a mercados ampliados, lo que al mismo tiempo facilita la integración en el mercado mundial. Y aunque en los últimos años el proceso de integración comercial del Mercosur haya sufrido algunos retrocesos, sus actores parecen estar de acuerdo que el regionalismo sigue siendo la opción estratégica más adecuada para los países del Mercosur, especialmente cuando se tienen en cuenta las características del contexto internacional (Osimani y Pérez Antón, 2006: 223-224).

Respecto a los retrocesos en el proceso de integración, Freres y Sanahuja (2006: 45) identifican un llamado “neo-nacionalismo económico”, fomentado por algunos

---

<sup>314</sup> Celebración del seminario “Asimetrías, cohesión y desarrollo local. El desafío de los gobiernos sub-nacionales en el Mercosur” en noviembre de 2007.

---

líderes políticos. Entre ellos parece destacar el ex-Presidente argentino Néstor Kirchner, muy proclive a "proteger" el sector industrial argentino de cualquier apertura comercial, sea interregional o multilateral.

Pero aparte de lo comercial, existe una importante dimensión política de la integración regional del Mercosur. Sanahuja (2007: 77) escribe que "el nuevo regionalismo latinoamericano de los noventa ha promovido la concertación de las políticas exteriores, la cooperación ambiental, cuestiones de seguridad regional, la cooperación energética, la lucha contra la delincuencia internacional y aspectos sociales, como la circulación de personas". El autor concluye que, por esta considerable ampliación de agenda, el nuevo regionalismo latinoamericano claramente trascendió la dimensión comercial (ibid.; Freres y Sanahuja, 2006: 64)." Aún así, los autores (ibid.) afirman que en cualquier caso se trata de un "regionalismo 'ligero' que rechaza la construcción de instituciones regionales fuertes y la idea de supranacionalidad a partir de concepciones tradicionales de la soberanía nacional y la supuesta eficacia mayor de los esquemas intergubernamentales".

En comparación con el modelo de integración europea, el concepto de integración del Mercosur cuenta con un grado de institucionalización mucho menor y una coordinación política mínima entre los gobiernos de sus Estados Miembros. Sobre todo Brasil, como país grande y una especie de líder natural del Mercosur, se opone a iniciativas supranacionales (Gratius, 2005: 74). Por lo tanto los objetivos de la integración también son menos complejos, aunque la retórica abundante a veces pueda dar a entender lo contrario. Gratius califica al Mercosur como una creación un tanto híbrida entre un modelo de integración limitado a una zona de libre comercio como por ejemplo el TLCAN entre EEUU, México y Canadá y el modelo de integración europeo: "Dados sus objetivos que van más allá del libre comercio, sus estructuras de negociación y el diálogo político entre los Estados Miembros, el Mercosur es un híbrido entre el concepto norteamericano de integración y el ideal europeo de una unión política y económica" (Gratius, 2005: 74 s).

Grugel (2005; 2007) realiza un destacable esfuerzo de deconstrucción en cuanto a los modelos de integración regional del Mercosur y de la Unión Europea. En primer lugar clarifica (Grugel, 2005: 1964) que el Mercosur es, en gran medida, un "esquema elitista de integración intergubernamental" (*elite intergovernmental scheme of integration*) y que sus orígenes se encuentran en decisiones gubernamentales de Brasil y Argentina, que a mediados de los años ochenta querían fortalecer sus gobiernos de transición débiles a través de políticas activas de cooperación. Alega que está basado en nociones de especificidad cultural de

---

Sudamérica, en contraste con el proyecto hemisférico del ALCA, dirigido hacia la exclusiva liberalización comercial y del sector de inversiones.

“Ofrece [el Mercosur] una agenda de desarrollo, que -de modo difuso pero firme- es percibida como diferente del modelo de integración proclamado por el ALCA de impronta norteamericana. Como tal, el Mercosur promovió especulaciones acerca de su rol como un polo alternativo de integración en América Latina (Grugel, 2005: 1964).”<sup>315</sup>

Según Grugel (ibid.) la relación con la UE ha reforzado la noción que la integración del Mercosur es de impronta europea (*European mould*), en contraste con la noción de mercado del ALCA. También Dykmann (2006: 53) apunta que el Mercosur se identifica con el sentido de “comunidad” con el que la UE maneja la integración, en contraste con otros modelos de integración como por ejemplo el TLCAN o el ALCA, que giran en torno a la liberalización de los mercados. Según Grugel (ibid.), esto, sin embargo, no debería encubrir que la lógica del Mercosur esencialmente responde a la visión de los intereses político-económicos de sus elites. En un trabajo posterior, Grugel (2007) llega a la conclusión que, mientras la integración europea y su noción de democracia descansan de manera fundamental sobre un modelo de ciudadanía social (*social citizenship*) e inclusión social, el Mercosur de las elites no cuenta con semejante modelo. El Mercosur de la sociedad civil y los movimientos sociales de diferente índole, en cambio, se asemeja más al modelo europeo.

En cuanto a la cooperación interregional entre la UE y el Mercosur, es preciso constatar, que para ambas regiones este interregionalismo es una forma de establecer una alianza que reitera el compromiso con un orden mundial multipolar, basado en el derecho internacional y las formas de concertación multilaterales. Las regiones se consideran unidades vitales para organizar el sistema multilateral. En esta clave también es posible leer el interregionalismo UE-Mercosur como medio para equilibrar las tendencias hegemónicas de EEUU (*balancing*). Según Giordano (2002: 7), el futuro Acuerdo de Asociación Interregional es “un instrumento que sirve para la difusión mundial de un modelo multipolar de integración regional profunda que puede constituir la base de un sistema de gobernanza global multipolar”.

---

<sup>315</sup> Traducción propia del inglés.

### **6.3.2.2 Visiones y conceptos en torno a la supranacionalidad**

Resulta esencial tratar el tema de la supranacionalidad. En efecto las diferentes percepciones que puede haber en torno a ese concepto y las consecuencias prácticas para los procesos de integración regionales y la cooperación interregional pueden aportar mucho a la comprensión de las relaciones interregionales entre el Mercosur y la Unión Europea.

Habitualmente, la idea de la supranacionalidad se identifica con la de los órganos supranacionales. Aquí subyace la idea de que para que exista supranacionalidad, se requiere que organismos independientes y superiores a los Estados-naciones estén habilitados para dictar normas obligatorias para estos últimos, incluyendo por tanto el concepto, dos aspectos: un órgano comunitario y competencia para expedir decisiones, con aplicabilidad inmediata, sin necesidad de actos de recepción por los Estados partes. En cambio, los órganos de tipo intergubernamental son aquellos que solo pueden adoptar decisiones que cuenten con la voluntad de los Estados que conforman el tratado de integración.

Un órgano, para ser considerado supranacional, debería reunir entonces al menos dos condiciones. La primera, estar integrado de manera que sus miembros no representen a ningún Estado, que se encuentren desvinculados de sus nacionalidades y que respondan exclusivamente a los intereses comunitarios, sin recibir instrucciones de ningún gobierno. La segunda condición consiste en tener la potestad de dictar normas obligatorias para los Estados miembros, cuya aplicación sea inmediata y prevalente en los ordenamientos internos de cada uno de ellos. Aplicación inmediata quiere decir que dicha norma adquiere plena vigencia en los Estados partes, sin necesidad de ningún trámite nacional para su "internación". Aplicación prevalente, implica que se debe aplicar con preeminencia a cualquier norma nacional que la contradiga, ya sea de fecha anterior o posterior.

También hay autores que consideran que un sistema de integración regional es supranacional cuando algunas de las competencias de los Estados son transferidas a determinados organismos comunitarios, delegándose con él poderes de decisión de los Estados participantes, para lograr así el cumplimiento de los fines comunitarios junto a los demás Estados miembros.

Según lo indicado, para poder hablar de supranacionalidad, se requiere como elementos de un solo y mismo sistema: objetivos comunes, estructura institucional y competencia y poderes.

Se puede referir a órganos supranacionales, cuando los Estados miembros de una comunidad delegan en organismos independientes de los gobiernos de dichos Estados, para que tengan competencia suficiente de normar, ejecutar y dirimir todo lo referente a los fines comunes para integrarse en un espacio común. Por lo tanto, para que exista supranacionalidad, ese poder comunitario debe ser autónomo, es decir, distinto e independiente de los poderes constituidos de los Estados partes y que las tomas de decisiones que genere se apliquen en forma directa e inmediata en el ámbito geográfico de los países miembros, sin ningún tipo de interferencias (Mariño, 1999).

La supranacionalidad es un concepto cuya aceptación varía de manera considerable entre los Estados Miembros de la Unión Europea y aquellos del Mercosur.<sup>316</sup> Esta observación se plasma en las instituciones de ambos bloques regionales. Mientras que la Unión Europea representa un modelo mixto entre supranacionalidad y cooperación intergubernamental, el Mercosur, en cambio, en primer lugar responde a un esquema de cooperación intergubernamental siendo su instancia máxima el Consejo de Mercado Común, integrado por los cancilleres y los ministros de economía de los Estados Miembros.

En efecto, han sido los Estados Miembros del Mercosur que optaron por otorgarle una estructura institucional intergubernamental. En el artículo 2 del Tratado de Ouro Preto dice que los órganos del Mercosur "son órganos con capacidad decisoria, de naturaleza intergubernamental: el Consejo del Mercado Común, el Grupo Mercado Común y la Comisión de Comercio del Mercosur". El intergubernamentalismo se puede entender como una solución intermedia entre la soberanía tradicional y la supranacionalidad. La concepción clásica de la soberanía impone serias dificultades para instaurar relaciones entre Estados partes de un mismo bloque regional, lo que supone un obstáculo para el proceso de integración. La forma de cooperación intergubernamental se presenta como una vía alternativa, dado que posibilita al Estado conservar su soberanía íntegra y participar,

---

<sup>316</sup> No hay que olvidar que también entre los Estados Miembros de la UE, hay diferencias en torno a ese concepto, y hay Estados Miembros que favorecen en mayor o menor medida el concepto de supranacionalidad.

sin embargo, en un proceso de integración regional (ver también Oliveira Alencar Silva y Alencar Silva, 2002: 5).

Un claro indicador de supranacionalidad es el peso de la respectiva legislación regional ante las legislaciones nacionales. En el caso de la Unión Europea, el derecho comunitario europeo -en caso de conflicto- prima ante el derecho nacional y los Estados Miembros están obligados a incorporar el derecho comunitario a su legislación nacional. Esta primacía opera tanto frente al derecho nacional anterior como posterior al derecho comunitario. Desde este punto de vista, el tratado que instaura el Mercosur carece de analogía alguna con los tratados europeos. La gran mayoría de los actos jurídicos emitidos por los órganos del Mercosur, con excepción de los que regulan las organizaciones u operaciones del Mercosur, tiene que transponerse, o incorporarse en la legislación nacional de cada país (Comisión Europea, 2007: 16). Ventura afirma al respecto que el Mercosur nunca elaboró un ordenamiento jurídico autónomo, en el que el Tratado de Asunción desempeñaría una función equivalente a la de una constitución en el orden interno. Sin embargo, los actos normativos del Mercosur, una vez incorporados a los ordenamientos internos de los Estados Miembros, derivan del Tratado y deben estar conformes con él (Ventura, 2005: 160). Es decir, si existe un ordenamiento jurídico en el Mercosur, aunque éste no sea comparable al ordenamiento jurídico de la Unión Europea, dado que no se ha establecido el principio de la primacía del derecho de integración sobre los derechos internos, y las posibilidades de invocar en juicio las normas del Mercosur son muy limitadas (ibid: 161).

En efecto, la necesidad de transposición de normas constituye un obstáculo importante para el proceso de integración. En la actualidad, sólo alrededor del 48 % de las normas adoptadas por los órganos legislativos del bloque<sup>317</sup> están en vigor. Algunos sectores se enfrentan a un nivel particularmente bajo de transposición, tal como la justicia (con sólo el 20 %) y el sector sanitario (sólo el 54 %). Además, debe también considerarse que parte de las características de base del mercado interior (código aduanero, liberalización de los servicios, protección de inversiones, contratación pública) se establecen en protocolos que complementan el Protocolo de Ouro Preto, pero sólo el referente a la liberalización de los

---

<sup>317</sup> Se aprobaron 331 Decisiones CMC, 1023 Resoluciones CMG, y 140 Directivas de la Comisión Técnica (1494 normas en total), de las cuales aproximadamente el 150 se han rescindido.

servicios ha sido ratificado, hasta ahora, completamente por los cuatro miembros (Comisión Europea, 2007: 16 s).

En el caso del Mercosur, en materia de supranacionalidad, existe una especie de división interna entre sus Estados Miembros. Dos países -al menos teóricamente- están abiertos a una evolución del proceso de integración hacia lo supranacional. Tanto Argentina como Paraguay introdujeron en sus respectivas Constituciones el concepto de supranacionalidad, lo que indica una tendencia a reconocer y aceptar en la práctica la subordinación de conflictos entre ordenamientos jurídicos a órganos externos que responden a una jurisdicción común de los Estados Miembros del bloque (Oliveira Alencar Silva y Alencar Silva, 2002: 5; Gratius, 2005: 76; Instituto de Estrategia Internacional, 2006: 21). Algunos ven la influencia de la Unión Europea como un factor relevante en ese sentido (ibid.). Ventura (2005: 190) propone clasificar los países miembros del Mercosur<sup>318</sup> en "estados potencialmente federalistas" - Argentina y Paraguay- e "irreductibles soberanistas" -Brasil y Uruguay-.

La Constitución del Paraguay, promulgada el 20 de junio de 1992, pone un innegable énfasis en el mantenimiento de la soberanía nacional. Sin embargo, en el artículo 145, prepara el terreno para compartir esta soberanía en el ámbito de la integración regional disponiendo que "la República del Paraguay, en condiciones de igualdad con otros Estados, admite un orden jurídico supranacional que garantice la vigencia de los derechos humanos, de la paz, de la justicia, de la cooperación y del desarrollo, en lo político, lo económico y social". Así, la Constitución vigente autoriza expresamente la participación de Paraguay en un orden jurídico supranacional. También agrega que las decisiones relativas a este orden "sólo podrán adoptarse por mayoría absoluta de cada Cámara de Congreso".

La Constitución Argentina contiene un párrafo similar. En el punto 24 del artículo 75 (capítulo cuatro) se alega que corresponde al Congreso "aprobar tratados de integración que deleguen competencias y jurisdicción o organizaciones supraestatales en condiciones de reciprocidad e igualdad, y que respeten el orden democrático y los derechos humanos. Las normas dictadas en su consecuencia tienen jerarquía superior a las leyes". Esta norma está informada por un concepto moderno de soberanía que es

---

<sup>318</sup> Se refiere al Mercosur 4, dado que Venezuela todavía no se había incorporado.

compatible con la existencia de órganos supranacionales (Instituto de Estrategia Internacional, 2006: 21). Además de evocar la supranacionalidad autorizando expresamente la aprobación de un tratado constitutivo de una organización supranacional a la que el Estado argentino puede delegar competencias y someterse a su jurisdicción, la Constitución argentina otorga al reglamento jurídico supranacional primacía frente a las leyes internas (Oliveira Alencar Silva y Alencar Silva, 2002: 5; Ventura, 2005: 196 s; Instituto de Estrategia Internacional, 2006: 21).

En resumen, se establece la jerarquía entre el derecho interno y el derecho derivado de un futuro orden supranacional, reconociendo la primacía del segundo sobre el primero. Las normas comunitarias ocuparán entonces una posición inferior a la Constitución y a los tratados internacionales, pero superior a las leyes argentinas (Ventura, 2005: 200). La Constitución admite la existencia de una fuente de derecho exógena respecto al ordenamiento jurídico nacional, siempre que se cumplan tres condiciones: la reciprocidad, la igualdad y el respeto por el orden democrático y los derechos humanos. La mención a la reciprocidad se entiende en tanto que Argentina utilizará este mecanismo constitucional apenas en caso de que sus socios se muestren igualmente dispuestos a delegar competencias y a otorgar un estatuto privilegiado a las normas del Mercosur en sus respectivos ordenamientos jurídicos (Ventura, 2005: 196 s). Ventura (ibid.) alega que la igualdad entre los Estados, principio westfaliano clásico, se plasma en el criterio de reciprocidad, pero que en el contexto de una organización supranacional también se podría interpretar como la exigencia de un sistema igualitario de toma de decisiones.

En el caso de que los Estados Miembros otorgaran a las instituciones del Mercosur cierto grado de supranacionalidad, esa evolución en dirección a la primacía del derecho de la integración sobre las normas nacionales contaría con el respaldo constitucional de Paraguay y Argentina. Brasil y Uruguay, en cambio no hicieron posible que la legislación del Mercosur fuera superior a su legislación nacional.

La Constitución uruguaya apenas contiene una referencia general a la integración. En el artículo 6 está previsto que "la República procurará la integración social y económica de los Estados Latinoamericanos, especialmente en lo que se refiere a la defensa común de sus productos y materias primas. Asimismo, propenderá a la efectiva complementación de sus servicios públicos". Dicha norma debe entenderse en el sentido que la

interpretación del texto constitucional no sea desfavorable a la integración latinoamericana (Ventura, 2005: 228).” Sin embargo, la primera frase poco tiene que ver con los objetivos del Tratado de Asunción que buscan, más allá de una simple zona de libre comercio entre los miembros del Mercosur, el establecimiento de un arancel externo común que facilite la inserción de la región en la economía mundial.

Ventura alega (2005: 229) que la doctrina uruguaya no es unánime cuando se trata de interpretar el alcance del artículo 6. Hay quienes sostienen que éste no autoriza la delegación o la transferencia de competencias nacionales a órganos supranacionales, pero también hay quienes defienden que puede dar fundamento a todos los compromisos asumidos por Uruguay en el ámbito comunitario, mientras que esos compromisos no contradigan a las demás disposiciones constitucionales. En 1993, una reforma del artículo 6 fue propuesta por el presidente del Senado, que deseaba agregar tres incisos: “3. Los tratados que consagran la citada integración aprobados de acuerdo con el artículo 85,7, forman parte del derecho nacional y hacen nacer directamente derechos y obligaciones para los habitantes de la República, cuando sus disposiciones fueran directamente aplicadas; 4. Las resoluciones de los órganos creados por dichos tratados también se aplicarán a los habitantes de la República cuando fueran obligatorios para todas las personas, en virtud de su contenido; 5. No serán aplicables las leyes incompatibles con los referidos tratados y con las resoluciones de dichos órganos”. Esta propuesta fue rechazada por la comisión especial de reforma en el Senado.

A semejanza de la Carta brasilera, la Constitución uruguaya no se pronuncia acerca de la jerarquía entre las normas jurídicas del Mercosur y las normas nacionales. Pero el artículo 4 es bastante restrictivo en cuanto a las fuentes de derecho que admite: “la soberanía en toda su plenitud existe radicalmente en la Nación, a la que compete el derecho exclusivo de establecer sus leyes, del modo que más adelante expresará” (Ventura, 2005: 230).

En una entrevista de 2004 el entonces Ministro de Relaciones Exteriores uruguayo, Didier Opertti<sup>319</sup>, dijo respecto a la creación de un Parlamento del Mercosur que “al Uruguay le sirve mucho más el carácter

---

<sup>319</sup> “Mercosur: supranacionalidad no conviene al Uruguay”, Nota de prensa de la República Oriental del Uruguay, Secretaría de Presna y Difusiín, 20 de julio de 2004. Disponible en: <http://www.presidencia.gub.uy/noticias/archivo/2004/julio/2004072004.htm>.

intergubernamental y la regla del consenso que la de la supranacionalidad". Dijo además:

"El poder legislativo ha tenido una posición muy prudente en el tema porque ha entendido que tratándose de una iniciativa legislativa debía seguir con atención el proceso. Hemos, sí, expresado algunas preguntas fundamentales, por ejemplo ¿queremos tener una organización supranacional, que esté por encima de los gobiernos?, ¿queremos tener leyes que tengan vigor e imperatividad sobre las leyes nacionales?, ¿queremos tener legisladores elegidos por representación proporcional, por voto directo, para un parlamento?, ¿cuántos nos van a tocar al Uruguay, país de tres millones cuatrocientos mil habitantes respecto a países que reúnen entre sí más de doscientos millones de habitantes? (...) Nosotros creemos que al Uruguay, como país pequeño del Mercosur, le sirve mucho más el carácter intergubernamental y la regla del consenso que la regla de la supranacionalidad."

En cuanto a Europa o la Unión Europea, el Ministro alegaba que ahí la supranacionalidad había nacido como "consecuencia de un balance de fuerzas, (...), primero entre Francia y Alemania, luego Inglaterra, (...), luego se agregan países que pasan a tener una voz muy fuerte, como Italia, y España, y luego se agregan países del este, y luego se agregan países pequeños como Portugal y Grecia; es decir, es toda una composición que permite mayorías, que permite canjes de votos, etcéteras. Eso aquí no es posible, somos muy pocos, de fuerzas muy disímiles y eso, todo eso hemos tratado de alguna manera de inventarlo".

La Constitución brasileña, promulgada el 5 de octubre de 1988, tampoco preve la posibilidad de subordinación del Estado a decisiones que proceden de organos externos a éste. Únicamente alega en artículo 4, párrafo único que "la República Federativa del Brasil buscará la integración económica, política, social y cultural de los pueblos de América Latina, con vistas a la formación de una comunidad latinoamericana de naciones". Ventura (2005: 2006) constata que la doctrina defiende de manera prácticamente unánime que "esta regla posee apenas carácter programático" y que "constituye apenas una autorización para negociar acuerdos de integración. Como en el caso uruguayo, esta norma debe interpretarse, sin embargo, en el sentido que la interpretación del texto constitucional no desfavorezca la integración. Ventura (2005: 207) apunta además: "En realidad, la Constitución brasilera no se refiere al Mercosur, y lo que es más grave, no

establece una jerarquía entre las normas de origen internacional y las de origen interno, con excepción de los tratados y convenciones internacionales de derechos humanos, que pueden tener rango constitucional, según las condiciones de su aprobación. En caso de conflicto de normas, el derecho del Mercosur no encuentra en la Constitución una regla específica, ni tampoco una regla general que reconozca su primacía. El silencio sobre la jerarquía de normas fue considerado como la 'gran omisión' de la nueva Ley Fundamental brasilera." También existen varias disposiciones constitucionales que se deben considerar como obstáculos a la participación de Brasil en una futura comunidad de derecho.

La Constitución de Venezuela prevé la posibilidad de admitir cierto grado de supranacionalidad jurídica al disponer que: "La República podrá suscribir tratados internacionales que conjuguen y coordinen esfuerzos para promover el desarrollo común de nuestras naciones, y que aseguren el bienestar de los pueblos y la seguridad colectiva de sus habitantes. Para estos fines, la República podrá atribuir a organizaciones supranacionales, mediante tratados, el ejercicio de las competencias necesarias para llevar a cabo estos procesos de integración. (...) Las normas que se adopten en el marco de los acuerdos de integración serán consideradas parte integrante del ordenamiento legal vigente y de aplicación directa y preferente a la legislación interna (artículo 153) (véase Instituto de Estrategia Internacional, 2006: 21 s). En la práctica esta disposición hipotética de Venezuela contrasta fuertemente con las decididas reivindicaciones de soberanía del actual presidente Hugo Chávez.

En las entrevistas que se han realizado en el marco de esta investigación se comprueban las visiones expuestas arriba en cuanto se refieren a las distintas visiones del concepto de supranacionalidad de los países miembros del Mercosur.

Desde una perspectiva coyuntural, más práctica, sin embargo, la Comisión Europea percibe que Argentina está demostrando poco interés hacia una evolución del Mercosur hacia lo supranacional. Al contrario, se percibe que no está asumiendo un compromiso verdadero para promover la integración regional y que "prevalece el interés nacional que va de la mano de un neo-proteccionismo comercial", es decir, el objetivo de "proteger su industria nacional" (entrevistas, CE, mayo de 2006). También varios entrevistados constatan que Brasil se opone al concepto de supranacionalidad y se alega que mientras Argentina y Paraguay han dado un paso hacia la

supranacionalidad, modificando sus Constituciones, Brasil y Uruguay no lo han hecho. Según la visión de un representante paraguayo, el Mercosur originalmente se creó con una lógica de supranacionalidad y de apertura de los mercados, lógica ésta que luego se fue deteriorando.

Para subrayar la falta de disposición a la supranacionalidad en el Mercosur, un entrevistado alega que hasta "hay quienes se oponen al Parlamento regional aduciendo una supuesta pérdida de soberanía nacional", mientras el entrevistado considera que es "indefendible" este argumento, dado que "en el futuro la soberanía será regional". Otro entrevistado indica que el concepto de supranacionalidad es "muy importante en una construcción comunitaria" y que en el Mercosur, por razones políticas, hay una ausencia de supranacionalidad (entrevistas misiones países del Mercosur ante la UE, mayo de 2006 y entrevistas con representantes del Mercosur, mayo de 2007).

### **Creación del Parlamento del Mercosur**

Recientemente se ha creado el Parlamento del Mercosur lo que supone un cambio institucional. El Protocolo Constitutivo del Parlamento del Mercosur (Mercosur, 2005b) se ha firmado el 9 de diciembre de 2005 y ha entrado formalmente en vigor el 24 de febrero de 2007.

El Parlamento del Mercosur tuvo su primera sesión el siete de mayo de 2007<sup>320</sup>, y desde marzo de 2007 tiene su sede permanente en Montevideo, Uruguay. La creación del Parlamento del Mercosur supone un paso hacia un mayor perfil político del Mercosur. En la ceremonia de inauguración, el presidente de Brasil Luis Ignacio "Lula" de Silva, dijo que el Parlamento sería "un laboratorio político" que promovería un nuevo sentido de supranacionalidad.<sup>321</sup> Hay que dejar claro, sin embargo, que el Parlamento es un cuerpo intergubernamental. El Parlamento, cuyas funciones de momento son consultivas, está integrado por 18 diputados de los congresos nacionales de cada país miembro hasta que se celebren elecciones directas y populares en 2010.

El Parlamento del Mercosur será una sola cámara sin real poder legislativo. Sin embargo, las decisiones aprobadas acordes a las reglas del Parlamento,

---

<sup>320</sup> Originalmente el Parlamento del Mercosur debió celebrar su primera sesión en diciembre de 2006. El retraso se debió principalmente a las disputas por la primera sede de la presidencia anual del Parlamento.

<sup>321</sup> "Mercosur crea propio parlamento", en: BBCMundo.com, 15 de diciembre de 2006.

se beneficiarán de un procedimiento de ratificación preferencial en los Parlamentos Nacionales lo que a su vez aceleraría la internalización de la legislación del Mercosur en las legislaciones nacionales. En efecto, el Parlamento tiene una función sobre todo representativa y de control, pero su real valor agregado consiste en el hecho de que constituirá un espacio para el debate sobre el proceso de integración, un "centro de debate político para construir proyectos para dinamizar el proceso de integración regional" (conversación con Roberto Conde, Presidente de la Comisión Parlamentaria, marzo de 2007<sup>322</sup>). También hay que tener en cuenta que el Parlamento del Mercosur por fin proporcionará un espacio para los ciudadanos de colocar sus demandas.

La creación del Parlamento del Mercosur sin duda supone una evolución institucional importante. El Presidente de la Comisión de Representantes Permanentes, Carlos "Chacho" Álvarez enfatizó esta dimensión de la siguiente manera:

"Si bien, en una primera etapa no tendrá funciones legislativas de carácter vinculante, se convertirá en un espacio de acuerdos en el cual podrá ordenarse la normativa, impulsar iniciativas, recoger demandas desde los movimientos sociales y la sociedad civil y facilitar los alienamientos partidarios con una perspectiva que priorice lo regional sobre lo las pertenencias nacionales. Ello permitirá fortalecer la conciencia de la integración dando lugar a pensar los problemas y temas en clave supranacional. Y ayudar a la conformación de una dirigencia política más comprometida con los temas regionales, ya que hoy forman parte ineludible de las agendas internas de los países (Álvarez, 2007)."

Grugel (2005: 1062) apunta que la exclusión de la ciudadanía social de la agenda del Mercosur limita el grado hasta que éste pueda formar parte de la construcción de sociedades regionales y en última instancia supone una amenaza para su legitimidad como forma de gobernanza regional (véase también Malamud, 2005a: 423). Malamud (ibid.) resalta la importancia de la participación, la representación y la creación de identidades colectivas. Subraya que la participación ciudadana es una gran ausente en el Mercosur: los ciudadanos en efecto no tienen derecho a voto a nivel

---

<sup>322</sup> Así lo expresó Roberto Conde, diputado del Partido Socialista de Uruguay y Presidente de la Comisión Parlamentaria, en una conferencia organizada por la Fundación Friedrich Ebert en su sede en Bruselas, el 27 de marzo de 2007.

regional; tan solo los Estados pueden acceder a los procedimientos de solución de disputas.

Diuna (2004) considera que el Mercosur se ha construido partiendo de "nociones ontológicas y normativas compartidas sobre el mundo", pero que esas nociones se refieren principalmente a la soberanía de Estado, una democracia liberal liderada por las elites, la regulación económica y un sentido de pertenencia a Sudamérica (véase también Grugel, 2005: 1964). Postula que, sin embargo, no hubo un concepto elaborado de ciudadanía social o régimen de bienestar. Como consecuencia, los asuntos de ciudadanía han estado ausentes en gran medida de los debates comunes del proceso de integración regional.

### **Estado y soberanía**

El concepto de supranacionalidad es íntimamente ligado a los conceptos de Estado y de soberanía. Un concepto de Estado westfaliano difícilmente es compatible con el concepto de supranacionalidad. Los conceptos de Estado y de soberanía se distinguen fundamentalmente en Europea y América Latina (en la UE y el Mercosur).

Garretón (2006: 112) constata al respecto que actualmente "estamos en presencia de la emergencia contradictoria, compleja, desigual de un campo de toma de decisiones que redefine la polis del Estado-nación sin reemplazarlo", y se puede describir como "un proceso de construcción de una nueva forma de soberanía". En el fondo la pregunta es, ¿cómo se insertarían los países en el mundo globalizado, sea en términos económicos o políticos? La posibilidad de insertarse como Estado-nación en realidad sólo es factible para países de un cierto tamaño y peso; en el caso del Mercosur el único país que podría optar por esta vía sería Brasil. Por lo tanto, Garretón alega que (ibid.), "lo más probable, pero también lo más deseable, es la inserción a través de grandes bloques, como está ocurriendo en Europa".

"El problema de la inserción de los países latinoamericanos en el mundo globalizado ha experimentado transformaciones importantes en el último tiempo. Parece haberse agotado un modelo que privilegió, por rutas distintas, una integración básicamente económica, y a veces puramente comercial. Tanto los conflictos entre vecinos como el debate en torno de ejes y liderazgos, sumados a la necesidad de una estrategia común frente a temas como la energía, la brecha científico-tecnológica o la agresividad de la

política estadounidense, marcan la primacía de la dimensión política (Garretón, 2006: 112)”.  


---

El caso del Mercosur es un ejemplo interesante para observar le génesis de una dimensión política del proceso de integración, un proceso de integración que estuvo marcado por el expreso deseo de sus Estados fundadores de lograr una mejor inserción económico-comercial en mundo. Hasta se podría decir que en los últimos años el Mercosur político ha experimentado más avances que el Mercosur económico-comercial.

Cooper (2002: 13) distingue entre tres tipos de Estados en el sistema internacional contemporáneo: en primer lugar Estados –a menudo antiguas colonias– donde el Estado prácticamente ha dejado de existir, “zonas ‘premodernas’ donde el Estado ha fallado y una guerra Hobbesiana de todos contra todos está en marcha”<sup>323</sup>; en segundo lugar Estados post-imperiales o post-modernos que ya no conceptúan la seguridad principalmente en términos de conquista, y en tercer lugar Estados tradicionales “modernos” que siguen las pautas y principios maquiavélicos de la razón de Estado (*raison d’état*). Respecto al sistema postmoderno de Estados Cooper (ibid.) escribe lo siguiente:

“El sistema postmoderno en el que vivimos los europeos no descansa sobre el equilibrio; ni enfatiza la soberanía o la separación de asuntos domesticos y exteriores. La Unión Europea se convirtió en un sistema sofisticado de interferencia mutua en los asuntos domesticos de los demás, llegando al nivel de la cerveza y las salchichas. El Tratado de EFC, bajo el cual las partes del tratado tienen que notificar el sitio de sus armas pesadas y permitir inspecciones, sujeta ámbitos que están cerca del corazón de la soberanía a restricciones internacionales. Es importante darse cuenta de la revolución extraordinaria que est supone. Refleja la paradoja de la era nuclear: que con el objetivo de defenderse, habría que estar preparado para destrozarse. El interés compartido de los países europeos de evitar una catástrofe nuclear fue suficiente para superar la estrategia lógica de desconfianza y ocultación. La vulnerabilidad mutua se convirtió en transparencia mutua.”<sup>324</sup>

---

<sup>323</sup> Como ejemplos para ese tipo de Estados, Cooper (ibid.) menciona Estados como Somalia o Afganistán.

<sup>324</sup> Traducción propia. El original dice: “The postmodern system in which we Europeans live does not rely on balance; nor does it emphasize sovereignty or the separation of domestic and foreign affairs. The European Union has become a highly-developed system for mutual interference in each other’s domestic affairs, right down to beer and sausages. The CFE Treaty,

---

Según Cooper (ibid.; 2000: 20) las principales características del mundo postmoderno son: el desvanecimiento de la distinción entre asuntos domésticos e exteriores; la interferencia mutua en asuntos tradicionales domésticos y la mutua supervisión; el rechazo al uso de la fuerza para resolver disputas y la aplicación consecuente de normas de comportamiento auto-impuestas; la creciente irrelevancia de las fronteras a causa del papel cambiante del Estado, pero también otros factores como, por ejemplo, los misiles, los satélites, los medios de transporte etc; un concepto de seguridad basado en la transparencia mutua, la interdependencia y la vulnerabilidad mutua.

La Unión Europea es el ejemplo más desarrollado de un sistema postmoderno. Representa la seguridad mediante la transparencia y la transparencia mediante la interdependencia (Cooper, 2002: 15). En efecto, el Tratado de Roma se creó a partir de los fallos del sistema moderno de Estados: el equilibrio de poder que dejó de funcionar y el Estado nación que llevó el nacionalismo a extremos destructivos. El Tratado de Roma es en palabras de Cooper (2000: 20) "el intento consciente y exitoso de ir más allá del Estado nación". La Unión Europea es más un sistema transnacional que supranacional, la asociación voluntaria de Estados más que la subordinación de Estados a un poder central (ibid.).

Cooper (2002: 16) constata, sin embargo, que los Estados europeos no son los únicos miembros del mundo postmoderno. Considera que fuera de Europea, Canadá sin duda es un Estado postmoderno; Japón se inclina hacia ese lado, aunque su ubicación geográfica impide que tenga un desarrollo más evidente en esa dirección. Los Estados Unidos, según Cooper, son un caso más complicado, dado que no está claro si la administración estadounidense o el Congreso acepten o bien la necesidad o la conveniencia de la interdependencia o sus corolarios de transparencia, vigilancia y interferencia mutuas en la medida que la mayoría de los Estados europeos lo hacen. Cooper (ibid.) considera además que lo que se ha hecho realidad en Europea, en otras partes del mundo es una aspiración. En ese sentido cita como ejemplos ASEAN, NAFTA, Mercosur e

---

under which parties to the treaty have to notify the location of their heavy weapons and allow inspections, subjects areas close to the core of sovereignty to international constraints. It is important to realise what an extraordinary revolution this is. It mirrors the paradox of the nuclear age: that in order to defend yourself, you had to be prepared to destroy yourself. The shared interest of European countries in avoiding a nuclear catastrophe has proved enough to overcome the normal strategic logic of distrust and concealment. Mutual vulnerability has become mutual transparency."

---

incluso la Unión Africana, dado que al menos sugieren el "deseo de un entorno postmoderno". En el caso del Mercosur, la supranacionalidad ciertamente forma parte de la agenda intra-regional, al menos retóricamente existe un deseo de alcanzar una organización postmoderna. Este deseo suele estar presente en los discursos de los líderes políticos del Mercosur. Un seminario organizado por la Fundación Friedrich Ebert en su sede en Bruselas en marzo de 2007, el Presidente de la Comisión de Representantes Permanentes del Mercosur dijo que la supranacionalidad estaba en la agenda del Mercosur, y que alcanzar un Mercosur más supranacional era un objetivo para el futuro. Al mismo tiempo dejó entrever cierta cautela al respecto diciendo que los Estados Miembros del Mercosur eran "Estados nacionales incompletos". Se entiende que un Estado nacional incompleto por lo general es más reacio al concepto de la supranacionalidad dado que éste implica ceder parte de su soberanía a una entidad supranacional.

En esta línea Cooper (2000: 30) considera que la mayoría de los países en vías de desarrollo carecen de suficiente seguridad de su propia identidad para permitir la interferencia en sus asuntos domésticos. Aún así, Cooper (ibid.) postula que la imitación es menos difícil que la invención y que un postmodernismo podría seguir rápidamente a una industrialización que está ya en marcha en muchas partes del mundo. En este contexto, Cooper (2000: 31) también propone asociar, al menos aproximadamente, los tres niveles de desarrollo de Estado con tres tipos de economía: agrícola en el Estado premoderno, producción industrial de masa en el Estado moderno y economías post-industriales de servicios, conocimiento e información en los Estados post-modernos.

Sin duda, la Unión Europea y sus Estados Miembros -en mayor o menor medida- son economías centradas en los servicios y la información, mientras los países miembros del Mercosur se caracterizan por ser economías de producción industrial o incluso agrícola.

En el mundo postmoderno no existen amenazas de seguridad en el sentido tradicional; es decir que sus miembros no consideran invadirse unos a otros. Mientras que en el mundo moderno, siguiendo a Clausewitz, la guerra es un medio de la política, en el mundo postmoderno, es un símbolo de fracaso de políticas. Pero mientras los miembros del mundo postmoderno no representan una amenaza entre ellos, tanto las zonas modernas como premodernas pueden plantearlas.

---

América Latina en general, y el Mercosur en particular y Europa se encuentran en dos momentos históricos muy diferentes. Los conceptos de poder, soberanía y supranacionalidad se distinguen de manera significativa. Son conceptos, un tanto difíciles de identificar, pero subyacen en el discurso político y en parte también se pueden deducir del respectivo momento histórico que viven las regiones. Según Sanahuja (2006: 3), "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 a causa de la globalización". Para Keohane y Hoffman (1991: 13) la UE es esencialmente una red que implica fusionar o compartir la soberanía.

En la visión postwestfaliana, 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 los objetivos internacionales de desarrollo (Sanahuja, 2006: 3). El regionalismo en América Latina es un regionalismo mucho más "ligero" que el regionalismo europeo (Sanahuja, 2007). Según Freres y Sanahuja (2006: 64) se trata de un regionalismo "que rechaza la construcción de instituciones regionales fuertes y la idea de la supranacionalidad a partir de concepciones tradicionales de la soberanía nacional y la supuesta eficacia mayor de los esquemas intergubernamentales, algo que sería muy difícil de sostener empíricamente."

El tratado de Westfalia de 1648 inauguró formalmente el sistema moderno de Estados que está basado en la noción del Estado territorial soberano como objeto del Derecho Internacional. Sólo los Estados podían establecer tratados, ser miembros de organizaciones internacionales y responder ante otros Estados. La condición de actor legal confiere el derecho de participar, pero también implica la responsabilidad frente a otros Estados y determinadas obligaciones (Bretherton y Vogler, 2006: 14). Pero la realidad internacional mientras tanto ha evolucionado y resulta que las concepciones westfalianas ya no son suficientes para describirla.

La falta de instituciones supranacionales en el Mercosur se compensa muchas veces acudiendo a la diplomacia presidencial. Esta percepción se ha comprobado también en diferentes entrevistas, llevadas a cabo en el marco de esta investigación (entrevistas Bruselas, mayo de 2006). Es decir que en situaciones de crisis o ante la necesidad de tomar decisiones

cruciales, se recurre a la negociación directa entre los presidentes de los países miembros del Mercosur (ver Malamud, 2005: 138). Malamud (ibid.: 159) también escribe al respecto que “la intervención presidencial en la gestión del Mercosur se ha convertido en un elemento estructural del proceso de integración”. Eso, entre otras cosas, indica que los Estados nacionales o incluso sus gobiernos siguen siendo los actores del proceso de integración. Malamud identifica dos razones por el rechazo de instituciones supranacionales en el Mercosur: el hecho de que los gobiernos nacionales no querían perder el control sobre el proceso, y las lecciones derivadas de una especie de sobre-institucionalización prematura o precipitada en el pasado a semejanza de la Comunidad Andina y el Mercado Común Centroamericano (Malamud, 2005a: 430). Adicionalmente indica (ibid.) que no hay demanda social para la supranacionalidad: tanto los empresarios como los actores transnacionales están acostumbrados a una organización marcada por el poder, no por las reglas.

### **6.3.2.3 Visiones y percepciones acerca del multilateralismo**

En el universo ideacional existen ideas normativas respecto a un orden legítimo mundial. ¿Qué ideas existen al respecto en el universo discursivo de la Unión Europea y el Mercosur y qué tan compatibles son esas ideas?

No cabe duda que tanto la Unión Europea como el Mercosur tienen un fuerte compromiso con el multilateralismo, y los representantes de ambas regiones suelen estar conscientes que comparten ese compromiso (véase entre otros European Commission, 2005: 12; Menéndez del Valle, 2007; Sanahuja, 2005: 16; van Klaveren, 2004: 61; Dykmann, 2006: 152; Westphal, 2007).

En casi todas las entrevistas que se han llevado a cabo en el marco de esta investigación, los actores de las relaciones interregionales entre la Unión Europea y el Mercosur han reiterado ese compromiso compartido. Se reivindica que existen valores comunes y posiciones comunes en la agenda internacional, entre ellos el apoyo al multilateralismo y que les une el “enfoque multilateral” en las relaciones internacionales. El multilateralismo por lo tanto es identificado como un importante punto de encuentro o de convergencia entre el Mercosur y la Unión Europea, y se recuerda que ambas regiones están interesadas en mantener un mundo estable y multipolar. El multilateralismo hasta es visto como el núcleo de la asociación estratégica entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe.

Existe una noción compartida de un orden internacional, basado en los derechos humanos, el Estado de derecho y los principios democráticos.

La preferencia por el multilateralismo además distingue la Unión Europea y el Mercosur, en realidad América Latina en conjunto, de los Estados Unidos, ya que América Latina y la Unión Europea son los defensores más firmes del sistema multilateral en el escenario global. Sanahuja (2006: 15) escribe en ese sentido:

“Si América Latina y el Caribe y la UE, que en conjunto suponen una cuarta parte de los Estados que integran la comunidad internacional, dejan de respaldar ese sistema [el multilateral], es difícil imaginar que otros Estados lo hagan.”

En un proyecto de informe de la Asamblea Parlamentaria Euro-Latinoamericana (Menéndez del Valle, 2007: 2) se escribe que “en tanto que actor global que hace del *multilateralismo* uno de los *principios rectores de su política exterior*, la UE debería tener especial interés en estrechar lazos con ese otro 'Occidente' que, por un lado se asienta en principios y valores comunes y, por otro, ofrece a la Unión un marco político e institucional coherente para su interrelación con los demás actores internacionales” (énfasis propio).

Kourliandsky (2006) escribe que “la Corte Internacional de La Haya, la llamada Sociedad de las Naciones y la Organización de las Naciones Unidas tuvieron desde el principio el asentimiento de los gobiernos latinoamericanos. Todo andamio jurídico que permitiera contener a las grandes potencias tuvo el apoyo activo de los países latinoamericanos. La creación de un sistema internacional cada vez más multilateral apareció desde luego como el único común denominador factible para América Latina” (ver también Tokatlián, 2003: 114).

En efecto, no son sólo los Estados latinoamericanos y los Estados europeos que apoyan el principio del multilateralismo, sino que su apego al multilateralismo se refleja en sus opciones regionalistas y su defensa del multilateralismo como entidades regionales. Sanahuja agrega (2006: 15) que ambas regiones entienden que están cumpliendo “un papel esencial para sostener los regímenes, las organizaciones internacionales y las normas y convenciones que contribuyen a asegurar cierta gobernanza global, aunque pueden tener lagunas y debilidades, en especial en momentos difíciles como los que ha supuesto la guerra de Irak”.

Por parte del Mercosur se reitera que entre sus países miembros existe una visión común respecto al multilateralismo, y que el Mercosur mismo es una expresión del multilateralismo. En el Mercosur se considera que el multilateralismo es la forma de organización adecuada de las relaciones políticas y comerciales de los países miembros del bloque. Se recuerda también que el Mercosur es un "protagonista destacado de negociaciones internacionales de primer orden" (OMC, ALCA, UE etc.). Se reitera que el Mercosur es muy "celoso" de preservar ese activo, dado que está consciente que las negociaciones multilaterales fracasarían si los Estados recurrieran sistemáticamente al bilateralismo. Se reconoce, sin embargo, que el Mercosur tiene carencias en la concertación de políticas, la cual es necesaria para poder jugar un papel creíble como actor unificado en las negociaciones multilaterales.

Sin embargo, también hay voces que señalan que el concepto de multilateralismo podría tener significados diferentes para el Mercosur, en realidad todos los países de América Latina y la Unión Europea (véase también van Klaveren, 2004: 61; Sanahuja, 2006: 15). Mientras que los países de América Latina verían el multilateralismo sobre todo como una defensa de la soberanía, una garantía de no ser "avasallados"; para la UE sería más bien una vía de construcción de nuevas reglas internacionales con el fin de hacer gobernable la globalización, lo que en el fondo puede significar justamente una reducción de soberanía (véase también el apartado 6.3.2.2 (p. 217) sobre supranacionalidad y soberanía).

"No cabe duda de que ambas regiones comparten un fuerte apego al multilateralismo, sin embargo, para avanzar en el diálogo interregional con respecto a ese valor hay que precisar de qué concepto se habla. Si se trata de un *multilateralismo defensivo*, destinado a reivindicar la soberanía de los Estados, o de un *multilateralismo efectivo*, que pretende enfrentar las nuevas amenazas a la seguridad internacional y adoptar nuevos regímenes que objetivamente significan limitaciones para la soberanía de los Estados (*van Klaveren, 2004: 61*)."

La visión del multilateralismo del Mercosur se podría describir, por lo tanto, como westfaliana o soberanista, mientras que la UE defendería un multilateralismo post-westfaliano. La diferencia consiste precisamente en la noción de soberanía que implican esas dos visiones del multilateralismo. La cesión de soberanía tiene significados distintos para la UE y para el Mercosur, lo que se debe en parte a que la UE en sí misma ya representa

---

una importante cesión de soberanía nacional por parte de sus Estados Miembros (van Klaveren, 2004: 61). América Latina, en cambio, a lo largo de su historia, ha tenido que luchar duro para defender el concepto de soberanía nacional. Por eso, para los países de América Latina, el sistema multilateral representa una especie de garantía de su soberanía y del principio de no intervención. Sanahuja (2006: 15s; 2006a) precisa que "a menudo, este multilateralismo 'westfaliano', percibe de forma amenazadora las iniciativas en materia de derechos humanos o de seguridad colectiva, pues en su experiencia histórica se ha utilizado a menudo la retórica democrática para justificar intervenciones externas."

Al mismo tiempo, Sanahuja alega que "algunos países latinoamericanos parecen estar acercándose a la visión 'cosmopolita' de la soberanía y el multilateralismo. Así parece indicarlo la opción regionalista, y en el marco multilateral, que en la Cumbre de Nueva York hayan aceptado el principio de 'responsabilidad de proteger' y otras iniciativas para reforzar el sistema multilateral (Sanahuja, 2006: 15 s; 2006a)." Según Sanahuja (ibid.), la UE promueve un multilateralismo "cosmopolita", basado en organizaciones regionales y mundiales más fuertes y legítimas.

Existe un amplio acuerdo entre las dos regiones en que al reforzar el multilateralismo, éste se convertirá en el núcleo de la asociación estratégica entre los países de América Latina y el Caribe y la Unión Europea. Estos países comparten la visión de un orden internacional, basado en los derechos humanos, el Estado de Derecho y los principios democráticos. Se enfatiza, además, que las organizaciones regionales juegan un papel crucial en la formación de un sistema multilateral que pueda afrontar el futuro. El proceso de la integración europea, así como las organizaciones de América Latina y el Caribe, en efecto son un ejemplo de multilateralismo.

En la Declaración política de la II Cumbre eurolatinoamericana de Madrid, el llamado Compromiso de Madrid (Madrid, 2002), el objetivo de fortalecer el multilateralismo sobre la base de los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas y el derecho internacional figura como primer punto, y se concreta en el punto nueve, donde se alega que la Unión Europea y América Latina se comprometen a "reforzar el diálogo político birregional en los foros internacionales y las consultas en el marco del sistema de Naciones Unidas y de sus principales Conferencias sobre las cuestiones internacionales principales" (ibid.).

En la III Cumbre eurolatinoamericana que se celebró en mayo de 2004 en Guadalajara, México, el multilateralismo -aparte de la cohesión social- fue uno de los temas más importantes del encuentro, y se organizaron varias mesas de trabajo en torno a la temática. En el informe, elaborado a partir de los resultados de una de estas mesas de trabajo (Guadalajara, 2004a: 1), se alega que ambas regiones reconocen en el multilateralismo como un medio útil para enfrentar los problemas globales como la seguridad internacional, el terrorismo, la delincuencia organizada transnacional, el desarrollo sostenible y las relaciones económicas. Asimismo, ambas regiones reconocen el potencial de coordinar sus posiciones en los foros multilaterales, dado el importante peso relativo que representan 58 votos.

Se reconoce el Sistema de Naciones Unidas como parte fundamental del sistema multilateral, aunque, al mismo tiempo exista un acuerdo mutuo que las Naciones Unidas deben ser reformadas para poder enfrentar con eficacia los nuevos retos globales y para desempeñar su papel fundamental en los ámbitos de paz, seguridad y desarrollo.

También se recoge en dicho informe que la consolidación del regionalismo es una manera de fortalecer la acción multilateral (Guadalajara, 2004a: 2). Los países participantes reconocieron que consolidar posiciones regionales no era tarea fácil, pero que sin embargo era necesario para el manejo efectivo de los problemas y retos que se les presentan y que enfrentan por la vía multilateral. Se alega que se deben privilegiar las fuerzas emanadas del sistema multilateral sobre las coaliciones de países, en caso de conflictos. Acerca de la soberanía del Estado se dice que si bien está vigente, es necesario tomar acciones conjuntas para prevenir crisis humanitarias, aunque es necesario que se adopten lineamientos claros para su instrumentación y que no se sujeten a interpretaciones particulares. Se mencionó también el importante papel que la acción multilateral desempeña en cuanto a desarme, a desminado, a migración y en el combate del tráfico de armas pequeñas. Asimismo, se hizo referencia a la importancia en la agenda multilateral de los temas sociales como los derechos humanos, la migración y la discriminación por cualquier motivo, como complemento de combate a la pobreza y al desarrollo sostenible.

En un segundo informe de otra mesa de trabajo sobre la misma temática (Guadalajara, 2004b) también se concluye que la Unión Europea y América Latina comparten la convicción, que los enfoques multilaterales acerca de los problemas globales son más importantes hoy que nunca, ya que ningún

---

país puede enfrentar el reto global por sí solo. Se alega que hay dos vías para responder a los retos multidimensionales que enfrenta el mundo actual: la paz y la seguridad, por un lado, y el desarrollo sostenible por otro; dos conceptos estrechamente ligados. Se concuerda plantea que la comunidad internacional puede controlar los riesgos así como las oportunidades de globalización, únicamente si cuenta con un sistema eficaz de "governabilidad global" multilateral, fundado en reglas.

En general, las referencias al multilateralismo o al multilateralismo eficaz abundan en las declaraciones comunes entre la Unión Europea y América Latina (Guadalajara, 2004: 2; Viena, 2006).

Pero aunque haya un consenso muy amplio en muchos temas, apenas existe una concertación sistemática de las posiciones en los foros multilaterales. Osimani y Pérez Antón (2006: 221) escriben al respecto, que existe la percepción que "sería muy importante que hubiera una instancia de discusión para aglutinar posiciones", pero que en realidad, "el Mercosur no tiene instituciones con competencias bien definidas para acordar y llevar adelante negociaciones de tipo político. Osimani y Pérez Antón (ibid.) proponen que debería incorporarse un ámbito de concertación, así como mejorar la coordinación previa a las negociaciones, para evitar que los cuatro países presenten su posición en cada instancia de negociación".

En efecto, en una declaración presidencial de 1996 (Mercosur, 1996), los entonces presidentes de los Estados Miembros del Mercosur acordaron establecer entre los Estados Miembros del Mercosur un mecanismo de consulta y concertación política con los siguientes propósitos: ampliar y sistematizar la cooperación política; examinar las cuestiones internacionales de especial interés para los Estados partes, con el objetivo de buscar concertar posiciones en relación a las mismas; y considerar asuntos de interés político común relacionados con terceros países, grupos de países u organismos internacionales.

La Unión Europea claramente apuesta por el multilateralismo, lo que se plasma, por ejemplo en la estrategia europea de seguridad (EU, 2003: 9). En ésta se alega que "nuestra seguridad y nuestra prosperidad dependen cada vez más de la existencia de un sistema multilateral eficaz". Consta que el objetivo de Europa "es el desarrollo de una sociedad internacional

más fuerte, con instituciones internacionales que funcionen adecuadamente, y de un orden internacional basado en el Derecho”.

“Hemos asumido el compromiso de respetar, defender y desarrollar el Derecho internacional. El marco fundamental para las relaciones internacionales es la Carta de las Naciones Unidas. El Consejo de Seguridad de Naciones Unidas tiene la responsabilidad de fundamental de mantener la paz y la seguridad internacionales (UE, 2003: 9).”

En el documento aparece, además, una referencia explícita al Mercosur, diciendo que forma parte de una serie de organizaciones regionales que contribuyen de manera importante a la mayor estabilidad del mundo (ibid.).<sup>325</sup>

---

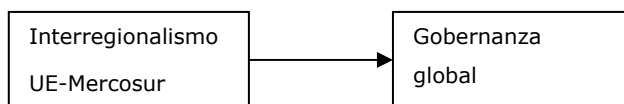
<sup>325</sup> También se mencionan la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN) y la Unión Africana, así como la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) y el Consejo de Europa.

## 7 Dinámicas constituyentes del interregionalismo Unión Europea-Mercosur

En éste capítulo, en primer lugar, es preciso distinguir entre dos tipos de “dinámicas constituyentes” de interregionalismo: dinámicas constituyentes hacia las regiones y dinámicas constituyentes hacia la gobernanza global.

Las dinámicas constituyentes, entendidas como una contribución del interregionalismo a la gobernanza global, se basan en la concertación de posiciones entre el Mercosur y la Unión Europea (multilateralismo eficaz), y la creación y/o consolidación de una estructura ideacional intersubjetiva (ver figura 7.1).

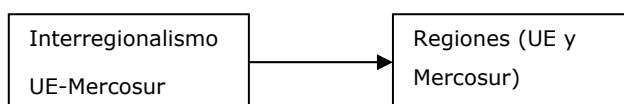
**Figura 7.1: Dinámicas constituyentes hacia la gobernanza global**



Fuente: elaboración propia

Las dinámicas constituyentes hacia las regiones, en cambio, son las posibles repercusiones del interregionalismo en el regionalismo/los procesos de integración regional y las regiones en su calidad de actores de la sociedad internacional. Se parte de la premisa que entre regionalismo e interregionalismo existe una relación circular (ver también el capítulo 3.3, p. 65). El regionalismo es una condición sine qua non para el interregionalismo; son los actores regionales que emprenden el proceso de cooperación interregional. Al mismo tiempo este proceso de cooperación interregional -llamado interregionalismo en su forma institucionalizada- puede tener repercusiones en el proceso de integración regional y en los actores regionales (dinámicas constituyentes) (ver figura 7.2).

**Figura 7.2: Dinámicas constituyentes hacia las regiones**



Fuente: elaboración propia

Se supone que el interregionalismo puede ayudar a consolidar un proceso de integración regional. Evidentemente, no necesariamente tiene que ser el

caso, y además puede darse en ciertas dimensiones del regionalismo y en otras no. Parece comprobarse en la realidad que en el interregionalismo pueda ser un factor determinante en la evolución –tanto interna como externa- de una región. En lo que se refiere al interregionalismo Unión Europea-Mercosur, la hipótesis es que éste conlleve una dinámica constituyente en cuanto a la condición de actor de sus integrantes, o sea la Unión Europea y el Mercosur. Tanto la Unión Europea como el Mercosur se consolidarían a través del interregionalismo UE-Mercosur en su respectiva condición de actor de la sociedad internacional (ver también los apartados 5.1.1 (p. 123) y 5.1.2 (p. 135) del capítulo 5). El análisis que se lleva a cabo tiene en cuenta las tres dimensiones de la relación interregional: diálogo político, comercio y cooperación al desarrollo.

A pesar de tensiones y diferencias intraregionales, que son naturales e inevitables en un proceso de integración regional, una estructura interregional de diálogo político induce al pensamiento y potencialmente a la actuación en bloque. Dicho de otro modo, el hecho de relacionarse con otro actor regional para cada bloque hace más necesario concertar posiciones previas y hablar con una voz en los foros interregionales. Los temas de identificación regional juegan un papel importante, y el diálogo interregional puede favorecer la construcción de identidades regionales.

En términos más prácticos, la cooperación interregional, sea en el terreno político, comercial o de cooperación al desarrollo, exige formular respuestas colectivas previas a los encuentros interregionales. En efecto, se trata de una condición sine qua non: Sin acuerdo previo intraregional no puede haber acuerdo interregional. Al mismo tiempo, el proceso de cooperación interregional puede suponer un incentivo para la cohesión interna de las regiones que participan en el proceso de cooperación interregional.

Preguntas concretas que emanan de estas reflexiones son:

¿En qué ámbitos de la relación interregional se puede identificar una dinámica constituyente del interregionalismo UE-Mercosur para el Mercosur y/o para la Unión Europea? ¿En qué ámbitos no es posible? ¿Incrementa el interregionalismo entonces la condición de actor del Mercosur/de la Unión Europea?

Se justifica el desequilibrio entre el espacio dedicado al Mercosur y la Unión Europea porque la UE dispone de un nivel de integración intraregional

mucho mayor. La integración regional es una condición sine qua non para una actuación interregional y sobre todo global de cualquier región. En el caso de la UE, esa condición se cumple en un nivel bastante significativo, mientras que en el Mercosur no es el caso.

En cuanto a las dinámicas constituyentes para la gobernanza global, cabe preguntar en qué medida y en qué ámbitos la Unión Europea y el Mercosur son capaces de concertar posiciones que pueden tener algún impacto en la gobernanza mundial.

### *7.1 Reconocimiento mutuo y credibilidad*

El proceso de cooperación interregional entre la Unión Europea y el Mercosur parte del reconocimiento mutuo como regiones. Lo que parece ser una evidencia –el reconocimiento mutuo como regiones– en el fondo es un hecho político de gran valor. Es a partir de este reconocimiento mutuo que ambas regiones emprenden un proceso de cooperación interregional y crean –a través de la institucionalización de dicho proceso– un interregionalismo con sus respectivos canales de comunicación, que en el caso UE-Mercosur no necesariamente son exclusivos. La relación Unión Europea-América Latina, así como la relación Unión Europea-Grupo de Río brindan posibilidades y espacios de diálogo adicionales, y son en este caso de existencia previa a la propia relación interregional.

El proceso de cooperación interregional entre el Mercosur y la Unión Europea, representa una fuente de “auto-legitimación” y de “legitimación” para ambas regiones. Hacia dentro, es decir, hacia sus Estados Miembros, se evoca una identidad regional, una identidad de bloque, dado que es precisamente el bloque que emprende la relación interregional. En paralelo, hacía fuera, es decir, hacía actores terceros también es visible el interregionalismo “comunicando” que la región se relaciona con otra región. Se puede decir que hacía dentro, tanto el Mercosur como la Unión Europea incrementan su credibilidad como actores de la sociedad internacional a través de su cooperación interregional. Al mismo tiempo aumenta su credibilidad ante terceros actores en el escenario internacional, es decir, que el reconocimiento mutuo como regiones puede ser una fuente de “legitimación” recíproca. El hecho de que la Unión Europea coopere con el Mercosur reconoce y “legitima” éste como actor regional y viceversa. Probablemente la legitimación del Mercosur a través de la cooperación interregional con la Unión Europea sea más relevante, debido a que la UE

es un actor ya más consolidado en la sociedad internacional y por lo tanto dispone de una mayor capacidad "legitimadora" que el Mercosur. Este aspecto refleja la relación asimétrica entre la UE y el Mercosur. En la Comunicación de la Comisión Europea sobre integración regional (1995: 7), esto se expresa claramente:

"The dialogue from region-to-region (Rio Group-EU, San José, ASEAN-EU, SADC-EU) has also contributed in a mayor way to enhancing the political status and the economic bargaining power of EU regional partners, thereby strengthening their commitment to deepend and to further institutionalize their own integration arrangements (Mercosur, ASEAN, SADC)."

El incremento de credibilidad ante terceros actores puede además operar como un incentivo para emprender otros procesos de cooperación interregionales.

Para el Mercosur, y en menor medida también para la Unión Europea, las negociaciones para el Acuerdo de Asociación Interregional, que comprenden el diálogo político, la cooperación y el comercio tienen una importancia simbólica y política, dado que representan el mutuo reconocimiento como actores en el escenario internacional, así como actores del sistema internacional de comercio.

La construcción de la identidad exterior de la UE como actor global está íntimamente relacionada y reforzada por el interregionalismo. El interregionalismo no sólo legitima y promociona la UE como actor, hacia dentro y hacia fuera, sino también aumenta la legitimidad de otras regiones que a su vez promocionan la construcción de regiones y pautas de interregionalismo. Por tanto, la preferencia de la UE para la construcción de regiones y el interregionalismo no únicamente tiene implicaciones para la política exterior de la UE, sino también para la organización/el orden de la sociedad internacional donde actores regionales como la UE y otros ganan legitimidad (Söderbaum *et al.*, 2005: 371; ver también Westphal, 2007; European Commisison, 1995).

Bouzas (2004: 127 s) escribe con respecto al reconocimiento del Mercosur como un actor del sistema internacional de comercio:

"Entrar en negociaciones con la UE también tiene un significado político y simbólico para el Mercosur. Por una parte, las conversaciones bilaterales formales se convirtieron en un reconocimiento explícito de la unión aduanera como un actor en el

sistema comercial internacional. Por otra, había un sentimiento de identificación con la actitud de «comunidad» con que la UE enfoca la integración, en contraste con los modelos más «orientados al mercado» del TLCAN y el ALCA.”

En cambio, el hecho que hasta ahora no se haya podido llegar a la firma de dicho Acuerdo de Asociación -estando previsto para finales de 2004- podría perjudicar a la credibilidad de ambas regiones. Consecuentemente, la firma del Acuerdo de Asociación significaría un incremento de su credibilidad en el escenario internacional (véase también Bizzozero, 2001: 374; Giordano, 2002: 8).

### **Dimensión institucional del Mercosur**

Es preciso recordar que la relación entre el Mercosur y la Unión Europea explícitamente es interregional: una relación región-región (*region-to-region*). Se entiende que cuando se firmó el Acuerdo Marco de Cooperación *Interregional*, las dos partes lo firmaron en calidad de regiones. Asimismo, el Acuerdo de Asociación al que se aspira es un Acuerdo de Asociación Interregional. En el Documento Estratégico Regional de la Comisión Europea para la relación con el Mercosur (CE, 2007) esto se reitera continuamente: “(...) el acuerdo futuro -el primero entre dos regiones- (...)”.

Es posible que el interés de la Unión Europea en firmar un Acuerdo de Asociación con el Mercosur haya contribuido a que los países miembros del Mercosur, a través del Protocolo de Ouro Preto (Ouro Preto, 1994: artículos 34-36), le otorgaran personalidad jurídica internacional. Europa habría exigido ese paso como condición previa a la profundización de sus relaciones con el Mercosur (Grandi y Schutt: 338; Santander, 2005: 294). La UE habría indicado además la importancia de otorgar una personalidad internacional al Mercosur para que el acuerdo que se iba a negociar entre las dos entidades regionales pudiera constituir una verdadera relación interregional (Ventura, 2005: 103 s). El Protocolo de Ouro Preto se firmó en diciembre de 1994, y el Acuerdo Marco de Cooperación Interregional en 1995 después de que a finales de 1994 se había firmado una Declaración Conjunta afirmando el interés de ambas regiones de profundizar sus relaciones.

Se puede afirmar que la Unión Europea pudo tener un papel de “federador externo” y que el proceso incipiente de cooperación interregional habría

tenido cierta repercusión en el proceso de integración regional del Mercosur consolidando su condición de actor regional en la sociedad internacional (ver también capítulo 7, p.239).<sup>326</sup>

En esta línea hay autores (véase por ejemplo Giordano, 2002; Peña, 2004) que plantean que un Acuerdo de Asociación con la UE para el Mercosur podría proveer importantes incentivos de consolidar su proceso de integración, lo que llevaría al incremento de su "legitimidad" interna y su credibilidad externa. La lógica del argumento es que "con el objetivo de consolidar una posición común ante la UE, los países del Mercosur tendrán que lograr un mayor nivel de coordinación intergubernamental, que puede tener externalidades positivas para todo el proceso de integración (Giordano, 2002: 8)"<sup>327</sup>.

Además, no hay que olvidarse del apoyo más directo de la Unión Europea a las instituciones del Mercosur y la consolidación de su mercado común a través de la cooperación al desarrollo.

## *7.2 Cohesión intraregional y consensos interregionales*

Un consenso interregional necesariamente requiere un consenso intraregional previo en cada región que participa en el proceso de cooperación interregional. La falta de un acuerdo intraregional, es decir, la falta de cohesión intraregional, dificulta la negociación de acuerdos o consensos interregionales.

Eso, sin embargo, no quiere decir que un alto nivel de cohesión intraregional garantice el alcance de acuerdos interregionales, dado que las respectivas posiciones regionales perfectamente pueden resultar incompatibles.

Además vale la pena reflexionar sobre la pregunta, si un consenso intraregional frágil o difícil de alcanzar pueda consolidarse o agilizarse a través de la cooperación interregional, que podría funcionar como un incentivo externo o una "fuerza disciplinadora".

En muchos temas no se puede contar con un consenso intra-regional -en el Mercosur, en la Unión Europea o en los dos organismos- lo cual

---

<sup>326</sup> Con este argumento no se pretende quitarle importancia a la evolución interna del Mercosur, sino ampliar el panorama.

<sup>327</sup> Traducción propia del inglés.

evidentemente dificulta la concertación de posiciones a nivel interregional. Es el caso, por ejemplo, de la reforma del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.

Si estos temas representan el eje del proceso de cooperación interregional, es probable que no se llegue a constituir un interregionalismo demasiado sólido. La problemática agrícola de las negociaciones comerciales entre la Unión Europea y el Mercosur es un buen ejemplo. Es la coherencia de políticas que juega un rol clave.

### *7.3 La dimensión comercial*

¿Existe una dinámica constituyente del interregionalismo UE-Mercosur en el ámbito comercial hacia las regiones y su condición de actor?

¿Existe una dinámica constituyente del interregionalismo UE-Mercosur hacia la gobernanza global en el ámbito comercial?

#### **El Mercosur**

En el caso de Mercosur, hay que constatar que las negociaciones comerciales con la Unión Europea, en cierta medida, le obligaron a concertar una "posición Mercosur". Con los años que pasaron desde el inicio de las negociaciones para un Acuerdo de Asociación, en efecto el Mercosur ha logrado llegar a ciertos consensos y pudo presentar una oferta más o menos consensuada entre sus Estados Miembros ante la UE. También lo consiguió ante las demás principales instancias de negociación, en concreto el ALCA y la OMC (Osimani y Pérez Antón, 2006: 223). Además, el Mercosur también actuó como actor unificado con la India y Sudáfrica, y frente a la Comunidad Andina.

Bouzas (2004: 133), sin embargo, establece una diferencia entre el proceso de negociación con la UE como "federador externo" para la cohesión intra-Mercosur y el proceso del ALCA. Mientras reconoce que las negociaciones con la UE han favorecido la cohesión del Mercosur y han sido un incentivo para que el Mercosur "siga trabajando en forma conjunta", afirma que el ALCA, en ciertos momentos, ha impulsado dinámicas centrífugas. Como razón formal, Bouzas (ibid.) alega que el mandato negociador dado a la Comisión señala explícitamente que las negociaciones entre el Mercosur y la Unión Europea deben ser de carácter región-región. Emprender conversaciones bilaterales, por lo tanto, demandaría un nuevo mandato del Consejo. Por parte de la Comisión, en particular desde la

---

Dirección General de Comercio Exterior, es explícito el objetivo de evitar negociaciones bilaterales con los países miembros del Mercosur (entrevistas Comisión Europea, 2007). En el proceso del ALCA, en cambio, la posibilidad o la amenaza de negociaciones bilaterales siempre cabía dentro de los escenarios posibles (ibid.), y en efecto, así es como han evolucionado estas negociaciones: hacia los llamados "Alquitas", acuerdos bilaterales con algunos países.

En cuanto a las negociaciones con la UE, lo importante es constatar que la relación interregional ayudó a la concertación de una posición común en el Mercosur (véase también Ventura, 2005: 432), que parte de una situación difícil, entre otras razones por las pronunciadas asimetrías que existen entre sus Estados Miembros en términos de tamaño, poder y potencial económico, peso político regional e internacional etc. Además, el Mercosur sufre la dificultad adicional de una alta complementariedad de sus economías. A eso, habría que sumar las dificultades económicas por las que pasaban entonces Brasil, sufriendo una grave crisis financiera, que provocó una devaluación brutal de su moneda nacional, y luego Argentina (Ventura, 2005: 432). Osimani y Pérez Antón (2006: 223-224; ver también Bouzas, 2004) argumentan que el "avance realizado en el proceso de integración y su relativo éxito hasta los años 1999 jugó como un factor positivo para el desarrollo de la agenda externa y tuvo consecuencias favorables para las negociaciones en curso, ya que los países miembros mejoraron su capacidad negociadora". Según los autores (ibid.), las negociaciones con la UE se percibían como funcionales al objetivo del Mercosur de facilitar la inserción en la economía mundial a través del regionalismo abierto.

Merece ser valorado como un paso importante que el Mercosur haya logrado llegar a una posición común, que ante todo está centrada en el objetivo de exigir mayor acceso al mercado agrícola de la Unión Europea. En efecto, el Mercosur aprobó en el ámbito del Grupo Mercado Común un documento en el que define su posición acerca de las negociaciones con la Unión. En un comunicado conjunto, que fue lanzado unos días después por los Presidentes de los Estados Miembros del Mercosur, éstos manifestaron su convicción en cuanto a la oportunidad de iniciar las negociaciones de la asociación según la Cumbre eurolatinoamericana de Río de Janeiro. Se reiteró, además, que la agricultura constituía una parte esencial de sus economías y del comercio internacional de los Estados Miembros y por

consiguiente las negociaciones debían comprender la liberalización recíproca de la totalidad del comercio, sin ninguna exclusión a priori de sectores o productos (Ventura, 2005: 432).

Bouzas (2004: 128), sin embargo, relativiza la capacidad del Mercosur de llegar a una posición común y de defenderla de manera coherente en las negociaciones con la UE. Alega que los países miembros del Mercosur no fueron capaces de instaurar una "maquinaria negociadora capaz de identificar intereses comunes, subsanar las diferencias y negociar en forma eficaz", lo que en parte se debe a su carácter de unión aduanera "virtual" que carece de un mecanismo desarrollado para negociar con terceras partes.

"Estas debilidades se vieron claramente cuando el Mercosur armó su oferta de acceso al mercado para el comercio de mercancías: en lugar de ser el resultado de una estrategia de negociación coherente, la propuesta fue el denominador común de posiciones nacionales divergentes (Bouzas, 2004: 128)."

Es cierto que el Mercosur sigue sin tener "negociadores Mercosur", en todo caso serían los negociadores argentinos, brasileños, paraguayos, y uruguayos y ahora también venezolanos, que tendrían que interiorizar que negocian representando el Mercosur, intentando velar por el interés común.

Aún así, se puede decir que las negociaciones comerciales internacionales, con la UE y en el marco del ALCA, sirvieron como un catalizador para el Mercosur, dado que requerían un arbitraje entre las diferentes agendas de los miembros del bloque con el fin de concertar una posición común (Stuhldreher, 2004: 423). En efecto, las dinámicas constituyentes del interregionalismo UE-Mercosur no se limitan a la relación UE-Mercosur. También en el proceso de negociación del ALCA, el Mercosur asumió una posición común, precisamente en contra de la propuesta estadounidense. En el contexto del ALCA, es preciso constatar, que los Estados Unidos estratégicamente apostaban a la desunión de los países miembros del Mercosur, intentando hacer uso de las querellas comerciales entre Brasil y Argentina (véase también Ventura, 2005: 415; Santander, 2005: 292). Según la visión estadounidense, los procesos de integración regionales en América Latina son algo temporal y transitorio y deberían absorberse en un espacio más amplio como el ALCA (Bergsten, 1996). El Mercosur, en

particular, era visto como una barrera al proyecto de una zona de libre comercio panamericana, y en efecto, lo ha sido.

En lo que se refiere a la actuación del Mercosur en la OMC, teóricamente Brasil asumió el liderazgo, representando a los países del Mercosur como países en desarrollo. Pero en la práctica, caben dudas, por si Brasil realmente representa a sus socios regionales, o en todo caso si éstos se sienten bien representados.

## La Unión Europea

También en el caso de la Unión Europea las negociaciones con el Mercosur exigían que ésta asumiera una posición UE. En efecto, la UE defiende una posición común en las negociaciones con el Mercosur. A diferencia del Mercosur, cuenta con la Comisión Europea como institución supranacional, que posee el mandato de negociación y lleva a cabo las negociaciones. Sin embargo, la negociación con el Mercosur toca con la Política Agraria Común un tema de alta sensibilidad. En efecto, existe una posición común, defendida por la Comisión Europea, pero detrás de ésta se esconden posiciones muy divergentes de los Estados Miembros, cuyas economías se verían afectadas de distinta manera por la firma de un Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y el Mercosur. Según el nivel de afectación, asumen una posición más o menos favorable frente a las negociaciones interregionales.

Para iniciar la negociación de un Acuerdo de Asociación con el Mercosur, la Comisión Europea necesitaba un mandato por parte del Consejo. En efecto, entre los -entonces 15- Estados Miembros existían diferencias significativas al respecto, dado que un acuerdo de libre comercio con Mercosur podría afectar la agricultura europea. Aún así, la mayoría de los países apoyaban la negociación con el Mercosur, pero Francia, Irlanda y los Países Bajos - bajo presión de los lobbies domésticos- se oponían al mandato. El gobierno del Reino Unido opinaba que las negociaciones no debían empezar hasta que no se concluyera la Ronda de Doha. Dentro de la Comisión Santer (1995-1999) también hubo posiciones divergentes: El entonces Comisario de Agricultura y Pesca Franz Fischler, apoyado por su colegas franceses (Cresson y de Silguy) e Irlanda (Flynn) también se oponía al proyecto. A eso se sumó el lobby agrícola europeo. El Comisario Marín, en cambio, estuvo a favor, así como la presidencia alemana (primera mitad de 1999), los gobiernos de España, Italia y Portugal, y el Foro Empresarial Mercosur-Unión Europea que se había creado con el objetivo de asistir las negociaciones interregionales (IRELA, 1999a: 9 en Santander, 2005: 296).

Pero la falta de cohesión intraregional en el ámbito comercial del proceso de negociación del Acuerdo de Asociación dista de ser el único factor que impide avances concretos. En ambos lados de la mesa negociadora existe, además, una ambigüedad en relación a las estrategias de negociación, que se plasma en la superposición de las negociaciones interregionales UE-Mercosur, las negociaciones multilaterales en el marco de la Ronda de

Doha, y ciertas aspiraciones individuales de algunos países involucrados en el proceso como por ejemplo Brasil.

Oficialmente, tanto la Unión Europea como el Mercosur siguen apostando por la negociación en el marco multilateral en el contexto de la Ronda de Doha, en parte porque el acuerdo de libre comercio entre UE y Mercosur se entiende como un acuerdo de tipo "OMC plus", es decir, que iría más allá de la liberalización que se negocia en la OMC. Existe cierto choque entre la opción multilateralista y la opción interregionalista, y a pesar de la prioridad estratégica por lo multilateral, se iniciaron las negociaciones interregionales en 2000 UE-Mercosur. Esto llevó a una situación, en la que las negociaciones interregionales están supeditadas a las negociaciones multilaterales, y creó un clima de frustración en relación a las negociaciones UE-Mercosur. La posición de la UE en la OMC resultó especialmente frustrante para los países latinoamericanos, dado que ésta defendía junto a EEUU los intereses de los países del Norte en el ámbito agrícola (Dykman, 2006: 167). Cuando se emprendieron las negociaciones interregionales UE-Mercosur, era el Comisario español Manuel Marín (Comisión Santer 1995-2000) quien estaba a cargo de las relaciones con América Latina y ocupó un papel muy activo con una clara vocación regionalista (Bouzas, 2004: 129). Los Comisarios Chris Patten y Pasquale Lamy, en cambio, no tuvieron la misma actitud y priorizaron las negociaciones multilaterales (Dykman, 2006: 151). También es el caso del actual Comisario de Comercio Exterior Peter Mandelson, aunque en su caso exista cierta ambigüedad.

El proceso del ALCA añadió aún más complejidad al panorama de negociaciones. En efecto, en ciertos momentos, se daba la situación de tres negociaciones paralelas, lo que dio lugar a juegos tácticos tanto por parte del Mercosur como de la Unión Europea.

Ventura (2005: 408) alega que el Mercosur no fue capaz de sacar provecho de la superposición de las diferentes negociaciones –ALCA, DOHA, UE-Mercosur– y concluye que "sería preferible para el Mercosur no tener que optar entre el ALCA y la Unión, sino poder mantener las dos opciones abiertas, a fin de alcanzar el equilibrio y el dinamismo que las relaciones triangulares pueden ofrecer". Por otro lado, es preciso constatar que este "juego a dos bandas" no está ausente de riesgos y parece haber dado resultados: puede llevar a una situación de bloqueo total. Según Bouzas (2004: 128) pensar que el Mercosur podría salir ganando enfrentando a la

---

UE con Estados Unidos manejando una estrategia paralela, es demasiado simplista. En efecto, por parte europea se percibe que hubo un intento en esta dirección (entrevistas Comisión Europea, 2006): Se percibe que especialmente Brasil, pero también Argentina utilizaban la superposición de las negociaciones con la UE y en el marco del ALCA para presionar a la Unión Europea y viceversa (ver también Dykmann, 2006: 143). La falta de cohesión intra-Mercosur complica aún el escenario. Es aún más arriesgado apostar a determinadas estrategias en el escenario multilateral, sin tener las espaldas regionales cubiertas.

Es preciso recordar que desde el 2004 ya no hubo ronda de negociación oficial entre la UE y el Mercosur. Aún así, el tema no desapareció de la agenda, y en ningún momento se abandonaron oficialmente las negociaciones. Es decir, en ningún momento se comunicó un fracaso de las negociaciones, ni se abandonó la idea de concluir en un futuro más o menos próximo un Acuerdo de Asociación Interregional. Es decir, a pesar de las frustraciones de los últimos años y la perspectiva incierta, el Acuerdo de Asociación se mantiene en las agendas de Mercosur y Unión Europea.

En cuanto a la Ronda de Doha, el último encuentro que se celebró en verano de 2007 en Potsdam, Alemania entre la Unión Europea, EEUU, Brasil e India para destrabar las negociaciones de la Ronda de Doha fracasó, y para los europeos, el "culpable" había sido Brasil que asume un rol de líder representando a sus socios del Mercosur (Clarín, 2007). La actual Comisaría de Agricultura y Pesca de la UE, Mariann Fischer Boël, dijo en la prensa que Brasil "representa a todo el G20 y el Mercosur" (ibid.). Al menos en el discurso oficial Brasil asume este liderazgo. Así, el Ministro de Relaciones Exteriores brasileño, Celso Amorim dijo en octubre de 2007 (Somos Mercosur, 2007): "Para nosotros el MERCOSUR es una cuestión de estabilidad política de los países. No vamos a entregar al MERCOSUR a cambio de la OMC."

Cabe preguntarse si el énfasis que se hace por ambas partes en el interés de firmar el Acuerdo de Asociación es de carácter retórico, dado que en la realidad de las negociaciones comerciales hasta ahora no se ha traducido en hechos significativos. Algo parecido sucede a nivel multilateral en el marco de la Ronda de Doha. En el discurso oficial tanto la Unión Europea como el Mercosur apoyan la liberalización del comercio internacional y se demuestran comprometidos con la Ronda de Doha. Sin embargo, a la hora

de hacer concesiones concretas -cada uno en su respectivo ámbito de sensibilidad- hay fuertes resistencias.

En efecto, las respectivas estrategias se caracterizan ante todo por una falta de transparencia y coherencia y una -como se decía antes- ambigüedad entre una estrategia multilateral e interregional. Dicha ambigüedad -por parte de los dos lados- tiene repercusiones negativas en la credibilidad de ambos actores. En el caso de la UE, se perjudica su credibilidad como un actor, basado en normas -supuestamente comprometido con el multilateralismo comercial y un sistema de comercio más justo- y en consecuencia su "poder blando" (*soft power*) (Westphal, 2007: 108<sup>328</sup>). En el caso del Mercosur, resulta perjudicada su credibilidad como actor comercial, dadas las divergencias internas y las dificultades para identificar objetivos comunes de negociación, o incluso para mantener un compromiso de negociaciones conjuntas (véase también Bouzas, 2004: 133).

Desde la perspectiva de la Unión Europea, la relación interregional con el Mercosur debería tener un claro efecto constituyente: la consolidación del mercado común (CE, 2007). En efecto, la dimensión comercial UE-Mercosur está sujeta a la creación de un mercado único dentro del Mercosur y una unión aduanera, lo que, hasta el momento, no se ha producido y constituye un importante pre-requisito para la conclusión e implementación del futuro Acuerdo de Asociación Interregional. La idea era, que la perspectiva de firmar el acuerdo, iba a imponer "más disciplina, más cohesión" (Mercosur ABC, 2006). De momento sigue habiendo una zona de libre comercio imperfecta, así como una unión aduanera imperfecta.

En el ámbito económico se han dado algunos pasos para remediar las asimetrías que existen entre los países socios del Mercosur. Destaca la puesta en marcha del Fondo de Convergencia Estructural (FOCEM) por un monto de 100 millones de dólares al año a partir de 2009, pensado como mecanismo de redistribución de recursos a favor de las economías más pequeñas, Paraguay y Uruguay. En la misma línea se planteó eliminar el doble cobro del arancel externo común y flexibilizar las normas de origen para productos procedentes de Paraguay y Uruguay para que éstos sean

---

<sup>328</sup> "This of course has repercussions on the EU's credibility as a norm-orientated actor which in turn weakens its soft power; an effect that is reinforced by the growing disparity among the member states (Westphal, 2007: 108)."

considerados "productos Mercosur" cuando tienen un componente nacional de 30% y no de 60% como era requerido. Además, Argentina y Brasil acordaron utilizar moneda nacional en sus transacciones comerciales, lo que representa una disminución de los costos financieros que redundará sobre todo a favor de las Pymes exportadoras (Álvarez, 2007).

En cuanto a dinámicas constituyentes del interregionalismo UE-Mercosur en la gobernanza global en el terreno comercial, se puede concluir que el interregionalismo UE-Mercosur no la está fomentando. En efecto, el interregionalismo UE-Mercosur carece de impacto en relación a la Ronda de Doha. Esto es así, porque la negociación UE-Mercosur está totalmente supeditada a la negociación multilateral. Por lo tanto, en todo caso es la negociación multilateral que podría tener algún impacto en la negociación interregional.

La asimetría que existe entre la UE y el Mercosur en términos socio-económicos marca el carácter Norte-Sur de sus negociaciones comerciales, sea a nivel interregional o a nivel multilateral. Los respectivos intereses, en efecto, son diferentes, lo que no quiere decir que sean dados y fijos. Sin embargo, por razones estructurales tampoco es probable que cambien a corto o mediano plazo. Esta situación se ve agravada por la falta de cohesión interna en el Mercosur y la falta de coherencia en la Unión Europea, lo que perjudica a la condición de actor y sobre todo a la credibilidad de ambas regiones. Desde el 2004, es decir desde ya no ha habido rondas de negociación formales entre la UE y el Mercosur, en realidad es casi imposible que el interregionalismo UE-Mercosur pudiera implicar dinámicas constitutivas relevantes. La atención, tanto por parte de la UE como por parte del Mercosur, estaba centrada en las negociaciones multilaterales en el marco de la Ronda de Doha, porque es evidente que el Acuerdo de Asociación que incluye el acuerdo comercial, no estaba al alcance mientras Doha no se resolvía de alguna u otra forma. En modesto efecto constituyente se puede identificar, sin embargo

#### *7.4 La dimensión de cooperación al desarrollo*

La cooperación al desarrollo es el ámbito de acción de la Unión Europea que se dirige directamente hacia el fortalecimiento del proceso de integración regional del Mercosur. Se distingue por lo tanto del diálogo político y también de la cooperación comercial, que en todo caso afectan la consolidación del Mercosur de manera indirecta. Además hay que tener en

cuenta que en cierta medida se trata de un proceso unidireccional, en el que los roles están claros y responden a un esquema Norte-Sur: La UE actúa como donante, no sólo en términos financieros, y el Mercosur es receptor.

En este capítulo no se pretende hacer una evaluación de la cooperación europea hacia el Mercosur y las consecuencias para la consolidación del mismo. En cambio, si se trata de identificar dinámicas constituyentes en el ámbito de la cooperación.

Los ámbitos y las prioridades de la cooperación Unión Europea-Mercosur se describen en el capítulo 5 (p. 102). La cooperación entre el Mercosur y la Unión Europea se basa en el Acuerdo Marco de Cooperación Interregional UE-Mercosur, firmado en Madrid el 15 de diciembre de 1995. Este acuerdo establece la cooperación para apoyar los objetivos del proceso de integración del Mercosur, y las prioridades de cooperación se encuentran en los respectivos Documentos de Estrategia Regionales.

Una evaluación externa de la estrategia de cooperación de la Comisión Europea hacia el Mercosur que se refiere al período 1992-2002 (Ugarte *et al.*, 2004), concluye que la estrategia de la CE no fue muy "favorecedora del modelo de integración acordado por los Estados Miembros del Mercosur" y que tampoco ha tenido en cuenta el deseo del Mercosur de ejecutar sus actividades a través de estructuras interestatales o grupos de trabajo (*ibid.*, 5).

El Documento de Estrategia actual (CE, 2007) recoge los resultados de la evaluación. Como resultado positivo se subraya que la cooperación de la UE ayudó a reforzar y a facilitar el comercio en el Mercosur y con la UE, poniendo al alcance de las empresas del Mercosur nuevas oportunidades empresariales y contribuyendo al crecimiento global en la región y al desarrollo del mercado. Concluye que los proyectos que tenían en cuenta las asimetrías del Mercosur lograron los mejores resultados. En cuanto a ámbitos que deben mejorarse se hace énfasis en el bajo nivel global de participación en los proyectos y la ausencia de una institución centralizada del Mercosur responsable de gestionar e implementar la cooperación con terceros países.

Desde la perspectiva de la Comisión Europea se ha hecho el siguiente análisis: Por un lado, en el pasado la cooperación comunitaria estaba enteramente basada en múltiples proyectos, que respondían a peticiones

de diversos intereses y carecían de una visión estratégica global, es decir, una "visión Mercosur". Además, se dice que "la cooperación con el Mercosur también ha adolecido de falta de implicación política y de cambios de las prioridades políticas, dando lugar a proyectos dispares" (CE 2007).

Funcionarios europeos (entrevistas Comisión Europea, mayo 2006 y abril 2007) confirman que en el pasado hubo problemas significativos en la cooperación entre el Mercosur y la Unión Europea, problemas que se manifestaban en retrasos importantes en la ejecución de proyectos y en algunos casos pérdida de recursos. Desde la perspectiva comunitaria el mayor problema era que había una especie de "lucha interna" dentro del Mercosur: una lucha por prioridades según las diferentes necesidades nacionales reflejando las asimetrías y además una lucha por apropiarse de los puestos de directores de proyectos. En efecto, Brasil nunca tuvo mayor interés en los proyectos de cooperación europeos, dado que sus volúmenes financieros son reducidos en relación al país. Eso llevó a una situación de competencia entre Argentina y los países miembros más pequeños del Mercosur, Paraguay y Uruguay. Solía salir "ganando" Argentina, en términos de puestos de directores y en términos de prioridades de la cooperación. En efecto, la antigua estrategia no correspondía a la realidad asimétrica del Mercosur. A pesar de necesidades diferentes, había un proyecto para todos.

Antes este escenario poco satisfactorio, la Comisión Europea desarrolló una nueva estrategia, que apunta a una "dinámica constituyente" en el ámbito de la creación de instituciones y evidentemente implica un incremento de la conciencia/ identidad Mercosur. Lo realmente interesante de esta nueva estrategia radica en el intento de "obligar" a los países miembros del Mercosur de a crear una institución Mercosur que vele por la correcta implementación del plan de acción previamente acordado entre los países miembros.

La cooperación de 2007-2013 no se basará en una lista convencional de proyectos sino en un plan de acción modelado a lo largo del Programa de Trabajo de Integración del Mercosur. El plan de acción se centrará fundamentalmente en la realización del mercado común del Mercosur, haciendo hincapié en aquellos ámbitos que faciliten la implementación del futuro Acuerdo de Asociación UE-Mercosur. Incluirá un número limitado de objetivos prioritarios acordados con el Mercosur y aprobados por la Comisión. Para implementar los objetivos acordados, el plan se traducirá

en listas de acciones que deben ser adoptadas por cada uno de los cuatro países. El seguimiento y la supervisión de su aplicación serán responsabilidad de una sola institución del Mercosur, que todavía no está determinada. Es decir, que el Mercosur se ve casi obligado de crear una institución que vele por el bien común. El nuevo planteamiento se basará en los resultados y estará supeditado al progreso en la realización de los objetivos establecidos en el plan de acción.

El diseño de la nueva estrategia responde a las asimetrías en el Mercosur y significa alejarse del enfoque clásico de proyecto ("*one fits all*"). En efecto, se intentó "copiar" el modelo de la directiva europea, en el sentido que hay que identificar un *objetivo regional* cuya implementación en cambio se realiza a nivel nacional. Es decir, que los países miembros del Mercosur juntos deben elaborar un objetivo común ("*We want them to identify joint objectives*"). En un segundo paso se presta asistencia para la implementación. Cada país tiene que desarrollar un plan de acción, por ejemplo en el área de las normas fitosanitarias. Luego se tienen que elaborar unos peer-reviews que representan un mecanismo de control intra-regional, intra-Mercosur antes de que la Comisión Europea acepte los planes de acción. El desembolso de fondos se hace según el progreso, es decir, según los resultados de implementación (*disbursements on results*), basados en los objetivos propios del Mercosur y su implementación.

Se puede concluir que al menos hasta este momento los países miembros del Mercosur carecen de una "identidad Mercosur" en el terreno de la cooperación con la Unión Europea; una identidad regional que implica que cada uno y todos juntos velen por el bien común. Por parte de la Unión Europea, es el Mercosur como región que recibe fondos de cooperación. Aparte de esa cooperación regional, los países miembros reciben cooperación comunitaria cada uno por separado. Es decir, Europa construye el Mercosur como un actor en el terreno de la cooperación –en este caso receptor–, pero la realidad demuestra que el Mercosur en este terreno no dispone de calidad de actor. Queda por ver en el futuro si la nueva estrategia europea de cooperación aporta algo a la construcción de una identidad Mercosur.

## 7.5 La dimensión política

*"El diálogo político es un factor clave del aumento de la coordinación y de la complementariedad en el proceso global (CE, Documento Estratégico Regional 2007-2012, 2007: 25)."*

En el capítulo 6 (p. 170) se hace referencia a la estructura ideacional de la relación interregional entre el Mercosur y la Unión Europea, es decir, a los "ejes ideacionales" de este interregionalismo: la democracia y los derechos humanos, la integración regional y el interregionalismo así como el multilateralismo. Teniendo esta base ideacional -con las incongruencias que pueda haber-, el objetivo de buscar cierta coordinación en las respectivas posiciones en los foros diplomáticos multilaterales es explícito en el Acuerdo Marco de Cooperación Interregional entre la Unión Europea y el Mercosur.

Este capítulo gira en torno a las dinámicas constituyentes en la dimensión política. El reconocimiento mutuo y el incremento potencial de credibilidad para el Mercosur y la Unión Europea como actores, a través de su proceso de cooperación interregional, sin duda son aspectos muy importantes que se refieren a la dinámica constituyente hacia las regiones. Es preciso identificar dinámicas constituyentes hacia las regiones en temas concretos del diálogo político interregional, por un lado, y por otro lado dinámicas constituyentes del interregionalismo Unión Europea-Mercosur hacia la gobernanza global.

A modo de introducción, vale constatar que la asociación Unión Europea-América Latina así como la asociación UE-Mercosur tienen el objetivo explícito de fomentar la cooperación multilateral. Tomando esto como punto de partida, un diálogo político en marcha tiene que ser valorado como tal, dado que representa un impulso importante hacia un proceso de aprendizaje y concertación de posiciones comunes en el Mercosur y América Latina, herramienta fundamental para llevar a cabo negociaciones multilaterales a nivel global (Westphal, 2007: 104 s).

La relación interregional entre la Unión Europea y el Mercosur es un ejemplo para una cooperación multilateral institucionalizada entre Estados soberanos independientes que a su vez conforman dos unidades regionales (regiones) que por si solos ya son un ejemplo de cooperación multilateral institucionalizada entre Estados soberanos e independientes. Surge una

especie de cooperación interregional institucionalizada, un interregionalismo entre -en este caso dos- regiones que se caracterizan por la cooperación multilateral institucionalizada entre sus Estados constituyentes.<sup>329</sup>

Un objetivo estratégico de la cooperación interregional entre el Mercosur y la Unión Europea es que las dos regiones puedan actuar cada vez más como aliados estratégicos en la escena internacional (dinámica constituyente hacia la gobernanza global). Eso no sólo incrementaría su respectivo protagonismo en la escena internacional, sino también permitiría a ambas regiones contribuir de manera conjunta al fortalecimiento del sistema multilateral y la gobernanza global (*rule-makers*). América Latina en conjunto incluyendo al Mercosur y la Unión Europea son las dos regiones en el mundo que más interés tienen en un multilateralismo eficaz, o como lo formulan Freres y Sanahuja (2006: 31) “que haya unas reglas más robustas para regular las relaciones internacionales”. Sanahuja (2007: 81) alega además que “la aceleración de la globalización y el carácter marcadamente multipolar del sistema internacional, que el 11-S y la ‘guerra global contra el terrorismo’ han hecho más visibles, supone *mayores demandas de gobernanza en el marco multilateral*, para las que son necesarias regiones fuertes, con capacidad de actuar en esos ámbitos”. En un documento de evaluación reciente del Parlamento Europeo (PE, 2006: 5), se reitera que “la Unión Europea y Mercosur, en el marco de su Asociación, así como en el marco más amplio de la gobernanza mundial, deberían comprometerse a promover normas internacionales y multilaterales en materia comercial, social y medioambiental (PE, 2006: 5).”

Si la cooperación interregional entre el Mercosur y la Unión Europea se conceptualiza como un discurso continuado sobre instituciones, en el sentido amplio del término, la pregunta es como traducir valores o incluso aspiraciones comunes generales en visiones y políticas colectivas específicas (véase también Smith, 2004). En esta línea Fonseca (2005: 2) pregunta, ¿cómo es posible plasmar la misma actitud ante el multilateralismo en iniciativas políticas específicas?

---

<sup>329</sup> La idea de describir la relación interregional entre la Unión Europea y el Mercosur en estos términos nació a partir de la lectura de Smith, Michael E. (2004: 9) que define la Cooperación Política o la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) como “un ejemplo de cooperación multilateral institucionalizada entre Estados soberanos e independientes [traducción propia]”.

---

Como primer paso es preciso identificar los ámbitos y estrategias para la concertación de posiciones y su articulación en los foros multilaterales. El interés común del Mercosur y la Unión Europea en el multilateralismo es real (véase el apartado 6.3.2, p. 209), y en el marco de esta investigación se ha podido comprobar en varias entrevistas con varios actores de las relaciones interregionales. La cuestión es que hay que llevar este interés común a la práctica política, y teniendo en cuenta las conclusiones del capítulo 6 (p. 170), no hay que perder de vista que también es válido preguntar si la falta de concertación de posiciones se debe a que las visiones del multilateralismo en Mercosur y Unión Europea difieren de manera significativa. A lo largo de este capítulo esta reflexión se tomará en cuenta.

Evidentemente la concertación interregional necesariamente requiere una concertación intraregional previa (véase el apartado 7.2, p. 244). En el caso del Mercosur, para no hablar de América Latina en conjunto, eso no es tarea fácil, y la propia Unión Europea tampoco siempre es capaz de ponerse de acuerdo, como se ha podido comprobar, por ejemplo, en el contexto de la guerra de Irak. Por lo tanto hay que tener en cuenta posibles carencias de los canales de comunicación tanto intra- como interregionales.

Los asuntos de la agenda internacional que brindan un potencial significativo de concertación de posiciones entre el Mercosur y la Unión Europea en los foros multilaterales son: derechos humanos (Corte Penal Internacional), la reforma de Naciones Unidas y el ámbito de paz y seguridad. Hace poco, el Presidente de Uruguay Tabaré Vázquez, entonces a la cabeza de la presidencia Mercosur, dijo en una entrevista que "en lo que a diálogo político se refiere, la Unión Europea y el Mercosur comparten una visión multilateralista de las relaciones internacionales, a partir de la cual ambos bloques apoyan el fortalecimiento de las Naciones Unidas como garante de la paz y la seguridad internacionales y como opción válida frente a la variable unilateral o unipolar (El País, 2007).

En la Declaración Política, firmada en la II Cumbre Eurolatinoamericana en Madrid en el año 2002, en la que se definieron los objetivos comunes de la relación interregional, el primero es: fortalecer el sistema multilateral sobre la base de los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas y del Derecho Internacional.

---

Tanto la Unión Europea como el Mercosur, en realidad América Latina, son defensores del sistema multilateral (Freres y Sanahuja, 2006: 31). Fonseca (2005: 2) apunta en esta línea que Europa y América Latina comparten la misma cultura de política internacional. En este sentido se distinguen de la cultura política norteamericana que admite las prácticas unilaterales para problemas que en realidad son competencia de organismos multilaterales. La sintonía entre los países de la Unión Europea y del Mercosur también se manifiesta claramente en el hecho que todos apoyan la Corte Penal Internacional, todos han suscrito el Protocolo de Kyoto y todos han ratificado prácticamente todos los instrumentos de defensa de los derechos humanos, lo que no se puede decir de Estados Unidos (Fonseca, 2005: 2; Osimani y Pérez Antón, 2006: 222; van Klaveren, 2004: 63; Tokatlián, 2003: 114; Dykmann, 2006).

En efecto el sistema multilateral y las actividades de Naciones Unidas son uno de los principales puntos de enlace entre la Unión Europea y América Latina y por tanto también del Mercosur en el ámbito político. Sucede, sin embargo, que no existe una cooperación más sistemática. En la citada declaración de Madrid, las dos regiones además expresan su voluntad que la Corte Internacional Penal sea universal, que el terrorismo se combata acorde a la Carta de Naciones Unidas, que se combata la discriminación racial y que los propósitos de la Declaración y el Programa de Acción de la Conferencia de Durban sean implementados, en fin que haya consulta y diálogo en los foros multilaterales.

En las Conclusiones del Consejo del 27 de febrero de 2006 (Council Conclusions, 2006) se subraya la necesidad de un diálogo político con América Latina enfocando la capacidad biregional de cooperación en temas globales de preocupación común. Se subraya que para ambas regiones es conveniente compartir perspectivas sobre asuntos internacionales y regionales, apoyarse mutuamente en el marco multilateral, así como intercambiar experiencias y conocimientos en los ámbitos de mantenimiento de la paz, prevención de conflictos, lucha contra el terrorismo y la respuesta a desastres naturales. Se dice, además, que es de especial interés la participación creciente de países latinoamericanos en operaciones de paz asumiendo un papel de garantes de estabilidad regional.

### **Ejemplo para consolidación del Mercosur como actor regional a través de la relación interregional con la UE**

Las negociaciones para el Acuerdo de Asociación Interregional entre la Unión Europea y el Mercosur que comprenden el diálogo político, la cooperación y el comercio tienen una importancia simbólica y política para el Mercosur, dado que representan su reconocimiento como actor político en el escenario internacional. En efecto, la relación interregional abre un espacio, ofrece una especie de plataforma para su actuación. Si se aprobara el Acuerdo de Asociación, el Mercosur sin duda incrementaría su credibilidad de actor. Desde la perspectiva europea, las dinámicas constituyentes del proceso de cooperación interregional se evocan explícitamente. Se parte de la idea que el efecto de las negociaciones va a resultar útil para los procesos de integración regional imponiendo "más disciplina" y "más cohesión" (Mercosur ABC, 2006). Es dudoso si esto en la realidad "funciona". En el ámbito del diálogo político, las entrevistas que se llevaron a cabo dieron a entender que la mayor traba es la falta de interés, en particular la falta de interés de llegar más allá de las posiciones comunes "quasi-naturales". A eso se suma la falta de cohesión intraregional y la falta de una concertación sistemática de posiciones.

Ventura (2005: 307), sin embargo, opina que "desde el punto de vista del Mercosur, cuya inserción internacional está en considerable atraso respecto a Europa, la alianza interregional es un elemento primordial de su propia evolución interna". Reconoce también que la falta de cohesión interna en el Mercosur le impiden explotar todas las potencialidades de las posibles alianzas internacionales. Indicadores que el Mercosur haya incrementado su condición de actor son, por ejemplo, el papel que asume dentro de la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR) y, por otro lado los vínculos que está estableciendo con otros países y/o regiones distintas de Europa.

La actitud de la UE ante la evolución del Mercosur, es útil para demostrar que la relación interregional con la UE no carece de dinámicas constituyentes para el bloque regional.

En 1999, la devaluación de la moneda brasileña en 1999 afectó de manera significativa el Mercosur como bloque. En efecto, esa fecha se puede interpretar como el inicio de una crisis del Mercosur que duraría varios años. La crisis argentina, relacionada principalmente con el sostenimiento de la paridad entre el peso y el dólar, sin duda agravó esa situación. La

crisis argentina provocó que en el gobierno bajo el presidente Fernando de la Rúa surgieran serias dudas respecto a la utilidad y la viabilidad del Mercosur. Alentador de esas dudas y promulgador de una mayor cercanía a Estados Unidos y el proyecto del ALCA fue entre otros Domingo Cavallo, que había sido nombrado ministro de economía en 2001 -en plena crisis económica- y ya había ocupado el cargo (1991-1996) durante el gobierno de Carlos Saúl Menem (véase también Malamud, 2005a: 424). Los desequilibrios de las tasas de cambio brasilera y argentina amenazaban el acervo del Mercosur, principalmente el arancel común. Domingo Cavallo, adoptó una actitud visiblemente anti-Mercosur, proponiendo o el abandono de la unión aduanera a favor de una simple zona de libre comercio, o directamente el abandono del proyecto integracionista (Ventura, 2005: 464).

Los Estados Unidos aprovecharon esta coyuntura y la fragilidad del Mercosur para proponer a Argentina la firma de un acuerdo comercial (Santander, 2005: 298). Para la Unión Europea, una evolución tal significaría el fin de sus aspiraciones a una asociación interregional con el Mercosur, debido a que éste quedaría prácticamente obsoleto. En términos económicos, la concreción de una zona de libre comercio del tipo del ALCA desviaría una parte significativa del comercio hacia Estados Unidos. En esta coyuntura la Unión Europea, en particular el comisario Chris Patten, advirtió públicamente al ministro Cavallo sobre la decisión europea de rechazar cualquier negociación con los países aisladamente insistiendo en su firme voluntad de negociar con el Mercosur como bloque (Ventura, 2005: 465). Esta convicción -la de negociar con el Mercosur como bloque- sigue prevaleciendo en la Comisión Europea. Cuando se estableció la asociación estratégica con Brasil en mayo de 2007, la Comisión Europea se apuró a reiterar que eso no perjudicaba su compromiso con el Mercosur. Al contrario, ante las críticas de los que interpretaban la asociación estratégica con Brasil como una especie de "traición" a la estrategia regionalista, se respondía que ambas relaciones eran complementarias.

En cuanto a dinámicas constitutivas en el sentido de una aportación del interregionalismo Unión Europea-Mercosur a la gobernanza global, conviene se analicen las posiciones en relación a la reforma de Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, temas del ámbito paz y seguridad, así como posiciones frente a las Corte Penal Internacional.

### 7.5.1 Naciones Unidas y la reforma del Consejo de Seguridad

Naciones Unidas es un referente constante en la relación interregional entre el Mercosur y la Unión Europea en el marco de la relación Unión Europea-América Latina. En las declaraciones comunes se suele hacer referencia a la necesidad de reforma de las Naciones Unidas con miras a un multilateralismo eficaz. Se suelen sugerir una serie de acciones: una reforma a todo nivel de las Naciones Unidas y sus órganos, especialmente la Asamblea General, el ECOSOC y el Consejo de Seguridad.

Se alega que el Consejo de Seguridad necesita mayor representatividad y, por lo tanto, mayor legitimidad para que sus decisiones puedan ponerse en práctica de forma eficaz. En el informe del grupo de trabajo sobre multilateralismo que se organizó en el marco de la Cumbre eurolatinoamericana en Guadalajara se apela a la voluntad política necesaria para poner en práctica esas acciones.

La reforma del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas pretende incluir nuevos miembros permanentes o semi-permanentes sin derecho a veto, con una mayor representación de los países en desarrollo más importantes. Pero a pesar de las continuas reiteraciones de un compromiso común en cuanto a la reforma del Consejo de Seguridad, ni el Mercosur ni la Unión Europea están en condiciones de asumir una posición unificada en esta materia, lo que lógicamente impide que pueda haber una concertación interregional de posiciones. Partiendo de las relaciones UE-América Latina Soriano (2006: 409) escribe que "(...) en un tema tan fundamental como la reforma del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (CSNU), prevalecen las posiciones nacionales y la actuación concertada no parece probable". Soriano alega que esto "quizás se debe a que en la mayoría de los países de ambas regiones prevalece una visión en la que las instituciones internacionales son solamente un reflejo de las voluntades nacionales, y no espacios a partir de los cuales fortalecer una visión supranacional de la acción multilateral".

En el caso del Mercosur, tanto Argentina como Brasil consideran que América Latina debería tener un lugar en el Consejo de Seguridad, pero no hay acuerdo en la modalidad de inclusión. Mientras Brasil -en sintonía con sus aspiraciones internacionales- propone ocupar esa banca como miembro regional permanente, Argentina defiende la opción de un miembro permanente regional rotativo (Osimani y Pérez Antón, 2006: 222). Es decir, Brasil defiende la opción A de la reforma, propuesta por el antiguo

Secretario General de Naciones Unidas, Kofi Annan, que implica que se incorporarían al Consejo de Seguridad seis nuevos miembros permanentes sin derecho a veto: dos para África, dos para Asia, uno para Europa y otro para América. Argentina ha expresado abiertamente que no desea Brasil como miembro permanente del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y es partidario de la fórmula B según la que se añadirían ocho nuevos miembros semi-permanentes con mandatos de cuatro años renovables. En ambos casos, el Consejo pasaría de los quince miembros - cinco permanentes y diez no permanentes- a un total de 24 miembros. El derecho de veto de los cinco miembros permanentes actuales se mantendría. A Brasil como defensor de la opción A de la reforma se suman Alemania, la India y Japón, todos ellos aspirantes a ocupar uno de los nuevos puestos permanentes del Consejo e integrantes del llamado Grupo 4 (G4). A pesar de que el Reino Unido y Francia hayan prestado su apoyo al G4, el grupo todavía no ha logrado el apoyo de los 54 miembros de la Unión Africana, necesarios para obtener la mayoría requerida para la reforma de la Carta, debido a la disputa sobre quién debería representar a África y el número de puestos en el Consejo. Argentina, en cambio, pertenece a otro grupo, denominado "Uniéndonos por el Consenso", integrado además por Canadá, Colombia, Costa Rica, Italia, México, Pakistán, Corea del Sur, España y Turquía. Ambos grupos se enfrentan al rechazo de China que quiere evitar que Japón forme parte del Consejo y Estados Unidos que apoyaba la candidatura de Japón, pero rechazaba abiertamente la de Alemania, en represalia por su posición en la guerra de Irak (véase Sanahuja, 2006a: 193).

Venezuela no es partidario de la opción A ni de la opción B. Está a favor de la reforma del sistema de Naciones Unidas, pero exige una democratización verdadera del organismo, en particular del Consejo de Seguridad que considera un "órgano antidemocrático donde residen las fuerzas políticas que intentan practicar la unipolaridad y el unilateralismo, con pretensiones hegemónicas, favorecidas por la orfandad de un Consejo Económico y Social desmantelado cuyas atribuciones pertenecen a las instituciones de Bretton Woods y la OMC" (Misión Permanente de la República Bolivariana de Venezuela ante las Naciones Unidas, 2005a). Venezuela exige la eliminación del derecho de veto en el Consejo de Seguridad, además del aumento de sus miembros permanentes y no permanentes, con la participación de los países en desarrollo en las dos categorías.

En conclusión: Ni hay un consenso intra-UE ni intra-Mercosur. Por lo tanto, una actuación conjunta es altamente improbable. Y como no hay una necesidad imperante de llegar a un acuerdo interregional en esta materia, tampoco hay mayores incentivos para las regiones de llegar a acuerdos regionales. Es decir, que la dinámica constituyente del interregionalismo UE-Mercosur hacia las regiones es marginal. Vale decir lo mismo para la dinámica constituyente del interregionalismo UE-Mercosur hacia la gobernanza global, dado que la mera reiteración conjunta de la necesidad de una reforma de Naciones Unidas en general, y del Consejo de Seguridad en particular, aporta más bien poco a la gobernanza global.

### 7.5.2 Paz y seguridad

La Unión Europea y el Mercosur son regiones de paz. Esta afirmación también es válida para América Latina en conjunto, partiendo de la ausencia de conflictos interestatales. Una Europa y una América Latina estables y seguras son esenciales para la paz y la seguridad internacional, lo que implica que los Estados de ambas regiones tienen un papel importante que desempeñar en la promoción de la paz y la seguridad internacional. El fortalecimiento de las relaciones políticas entre la Unión Europea y el Mercosur, y las relaciones eurolatinoamericanas en general en el ámbito de la paz y la seguridad representa una muy buena oportunidad para ambas regiones de incrementar su condición de actor y fortalecer su presencia en el escenario internacional (Soriano, 2006). Según García-Sayán (2006: 169 s), América Latina junto con Europa constituye un punto de referencia en el escenario global en cuanto a su enfoque hacia la paz y la seguridad globales.

En los últimos años, América Latina empezó a ser un actor de cierta envergadura en cuanto a la agenda global de seguridad. Esto se refleja claramente en ámbitos como, por ejemplo, el rechazo de las armas de destrucción masiva, la búsqueda de mejorar los mecanismos para el uso civil de la energía nuclear etc. En el marco de la OEA se hace además un monitoreo continuo en el control de los presupuestos de defensa.

En materia de conflictos, vale la pena destacar que los Estados latinoamericanos intentaron garantizar su neutralidad permanente. Kourlandsky (2006) escribe al respecto que durante las dos guerras mundiales se mantuvieron no alineados en la medida de lo posible, casi no participaron en la Guerra de Corea y tampoco en la primera Guerra del

Golfo. En 1967 declararon a América Latina como zona desnuclearizada mediante el Tratado de Tlatelolco, y se firmaron acuerdos regionales de desarme bilaterales. Más tarde, los gobiernos profundizaron el sistema de confianza mutua promoviendo la acción conjunta de las fuerzas armadas y el despliegue de maniobras coordinadas (ibid.). La última expresión colectiva de esta dinámica a favor de la paz, el desarme y la confianza tuvo lugar en México el 27 y 28 de octubre de 2003, con ocasión de la Conferencia Especial sobre Seguridad (ver también Soriano, 2006: 409). En esta conferencia se reafirmó que "la seguridad en el hemisferio tiene como base fundamental el respeto a los principios consagrados en la Carta de las Naciones Unidas y en la Carta de la Organización de los Estados Americanos". En un intento de definir esa comunidad de seguridad en América Latina, se manejan términos como "seguridad inclusiva" (Rojas Aravena, 2003), "seguridad cooperativa" (Jorge de la Lama, 1998) y "seguridad democrática" (Sanahuja, 2006a: 16).

Soriano (2006: 429) alega que "América Latina y la UE tienen claro que la globalización hace necesaria una aproximación global-multidimensional a la seguridad regional e internacional. En este sentido, las acciones de prevención (sobre todo mediante la cooperación y la ayuda al desarrollo), junto con el multilateralismo, debieran ser los pilares de una estrategia euro-latinoamericana de paz y seguridad internacional."

Entre la Unión Europea y el Mercosur (América Latina) en efecto existe una alta sintonía en materia de democracia, paz y derechos humanos (Osimani y Pérez Antón, 2006: 222; ver también el apartado 6.3, p. 195). Esta sintonía también se refleja en las respectivas pautas de votos en los órganos de Naciones Unidas (véase Fonseca, 2005). Entre los temas que cuentan con esta "sintonía interregional" están el fortalecimiento de Naciones Unidas para la defensa de los derechos humanos, la creación y el funcionamiento adecuado de la Comisión de Consolidación de la Paz, el fortalecimiento de las capacidades de Naciones Unidas para la respuesta humanitaria, el fortalecimiento del ECOSOC y de sus capacidades para dar seguimiento a las políticas de cooperación para el desarrollo, y la no proliferación de armamentos, y en especial, de las armas ligeras (Sanahuja, 2006a: 16).

En efecto, en un comunicado conjunto sobre la reunión ministerial, celebrada el 13 de mayo en Viena entre la Unión Europea y el Mercosur (Consejo, 2006), ambas regiones se pronunciaron a favor de la creación de

---

la Comisión de la Paz y el Consejo de los Derechos Humanos. Reiteraron su deseo de promover un sistema multilateral efectivo y fortalecer las capacidades de las Naciones Unidas en materia de mantenimiento de la paz y contribuir decididamente a través de un compromiso constructivo para dar respuestas comunes a los principales desafíos en materia de desarrollo social y económico, seguridad y derechos humanos.

También existe cierta sintonía en torno a la construcción de la paz y la prevención de conflictos. Al respecto Sanahuja (ibid.) alega que en este ámbito se ha planteado "la oportunidad y/o la necesidad de promover la cooperación entre la incipiente política europea de seguridad y defensa (PESD) u otras organizaciones regionales, como la OSCE, con organizaciones como la OEA o los procesos de integración regional - Mercosur, CAN o Centroamérica- y sus agendas de 'seguridad democrática' o 'seguridad cooperativa'." Según Freres y Sanahuja (2005: 48-52) un diálogo político y una cooperación reforzada en esta materia entre la UE; la OSCE y la OEA puede contribuir a que América Latina fortalezca sus capacidades para la prevención de conflictos, gestión de crisis y para desarrollar medidas adecuadas de fomento de la confianza.

En Haití, por ejemplo, existe una experiencia de actuación conjunta; los países del Mercosur han cooperado en este ámbito (ibid). Sin embargo, no existe una "actuación Mercosur", y la cooperación se ha dado de modo intergubernamental, enmarcada en la actuación de organizaciones multilaterales (ONU). Hirst (2007: 14 s) puntualiza que el "Mercosur sugiere la construcción de una zona de paz, pero en ningún momento indica los medios instrumentales para su viabilidad". Hirst (ibid.) también indica que la misma limitación se da en el caso del Grupo de Río y en el de la Organización de los Estados Americanos (OEA), que "ha estado cumpliendo un papel importante de asistencia electoral y monitoreo contra la violación de derechos humanos, pero no dispone de poder para convocar fuerzas militares y policiales que asuman responsabilidades de estabilización y mantenimiento del orden". La autora concluye: "La colaboración entre los países de Sudamérica y del Cono Sur parece ser más factible en ambientes institucionales de alcance mundial que en organizaciones regionales. (...) La creación de una comunidad de seguridad implica una homogenización de políticas de defensa de difícil alcance frente a definiciones de amenazas tan dispares como todavía ocurre entre los países de América del Sur."

En cuanto a los conceptos de seguridad que existen en América Latina (el Cono Sur) y la Unión Europea, parece que hay cierta sintonía. Al menos existe una conceptualización bastante similar sobre los retos para la paz y la seguridad en el siglo XXI, y sobre los mecanismos para enfrentarlos (Soriano, 2006; ver también Sorj, 2005: 15). Se podría decir que ambas regiones proponen un concepto de seguridad multidimensional y un "multilateralismo efectivo" para hacer frente a los retos. En todo caso el concepto de seguridad que se maneja en el Cono Sur y en la Unión Europea se distingue del concepto de "seguridad nacional" de Estados Unidos.

"La visión euro-latinoamericana se refiere a una actuación preventiva basada en herramientas económicas y políticas que fomenten el desarrollo y combaten la pobreza, y contribuyan así a eliminar las condiciones de frustración y miseria que en muchas ocasiones son la fuente para el desarrollo de actividades que ponen en peligro la seguridad de las sociedades (Soriano, 2006: 409 s)."

En una declaración ministerial conjunta de la Unión Europea y el Grupo de Río (Luxemburgo, 2005), ambas regiones se manifestaron acerca del informe del Secretario General de la ONU<sup>330</sup> de 21 de marzo de 2005, titulado "Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos" (ONU, 2005). Los ministros respaldaron el análisis del Secretario General según el cual "no disfrutaremos de desarrollo sin seguridad, de seguridad sin desarrollo ni de ninguno de ambos sin respeto de los derechos humanos". Dadas las interconexiones entre derechos humanos, seguridad y desarrollo, se acordó que era fundamental apoyar todos esos ámbitos. Se reafirmó además la determinación de contribuir a la realización de los Objetivos del Milenio y la reforma comprehensiva de Naciones Unidas, así como el apoyo para la Comisión de Derechos Humanos.

En la declaración se destacó que el desarrollo sostenible, basado en aspectos económicos, de justicia social y medio ambiente, era un instrumento importante para promover la paz y la estabilidad y para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Se reconoció la responsabilidad que incumbe a cada país en su propio desarrollo, entre otras cosas a través de la mejora de la gobernabilidad, la lucha contra la

---

<sup>330</sup> Kofi Annan entonces.

corrupción en los sectores público y privado, el combate contra la delincuencia organizada, la inversión en infraestructuras y la aplicación de las medidas necesarias para estimular un crecimiento dirigido por el sector privado con el fin de reforzar las estrategias de desarrollo nacionales.

El tema que, en efecto plantea un reto para una sintonía interregional todavía más afinada entre la UE y el Mercosur, es el uso de la fuerza militar como un instrumento para contribuir a la seguridad y la paz internacionales. Por motivos históricos, existe una resistencia "natural" al tema (ver, por ejemplo Sorj, 2005). En América Latina todas las formas de intervención despiertan rechazo, especialmente de una posible agenda (oculta) de intereses de Estados Unidos. Pero Brasil y Argentina, por ejemplo, consideran fundamental contar con unas fuerzas armadas modernas y capaces de actuar en diversas partes del continente (Soriano, 2006: 409 s)." En efecto, la actuación en Haití, con nueve países de la región involucrados y liderada por Brasil en el plano militar, supone un cambio político sustancial (Garrigues, 2007: 163 basándose en Gauthier-Campbell y John de Sousa, 2006 y Hirst, 2006). La declaración común entre Mercosur y Unión Europea, citada arriba, también recoge posiciones acerca de la situación en Haití y la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH) en la que están participando varios países de ambas regiones y que es considerada como una "eficaz muestra de multilateralismo". En concreto participan en la misión por parte del Mercosur Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay<sup>331</sup> y por parte de la Unión Europea Francia y España. Argentina, Brasil y Uruguay además aportan fuerzas policiales. Los ministros señalaron que el restablecimiento de la paz mediante el diálogo y la reconciliación política, la seguridad y la reconstrucción social y económica de Haití son desafíos compartidos y preocupaciones prioritarias.

### **Seguridad humana y la responsabilidad de proteger**

El principio de la "responsabilidad de proteger" surgió a partir de una iniciativa de Canadá que en 2000 lanzó la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía Estatal (*ICISS -International Commission on Intervention and State Sovereignty*). Dicha comisión estaba diseñada para buscar un consenso global sobre el papel de la comunidad internacional en

---

<sup>331</sup> Aparte de esos países latinoamericanos también participan Bolivia, Chile, Ecuador, Guatemalala, y Perú.

la protección de civiles en zonas de conflicto. Su informe final, "La Responsabilidad de Proteger"<sup>332</sup> trata la pregunta de cuando podría ser apropiado tomar acciones coercitivas estatales, y en particular militares frente a otros Estados con el fin de proteger poblaciones amenazadas. El documento es un intento de repensar la idea de la intervención humanitaria dentro del marco de la seguridad humana y adopta un acercamiento cauteloso a las circunstancias bajo las cuales podría ser considerado. La responsabilidad de proteger tiene tres dimensiones: la responsabilidad de prevenir, la responsabilidad de reaccionar y la responsabilidad de reconstruir. El informe enfatiza que la intervención militar sólo debe ser considerada cuando las opciones preventivas han sido agotadas. Garrigues (2007: 155 s) puntualiza:

"La responsabilidad de proteger parte de un concepto fundamental: cuando un Gobierno no cumple con el principio básico del Estado moderno de protección a sus ciudadano, la comunidad internacional debe asumir esta responsabilidad. Es decir, que la soberanía y el derecho de no injerencia que durante cientos de años han servido como *carte blanche* para el comportamiento interno de los Gobiernos de los Estados del mundo, ya no son sagrados. La soberanía se convierte en un derecho condicional. Si un Estado no cumple la responsabilidad de garantizar la seguridad de sus ciudadanos, especialmente si no tiene la voluntad de hacerlo, pierde el derecho a invocar la soberanía como argumento para evitar una intervención internacional que pretende ejercer esta responsabilidad (Garrigues, 2007: 155 s)."

La adopción del principio de la responsabilidad de proteger contó con el apoyo expreso de Kofi Annan, entonces Secretario General de las Naciones Unidas, la Unión Europea, la Unión Africana y otros países en desarrollo. En la Cumbre Mundial de la Organización de las Naciones Unidas de 2005 más de 150 Estados prestaron su apoyo unánime a la responsabilidad de proteger, lo que se plasmó en el Documento Final que se aprobó, a pesar de ser más limitado que el de la ICISS. La aprobación unánime de la Asamblea General se consiguió a pesar de la inicial oposición de Rusia y un reducido grupo de Estados, en gran parte miembros del Movimiento de Países No Alineados (MNA), entre los que están Cuba, Venezuela, Pakistán y Zimbabwe. La UE apoya el principio de la responsabilidad de proteger

---

<sup>332</sup> The Responsibility to Protect, disponible en: [www.iciss.ca/report\\_en.asp](http://www.iciss.ca/report_en.asp)

---

como bloque, como se refleja en las conclusiones de la presidencia de junio de 2005 (Consejo Europeo, 2005: 10).

Garrigues (2007: 156) alega que, desde el principio, el derecho a la intervención humanitaria planteó muchas dudas, especialmente entre Gobiernos y analistas de países del Sur. Constata (ibid.: 163), al mismo tiempo, que es curioso que tanto América Latina como África tuvieron una influencia decisiva en la superación de las reticencias que inspiraba el principio de la responsabilidad de proteger en muchos Estados: "Habiendo sufrido durante décadas y siglos la especulación económica y geopolítica de los grandes Estados occidentales, tanto África como América Latina representaron, sin embargo, la posición más razonable con respecto al principio."

En efecto, la gran mayoría de los países latinoamericanos, salvo Cuba y Venezuela, apoya el principio de la responsabilidad de proteger, aunque eso implica matizar su noción de soberanía. Para Sanahuja (2006a: 16), ese hecho supone un indicador de que "algunos países latinoamericanos parecen estar acercándose a la visión 'cosmopolita' de la soberanía y el multilateralismo". En cuanto a los países miembros del Mercosur, con la excepción de Venezuela, todos son partidarios del principio de la responsabilidad de proteger. Mientras que la reforma del Consejo de Seguridad había provocado división, con respecto al principio de la responsabilidad de proteger hubo un acuerdo amplio en la región (ver también Sorj, 2005).

Venezuela, sin embargo, rompe la coherencia intraregional del Mercosur e incluso latinoamericana formando parte del grupo de los llamados países "saboteadores" (*spoilers*) como Cuba, Egipto, Irán, Pakistán o Siria que junto a los no Alineados como Argelia, China, India, Indonesia y Rusia rechazan el principio de la responsabilidad de proteger.

La delegación venezolana ante las Naciones Unidas se ha pronunciado varias veces y de manera rotunda en contra del principio de la responsabilidad de proteger. En una intervención que pronunció la Ministra Consejera Eleyda García Matos en Consultas Informales sobre el Proyecto Final del Informe del Presidente de la Asamblea General en materia de

derechos humanos e imperio de la ley<sup>333</sup> (Misión Permanente de la República Bolivariana de Venezuela ante las Naciones Unidas, 2005) se alegó que había “una tendencia general en el Informe de relegar a un segundo plano el *papel de los Estados* en materia de Derechos Humanos, dando primacía a una visión restringida y manipulada sobre este tema, orientada fundamentalmente a justificar intervenciones y *violaciones a la soberanía*, utilizando como pretexto el respeto a los Derechos Humanos” (énfasis propio). Respecto a la responsabilidad de proteger en particular se afirma (ibid.):

“Reiteramos que no compartimos los artículos 113, 114, 115 del citado informe que se refieren a conceptos que ya han sido debatidos en el pasado en el seno de las Naciones Unidas. Nos referimos a la 'Responsabilidad de Proteger' y la 'Seguridad Humana'. Somos de la opinión de que la llamada Responsabilidad de Proteger está dirigida a *legitimar el 'Derecho a la Intervención'*. Creemos importante señalar que dada las características actuales del Orden Internacional basado en un mundo unipolar y neoliberal dominado por una sola superpotencia, que quiere imponer su visión del mundo, resulta a todas luces peligroso y contrario a la Carta de las Naciones Unidas, convalidar ese proyecto. Para nosotros este concepto parte de la opinión y voluntad dominante de los Estados poderosos y sus voceros, de ser titulares de un supuesto derecho natural de ejercer la 'Responsabilidad de Proteger', o tutela que permitiría ejercer una acción represiva contra Estados y personas calificados como presuntos autores de crímenes de genocidio, depuración étnica y de lesa humanidad. Esta supuesta responsabilidad, debería, según se afirma, facultar al Consejo de Seguridad para adoptar medidas coercitivas contra *los Estados y personas del Sur estigmatizados como violadores sistemáticos de los derechos humanos* colectivos y sancionarlos con una 'intervención humanitaria' en aras de asegurar una llamada protección a la 'seguridad humana'. *Nada más contrario al respeto a la soberanía de los Estados y la autodeterminación de los pueblos* (énfasis propio).”

Venezuela tampoco apoyó la creación de una Comisión de Consolidación de la Paz de las Naciones Unidas. Desde el punto de vista del gobierno venezolano, dicha comisión “pretende ser otro aparato interventor previsto

---

<sup>333</sup> Intervención disponible en la página web de la Misión Permanente de la República Bolivariana de Venezuela ante las Naciones Unidas: [http://www.venezuelaonu.gob.ve/imprimir\\_noticia.php?id=200](http://www.venezuelaonu.gob.ve/imprimir_noticia.php?id=200).

---

como solución post-conflicto” (Misión Permanente de la República Bolivariana de Venezuela, 2005b).

Es pertinente estar pendiente de la posición de Venezuela, sobre todo vista la adhesión de ese país al Mercosur.

No existe un comunicado conjunto del Mercosur que explicita una posición común respecto a la responsabilidad de proteger. Pero algunos países miembros del Mercosur, entre los que destaca Argentina con una posición muy clara, si se han pronunciado en esta materia, por lo general a través de las delegaciones de sus Misiones Permanentes ante las Naciones Unidas.

Argentina apoya el principio de la responsabilidad de proteger y ha expresado este punto de vista en varias intervenciones ante las Naciones Unidas.<sup>334</sup> En una intervención (Misión Permanente de la República Argentina ante las Naciones Unidas, 2005) se alega que Argentina apoya la responsabilidad de proteger, dado que ésta “apunta a brindar un marco normativo adecuado, en relación a situaciones como el genocidio, los crímenes de guerra, la limpieza étnica y los crímenes contra la humanidad, que requieren una urgente respuesta por parte de la comunidad internacional”. En otra intervención (ibid., 2005a) se reitera que la responsabilidad de proteger claramente es “un recurso de última instancia, cuando todas las vías diplomáticas, humanitarias y pacíficas han sido agotadas y se trata de proteger a la población civil de un genocidio, de crímenes de guerras o de crímenes contra la humanidad”. En el marco de la misma intervención la delegación argentina menciona que algunos Estados han expresado sus dudas ante el concepto de la responsabilidad de proteger, “cuyo uso o interpretación abusiva puede llevar a violaciones de la soberanía e integridad territorial de un Estado” y señala su comprensión ante esta preocupación:

“Entendemos esa preocupación, y creemos que debe también de algún modo señalarse que nos estamos refiriendo a situaciones en las que existe una amplia coincidencia en la opinión de la inmensa mayoría de los Estados y en las organizaciones regionales respecto de la necesidad de acudir en ayuda de la población en peligro (ibid.).”

---

<sup>334</sup> Véase también [www.reformtheun.org](http://www.reformtheun.org). State-by-State Positions on the Responsibility to Protect.

En otra intervención (ibid., 2005b), la delegación argentina precisa que la responsabilidad de proteger implica una modificación del concepto clásico de amenaza a la paz y la seguridad internacionales y su redefinición para incluir el concepto de seguridad humana. También reconoce que supone un delicado equilibrio entre el principio de no intervención, la protección internacional de los derechos humanos y el uso de la fuerza en las relaciones internacionales, y por lo tanto exige que la definición del marco legal de la responsabilidad de proteger esté en manos de la Asamblea General.

La posición de Brasil respecto a la responsabilidad de proteger no está tan elaborada. En todo caso, no se opone a ese principio. Brasil apoya la responsabilidad de proteger como una base que deber ser mejorada ("*basis for future improvement*")<sup>335</sup> alegando que la acción colectiva tiene que ser acordada e implementada a través del Consejo de Seguridad. Brasil además subraya que la comunidad internacional debería jugar un papel positivo para apoyar a la responsabilidad individual de los Estados.

Ni Uruguay ni Paraguay tienen declaraciones concisas sobre el principio de la responsabilidad de proteger, pero se entiende que lo apoyan. Tampoco existe una declaración del Mercosur referida al tema.

### 7.5.3 La Corte Internacional Penal

La concepción de una Corte Penal Internacional es un claro ejemplo del desvanecimiento postmoderno de la distinción entre asuntos domésticos y exteriores (Cooper, 2002: 13; 2000: 7).

"En el mundo postmoderno, la *raison d'état* y la amoralidad de las teorías de Machiavelli que definían las relaciones internacionales en la era moderna, han sido reemplazados por una conciencia moral que se aplica tanto a las relaciones internacionales como a los asuntos interiores, dado el interés renovado en qué constituye una guerra justa (Cooper, *ibid.*: 13)."<sup>336</sup>

Entre el Mercosur y la Unión Europea, y por tanto entre sus respectivos países miembros, hay una amplia coincidencia en lo que respecta la Corte

---

<sup>335</sup> Véase [www.reformtheun.org](http://www.reformtheun.org). State-by-State Positions on the Responsibility to Protect.

<sup>336</sup> Traducción propia del inglés. En versión original, la cita es: "In the postmodern world, *raison d'état* and the amorality of Machiavelli's theories of statecraft, which defined international relations in the modern era, have been replaced by a moral consciousness that applies to international relations as well as to domestic affairs hence the renewed interest in what constitutes a just war."

Penal Internacional (CPI). La constitución de la Corte Penal Internacional, en efecto, es un proceso que ilustra el alto grado de convergencia normativa de ambas regiones que se puede y debe traducir en la convergencia sobre los instrumentos y la implementación de la Corte (EULARO, OBREAL, 2005: 34; Osimani y Pérez Antón, 2006: 222).

Con la caída del muro de Berlín y la desaparición de las restricciones de la guerra fría, la comunidad internacional reaccionó ante serias violaciones de los derechos humanos en la ex Yugoslavia y en Rwanda con el establecimiento de dos tribunales especiales. Pero los problemas que implicaban esos tribunales llevaron tanto a Europa como a América Latina -en contraste con la posición de Estados Unidos- a apoyar el establecimiento de una corte permanente a partir de 1994, año en el que la Asamblea General de Naciones Unidas debatió por primera vez el asunto. Mientras EEUU y China adoptaron un enfoque realista que enfatiza la soberanía nacional y una concepción unilateral de las relaciones internacionales, la UE y América Latina adoptaron una posición más "kantiana", requiriendo una mayor institucionalización del orden internacional pronunciándose a favor de un *ius gentium* (EULARO/OBREAL, 2005: 34).

Todos los países miembros del Mercosur -incluyendo a Venezuela- y 22 de los 25 países miembros de la Unión Europea (25) han ratificado el Estatuto de Roma por el que se creó la Corte Penal Internacional.<sup>337</sup>

Existe una declaración presidencial conjunta (Mercosur, 2005a) sobre el compromiso del Mercosur con el estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional en la que los presidentes de los Estados Miembros del Mercosur destacan la importancia y el alcance de este instrumento y reafirman su compromiso a favor de los principios de derecho

---

<sup>337</sup> Fecha de ratificación de los países miembros del Mercosur (5) hasta el 1 de noviembre de 2006: Argentina: 8 de febrero de 2001, Brasil: 20 de junio de 2002, Paraguay: 14 de mayo de 2001, Uruguay: 28 de junio de 2002, Venezuela: 7 de junio de 2000.

Fecha de ratificación de los países miembros de la Unión Europea hasta el 1 de noviembre de 2006: Alemania: 11 de diciembre de 2000, Austria: 28 de diciembre de 2000, Bélgica: 28 de junio de 2000, Dinamarca: 21 de junio de 2001, España: 24 de octubre de 2000, Francia: 9 de junio de 2000, Grecia: 15 de mayo de 2002, Irlanda: 11 de abril de 2002, Italia: 26 de julio de 1999, Luxemburgo: 8 de septiembre de 2000, Malta: 29 de noviembre de 2002, Países Bajos: 17 de julio de 2001, Portugal: 5 de febrero de 2002, Reino Unido: 4 de octubre de 2001, Suecia: 28 de junio de 2001, Eslovaquia: 11 de abril de 2002, Eslovenia: 31 de diciembre de 2001, Estonia: 30 de enero de 2002, Hungría: 30 de noviembre de 2001, Latvia: 28 de junio de 2002, Lithuania: 12 de mayo de 2003, Polonia: 12 de Noviembre de 2001. Datos disponibles en: [www.iccnw.org](http://www.iccnw.org).

internacional, señalando que la entrada en vigor del Estatuto de Roma representa un avance de la comunidad internacional para poner fin a la impunidad de los autores de crímenes contra la humanidad tipificados en ese instrumento. Se resalta además la necesidad de garantizar la independencia y eficacia de la Corte, así como su alcance universal mediante la adhesión de todos los países. Los países miembros del Mercosur también se comprometen a no celebrar acuerdos multilaterales o bilaterales con terceros Estados, que sean susceptibles de afectar las bases de jurisdicción de la Corte Penal Internacional u otras disposiciones establecidas en el Estatuto de Roma.

Por parte de la Unión Europea, han sido numerosos los gestos de apoyo a la Corte Penal Internacional, y desde el principio la UE ha mostrado una posición incondicional. La primera posición común (Council Common Position, 2001) data de junio de 2001 y su artículo 7 preveía sucesivas revisiones cada 6 meses. Estas revisiones se llevaron a cabo en Junio de 2002 y Junio de 2003, reforzando así la posición de la UE.

En un discurso, pronunciado por la Comisaria de Relaciones Exteriores de la Comisión Europea<sup>338</sup>, Benita Ferrero-Waldner en Argentina en abril de 2005, ésta subrayó el apoyo común de ambas regiones a la CPI: "La Corte Penal Internacional no está sola. Tanto la Unión Europea como nuestros socios de América Latina y el Caribe declararon su firme compromiso con la Corte en la cumbre celebrada en Guadalajara el pasado año. La Unión Europea considera que la Corte constituye un componente esencial de todo orden internacional basado en la legalidad, y nos congratulamos de que en Argentina y otros países de la región asuman el mismo compromiso".

En efecto, la declaración final de la cumbre eurolatinoamericana de Guadalajara, igual que la declaración final de la cumbre de Viena contiene referencias a la Corte Penal Internacional. En la Declaración de Guadalajara del 28 de mayo de 2004 (Guadalajara, 2004: 3) en el punto 18 dice:

"Expresamos nuestro pleno apoyo a la Corte Penal Internacional como un medio eficaz para combatir la impunidad de los crímenes más atroces que incumben a la comunidad internacional. Los Estados Parte del Estatuto de Roma hacemos un llamado a los países

---

<sup>338</sup> Discurso pronunciado durante un seminario en Buenos Aires los días 26 y 27 de abril de 2005, disponible en: [http://ec.europa.eu/comm/external\\_relations/news/ferrero/2005/270405\\_icc\\_es.htm](http://ec.europa.eu/comm/external_relations/news/ferrero/2005/270405_icc_es.htm).

que aún no lo han hecho, a que lo ratifiquen o accedan a él, según corresponda”<sup>339</sup>.

En la declaración de Viena del 12 de mayo de 2006 (Viena, 2006: 6) dice:

“Apoyamos además plenamente a la Corte Penal Internacional y los Estados que son parte de la misma instamos a aquellos que no lo hayan hecho, a ratificar o adherirse, según proceda, al Estatuto de la Corte Penal Internacional aprobado en Roma y a cooperar con ésta”<sup>340</sup>.

## 8 Conclusiones y reflexiones finales

A continuación se exponen las conclusiones de este trabajo de investigación incluyendo algunas reflexiones finales. Fiel a la estructura general del trabajo, el capítulo se divide principalmente en dos partes: conclusiones con respecto a la aproximación teórica a los fenómenos de la cooperación interregional y el interregionalismo desde una perspectiva socialconstructivista, y conclusiones con respecto al análisis de la relación interregional entre la Unión Europea y el Mercosur.

Una conclusión muy general es que sin duda hacen falta más estudios empíricos acerca de la cooperación interregional y el interregionalismo. Los resultados empíricos a su vez pueden ayudar a un desarrollo teórico más sólido en el ámbito de las relaciones interregionales. Este trabajo también se entiende en la dimensión de proporcionar un panorama de posibles aproximaciones teóricas al fenómeno, dentro del cual evidentemente se explotan los beneficios de la perspectiva socialconstructivista.

En general se puede afirmar que el socialconstructivismo y el racionalismo como perspectivas teóricas se distinguen de manera fundamental. La brecha que les separa es sobre todo de carácter ontológico. En términos epistemológicos puede haber cierto consenso (*via media*), aunque ésta afirmación por supuesto no es válida para los respectivos extremos de ambas perspectivas. El núcleo ontológico del debate entre socialconstructivismo y racionalismo consiste en la construcción social de la

---

<sup>339</sup> La Declaración de Guadalajara del 29 de mayo de 2005 de la III Cumbre Unión Europea – América Latina y Caribe está disponible en: [http://ec.europa.eu/world/lac-guadal/declar/01-decl\\_polit\\_final\\_es.pdf](http://ec.europa.eu/world/lac-guadal/declar/01-decl_polit_final_es.pdf).

<sup>340</sup> La Declaración de Viena del 12 de mayo de 2006 de la IV Cumbre Unión Europea – América Latina y Caribe está disponible en: [http://ec.europa.eu/world/lac-vienna/docs/decalartion\\_es.pdf](http://ec.europa.eu/world/lac-vienna/docs/decalartion_es.pdf).

realidad (Berger y Luckmann, 1966), un proceso que en las teorías racionalistas no se toma en cuenta.

De la construcción social de la realidad resulta la constitución mutua entre estructuras sociales y actores. Las estructuras sociales constituyen a los actores en tanto que les proporcionan una identidad social y condicionan además sus posibilidades de actuar. Por lo tanto, los actores sociales ni existen fuera de su contexto social ni fuera de sus estructuras de significado/sentido que comparten de manera colectiva/intersubjetiva. Los actores -a través de sus interacciones y costumbres- producen y reproducen, pero también pueden transformar las estructuras sociales.

Una perspectiva socialconstructivista sugiere estudiar el nivel de la interacción interregional en sus propios términos. El proceso de cooperación interregional -visto como una construcción socio-política- puede moldear la naturaleza misma de las regiones constituyentes, mientras que éstas a la vez influyen en los términos de la interacción. El proceso de interacción es constitutivo para las identidades e intereses de las regiones. Estas tampoco son dadas por naturaleza, sino se convierten en agentes reflexivos que a la vez constituyen y son constituidos por su interacción interregional y su externalización continua dentro de este foro. Las concepciones de las regiones acerca del "yo" y del "otro" y sus intereses, durante la interacción siempre están en proceso, es decir, son susceptibles de transformación. Por lo tanto las identidades e intereses deberían tratarse como variables dependientes, endógenos al proceso de interacción y no como supuestos teórico-ontológicos, cuyo origen no tiene relevancia para el análisis, tal como sucede en las teorías racionalistas.

Concebir las identidades e intereses como variables endógenas al proceso de interacción en vez de exógenos y dadas, permite entender la cooperación interregional -la cual representa una acción colectiva- como un proceso de creación de nuevas definiciones del "yo" y del "otro" en vez de tratarla tan sólo como un problema de cambiar el precio de la cooperación para unos actores (Estados) egoístas que flotan en un vacío socio-estructural en búsqueda de maximizar su beneficio individual/nacional como sería propio de las teorías racional-utilitaristas.

La lógica de acción estratégica -característica para las teorías utilitaristas- por si sola no alcanza para explicar una cooperación duradera. Mientras la acción estratégica en un contexto de cooperación interregional sirve para la

realización de la optimización de las preferencias dadas de los Estados participantes, y la comunicación representa tan sólo una especie de intercambio de datos o señales de informativos, la acción comunicativa va más allá. Su objetivo principal es el mutuo entendimiento, la creación de interpretaciones comunes. En ella las regiones asumen que el propio proceso de comunicación puede suponer un cambio en sus preferencias y en aquellas de los demás. Sólo la acción comunicativa es capaz de desbloquear los característicos dilemas de las teorías racionalistas.

Un interregionalismo en su calidad de institución social o régimen internacional representa una (micro-)estructura social de la sociedad internacional con consecuencias/repercusiones constitutivas -no tan sólo regulativas- en las identidades e intereses y el comportamiento de las regiones. Se trata de normas, interpretaciones y nociones colectivas, que no tan sólo regulan el comportamiento de los actores como lo sugieren tanto neorrealismo como institucionalismo neoliberal, sino lo constituyen. Su efecto es más profundo. Un ejemplo pueden ser normas constitutivas que apoyan el principio del multilateralismo y pueden contener tendencias de las grandes potencias hacia un comportamiento unilateral y socializarles en el contexto del multilateralismo. A través de esta reflexión se puede alegar que cierto tipo de interregionalismo –se sobreentiende que en la realidad pueden existir formas muy variadas– el que promueve la norma constitutiva de la gobernanza multilateral de la sociedad internacional- podría apoyar la emergencia de un nuevo orden mundial.

Partiendo de la definición que se trata de cooperación interregional cuando como mínimo dos actores colectivos que constituyen dos regiones diferentes cooperan entre sí, el caso Unión Europea-Mercosur es un claro ejemplo para un proceso de cooperación interregional. Tanto la Unión Europea como el Mercosur como regiones son actores colectivos de la sociedad internacional y constituyen dos regiones diferentes: regiones en el sentido de unidades socialmente construidas.

A continuación se exponen las conclusiones de la segunda parte de este trabajo, es decir, las que se refieren al análisis de las relaciones interregionales entre la Unión Europea y el Mercosur partiendo de un programa socialconstructivista. Para facilitar la lectura y la comprensión, se vuelven a exponer las hipótesis y preguntas de investigación con el fin de proveer una especie de hilo argumental.

Antes de responder a las diferentes hipótesis y preguntas de investigación que se plantearon en este trabajo, es preciso constatar que el capítulo cinco responde a la necesidad de contextualizar las relaciones interregionales entre el Mercosur y la Unión Europea: en el contexto global, birregional y también regional. El capítulo incluye un análisis de la Unión Europea como actor global y del Mercosur como actor regional de la sociedad internacional. Además se enmarca y se describe la relación interregional UE-Mercosur en la relación Unión Europea-América Latina.

Vale destacar que según la perspectiva socialconstructivista una región es una unidad socialmente construida. En este trabajo la Unión Europea y el Mercosur son considerados regiones.

### **Rasgos y cambios significativos del sistema internacional que afectan a la Unión Europea y al Mercosur como actores y a su relación interregional**

Como factores del contexto internacional que afectan a la relación entre la Unión Europea y el Mercosur vale destacar los siguientes: el fin de la guerra fría y el fin de la bipolaridad, el auge del regionalismo y del interregionalismo, el régimen comercial global, el llamado triángulo atlántico (EEUU, UE, América Latina), y la agenda internacional de desarrollo y de seguridad.

La relación interregional UE-Mercosur claramente es un fenómeno post-guerra fría que refleja un orden internacional en cambio. En cuanto a la Unión Europea, producto del fin de la segunda guerra mundial, el fin de la guerra fría le permitió y -en cierta medida también le obligó- desarrollar su dimensión exterior como actor global de la sociedad internacional desarrollando una identidad exterior y definiendo sus relaciones con el resto del mundo. Todo, bajo la concesión benévola de los Estados Unidos.

El Mercosur es un producto de la estructura internacional post-guerra fría (1991), y pertenece a la segunda ola de regionalismos, también llamados nuevos regionalismos, que se caracterizan por la apertura comercial y el objetivo principal de inserción en la economía mundial. El nacimiento del Mercosur se inscribe en el resurgimiento de los acuerdos regionales preferenciales, dada una insatisfacción generalizada de las negociaciones multilaterales de liberalización en el marco del GATT. Las dinámicas externas eran fundamentales para la creación del Mercosur, aunque eso no quita importancia a factores internos, en particular los procesos de

---

democratización en los países del Mercosur. El fin de la bipolaridad significó un repentino incremento de flexibilidad y margen de acción para los países latinoamericanos y la región en conjunto. Es preciso señalar que el Mercosur desde el principio no se correspondía con las ideas que marcaban la visión estadounidense para América Latina.

La Unión Europea, en cambio apoyó el proceso de integración del Mercosur desde su inicio en 1991. El apoyo europeo a la integración regional es un rasgo de distinción importante entre la actitud de la UE y EEUU hacia América Latina. Además la relación interregional UE-Mercosur es un ejemplo de consolidación de la acción exterior de la UE en torno al regionalismo como principio de organización del sistema internacional.

En cuanto al contexto actual de la relación entre Europa se percibe una cierta pérdida de relevancia de América Latina en la agenda exterior de la Unión Europea. Ésta se debe a algunos factores contextuales. Entre ellos está la nueva agenda de seguridad, relacionada sobre todo con el terrorismo transnacional, que resta importancia a América Latina, y también perjudica a la agenda de desarrollo que había emergido con fuerza en los años noventa (Objetivos de Milenio). Como amenaza potencial, América Latina es prácticamente irrelevante para Europa, como se puede constatar en la Estrategia Europea de Seguridad (Unión Europea, 2002). Otros factores son de carácter interno, como por ejemplo la ampliación de la UE hacía el Este de Europa, la crisis provocada por el rechazo del Tratado Constitucional en Francia y en Holanda etc.

En cuanto al sistema comercial multilateral, es preciso constatar que es evidente la total supeditación de las negociaciones comerciales entre la UE y el Mercosur a la Ronda de Doha que se encuentra paralizada. Los problemas que enfrentan la UE y el Mercosur en la negociación comercial interregional -también paralizada desde el año 2004- básicamente son los mismos que sufre la Ronda de Doha entre países industrializados y países en desarrollo incluidas potencias emergentes como Brasil, la India y Sudáfrica: exigencia de mayor acceso a los mercados agrícolas europeos por parte del Mercosur, y liberalización del sector servicios, industria, compras del sector público y propiedad intelectual por parte de la UE. En efecto, la negociación interregional comercial UE-Mercosur es una especie de "Doha interregional".

Otro factor circunstancial de la relación UE-Mercosur (UE-América Latina) es el triángulo atlántico. En efecto, la mayoría de los autores coinciden que Europa y Estados Unidos compiten por América Latina: en el sentido comercial por los mercados de la región, en el sentido político por los modelos de integración regional. Mientras la Unión Europea busca en América Latina -y en el Mercosur en particular- un socio estratégico para construir un multilateralismo eficaz, la intención de Estados Unidos se limita a alianzas ad hoc y a la subordinación de América Latina a sus intereses comerciales y políticos. Para el Mercosur, la Unión Europea es el socio idóneo para diversificar sus relaciones exteriores. No se puede negar que el interregionalismo UE-Mercosur, entre otras, cumple una función de "balancing" en el contexto del triángulo atlántico. Tanto para la UE como para el Mercosur el interregionalismo es un instrumento para alcanzar mayor equilibrio en el sistema internacional (Santander, 2005). Esta función del balancing, sin embargo, no debe entenderse exclusivamente en términos materiales. La dimensión ideacional es igualmente importante. El modelo europeo de la integración regional, que va más allá de la liberalización comercial y en última instancia apunta a la construcción de las regiones como actores de la sociedad internacional, se contrapone al modelo estadounidense, centrado en la liberalización unidireccional de los mercados y las tendencias hacia la descreditación y hasta el rechazo abierto a las instituciones multilaterales.

Otro rasgo del sistema internacional que afecta a la relación entre la UE y América Latina son las asimetrías de desarrollo. América Latina ocupa un espacio intermedio en el mundo, tanto en el sentido económico como político (Freres y Sanahuja, 2006: 27), mientras la Unión Europea pertenece a las zonas más desarrolladas del mundo. Los países miembros del Mercosur son países con regímenes democráticos relativamente consolidados. Se trata de países de renta media que no requieren un "enfoque asistencial" de cooperación al desarrollo por parte de la UE, pero al mismo carecen del nivel de desarrollo suficiente para ser "socios plenos" (ibid.).

La relación interregional entre la Unión Europea y el Mercosur claramente es una relación asimétrica de carácter Norte-Sur. Esto se refleja en varias dimensiones. En la dimensión económica: El PNB per capita del Mercosur para el año 2005 se calcula en 3.676 dólares corrientes, el de la UE para el mismo año en 31.914 dólares corrientes, es decir, nueve veces mayor. La

brecha se reduce de manera significativa analizando el índice de desarrollo humano de ambas regiones (PNUD, 2006). Los países más desarrollados del Mercosur –Argentina y Uruguay– aproximadamente comparten rangos con los países menos desarrollados de la UE, como por ejemplo Hungría, Polonia, Estonia, Lituania, Eslovaquia y Letonia. En el régimen internacional de cooperación al desarrollo, el Mercosur es receptor, mientras la UE es donante.

En cuanto a los flujos de Inversión Extranjera Directa (IED), el Mercosur es destinatario y en todo caso beneficiario indirecto, mientras los sectores público y privado europeo tienen el papel de inversor y beneficiario último.

Tampoco es comparable la proyección política internacional que tienen el Mercosur y la Unión Europea. La UE es un actor global por más incipiente que sea, y el Mercosur en todo caso es un actor regional.

La existencia de regiones es una condición necesaria aunque no suficiente para la cooperación interregional, y la condición de región (*regionness*) incide en el proceso de la cooperación interregional. La cohesión o coherencia intraregional puede verse como un indicador para la condición de región de una determinada región. Una alta cohesión intraregional favorece la condición de región y aumenta las capacidades de actuar de la misma. Una falta de cohesión intraregional, en cambio, perjudica la condición de región y también la actuación de esa región en un potencial proceso de cooperación interregional.

### **La Unión Europea como actor global**

La Unión Europea ha logrado tal nivel de integración regional que constituye un actor de la sociedad internacional; un actor global que evidentemente se está construyendo. Partiendo de una perspectiva socialconstructivista y, en particular, del enfoque de Bretherton y Vogler (2006), se han tomado en cuenta las nociones de presencia, oportunidad y capacidad.

En términos de oportunidad, el fin de la bipolaridad en tanto contexto estructural, ofreció a la Unión Europea la posibilidad de adquirir nuevos roles internacionales, así como un espacio para ejercer esos roles; en el sentido material e ideacional. La acción internacional de la UE ya no se veía condicionada por las rivalidades bipolares, y ésta pudo empezar a desarrollar una afirmación más contundente de su identidad internacional, procediendo a jugar un papel más extrovertido en la sociedad internacional

-conforme a su peso económico y su papel de mayor donante de ayuda oficial al desarrollo en el mundo (Santander, 2005: 288).

Desde hace más de una década, la Unión Europea sistemáticamente empezó a incrementar su condición de actor representando hoy una fuerza en las relaciones internacionales, especialmente en comercio, cooperación al desarrollo, promoción de la integración regional, democracia y buen gobierno, derechos humanos y cada vez más en la dimensión de seguridad (Söderbaum y Langenhove, 2005: 250; Bretherton y Vogler, 2006; Jünemann y Knodt, 2007). En el contexto de las relaciones entre la UE y América Latina, las dimensiones de actor que son de destacada importancia son la cooperación al desarrollo, el comercio, la integración regional y la democracia así como los derechos humanos y el multilateralismo.

El interregionalismo se ha convertido en una especie de principio orientador de la política exterior de la Unión Europea, y se implementa a través de acuerdos con varias regiones en el mundo. En efecto, las relaciones interregionales que la UE establece con otras regiones, constituyen una plataforma para proyectarse al mundo como actor global. El interregionalismo es íntimamente ligado a las intenciones de la UE de ganar protagonismo en el escenario internacional (Santander, 2005: 302) y reforzar su identidad como actor global. El Acuerdo de Cooperación Interregional entre el Mercosur y la Unión Europea es un buen ejemplo para ese tipo de acuerdos y el nuevo papel de la Unión Europea, y es uno de los interregionalismos más desarrollados en el escenario internacional. El interregionalismo además se inscribe en la estrategia de desarrollo de la UE (Holland, 2002). En el caso de América Latina en general y el Mercosur en particular, los ejes de ésta estrategia son el apoyo a los procesos de integración regional, y la inserción de las economías del Sur en la economía mundial. Desde la perspectiva de la UE se entiende que integración regional e inserción internacional van de la mano.

En resumen, la promoción y la contribución de esquemas de integración regional en el mundo es un elemento crucial de la estrategia exterior europea. Al menos, en la teoría permite armonizar la agenda de desarrollo con la necesidad de contribuir a la construcción de actores regionales fuertes y capaces de promocionar el multilateralismo eficaz (Söderbaum *et al.*, 2005: 370; Westphal, 2007).

La identidad es una construcción social que se encuentra en un proceso de redefinición continuo (Weaver, 2004: 2002; Risse, 2004: 166). Por lo tanto no es posible identificar *la* identidad de la Unión Europea, o *la* identidad internacional. En todo caso existen varias. En este trabajo se defiende que la UE tiene una identidad de potencia civil (*poder blando*) dirigida a influenciar la creación de normas y reglas internacionales que se apoyan en una red de instituciones multilaterales interdependientes. En efecto, el compromiso con el multilateralismo es un factor constituyente de la identidad internacional de la UE. La comprensión de la UE como un actor singular e incluyente (Bretherton y Vogler 2006: 56) ofrece tres roles generales y complementarios para la UE en la sociedad internacional: como modelo, como promotora de sus valores internos y como contrapeso frente a otras potencias, en particular Estados Unidos. La Unión Europea es una comunidad basada en valores comunes (*value-based community*), los que juegan un papel fundamental en sus relaciones exteriores. Son de destacar la democracia, los derechos humanos, el imperio de la ley y el buen gobierno.

En su relación con el Mercosur, la UE efectivamente ocupa los tres roles mencionados arriba. Al mismo tiempo, la UE también asume el papel de actor excluyente y protectora de sus Estados Miembros y sus ciudadanos frente al Mercosur. Es el caso en el ámbito comercial.

En este trabajo se ha tomado en cuenta la propia visión de la UE sobre su condición de actor global, partiendo de la idea que al menos en parte la UE es un actor global, en la medida que se percibe como tal. La conclusión es que, en efecto, la Unión Europea se percibe como un actor global, o al menos como un actor global emergente.

### **El Mercosur como actor regional**

El Mercosur constituye un actor regional de la sociedad internacional. No se le considera un actor global, dado que en términos de presencia y capacidad no llega a tener un alcance global. Formalmente el Mercosur no dispone de una política exterior común, lo cual no impide que tenga una agenda exterior, política y comercial. Los mayores obstáculos para una "actuación Mercosur" en el escenario interregional y/o internacional son su modelo institucional intergubernamental y la falta de cohesión intra-Mercosur, la que está íntimamente relacionada con las asimetrías.

---

En términos de oportunidad, el Mercosur se encuentra más bien restringido a su entorno regional, aunque ciertas constelaciones de la geo-economía mundial incrementan su margen de maniobra, en concreto en el ámbito de la energía. En lo político, la relativa ausencia de Estados Unidos también le otorga más espacio de actuación al Mercosur. Asimismo es favorable la emergencia de nuevas potencias del Sur como la India, China y Sudáfrica y por supuesto Brasil como miembro del Mercosur y acuerdos interregionales Sur-Sur.

Con el tiempo el Mercosur ha ido adquiriendo una dimensión internacional; un proceso que últimamente se ha acelerado en parte debido a una mayor politización del bloque, pero también a través del establecimiento de diversas relaciones externas con otros países y/o regiones y una evolución institucional que refuerza su condición de actor regional. Los avances institucionales más importantes son la otorgación de la personalidad jurídica a través del Protocolo de Ouro Preto en 1994; la creación de la Comisión de Representantes Permanentes del Mercosur (CRPM) en diciembre de 2003 que incluye la figura de un presidente. A través de la CRPM el Mercosur se propone incrementar su presencia externa, y es un indicador importante para la búsqueda de mayor autonomía del Mercosur en el escenario internacional.

Junto y acorde a su desarrollo institucional, se ha podido observar una mayor proyección exterior del Mercosur en los últimos años. Ha podido desarrollar relaciones externas estables que le permiten presentarse al mundo como bloque, como actor regional, aunque es cierto que al Mercosur le cuesta hablar con una voz. La proyección exterior del Mercosur generalmente refleja las dos dimensiones principales de su condición de actor regional en la sociedad internacional: la comercial en el marco de la OMC y el ALCA; la política, por ejemplo, a través de la Unión Sudamericana de Naciones, la concertación de posiciones dentro de Naciones Unidas, la adhesión de Venezuela, la firma de diferentes acuerdos interregionales Sur-Sur, y no por último la negociación de un Acuerdo de Asociación con la UE.

En las relación interregional con al UE, el Mercosur es actor comercial y actor, o mejor dicho, socio político, así como actor-receptor de cooperación al desarrollo. Es en la dimensión política de esta relación, donde la asimetría es menos relevante (noción de socio).

El compromiso con el multilateralismo es constitutivo para la identidad del Mercosur. En efecto, el Mercosur es un polo importante para la construcción de una gobernanza global multilateral en un orden global multipolar. La ampliación del Mercosur y su papel dentro del proceso de integración de la UNASUR están íntimamente relacionados con sus aspiraciones de jugar un papel más activo en el escenario internacional.

Desde una perspectiva socialconstructivista, la adhesión de Venezuela puede ser vista como una decisión política de carácter estratégico, producida a través de "luchas" políticas de diferente índole, tanto dentro del Mercosur como dentro de Venezuela y cada Estado Miembro. En efecto, es altamente pertinente la pregunta si Venezuela y el Mercosur comparten un proyecto político. Son varias las implicaciones de la adhesión de Venezuela para el Mercosur como actor regional de la sociedad internacional. Significa una alteración de su "geometría interestatal" (Hirst, 2006: 137), y supone una mayor politización del bloque incluido un importante giro en su perfil energético, que podría provocar una mayor necesidad de evaluar y/o re-evaluar el modelo actual de integración del Mercosur. La adhesión de Venezuela incrementa el reto de alcanzar una cohesión intra-regional suficiente con miras hacia la agenda exterior del Mercosur. Venezuela puede ejercer influencia directa sobre la agenda exterior del Mercosur, lo que puede afectar la negociación del Acuerdo de Asociación Interregional con la Unión Europea, probablemente de modo negativo.

### **La estructura ideacional de la integración interregional entre el Mercosur y la Unión Europea y los respectivos intereses estratégicos**

En el capítulo 6 (p. 170) se partía de la hipótesis (**Hipótesis 3**) que la integración interregional entre el Mercosur y la Unión Europea se basa y se recrea en una estructura ideacional que consiste en auto-percepciones y percepciones mutuas, identidades compartidas y significados intersubjetivos. La pregunta de investigación implícita en esta hipótesis es: ¿En qué consiste en concreto esta estructura ideacional?

A pesar de la continua constatación, tanto en discursos políticos como en trabajos académicos, que existen importantes vínculos históricos y culturales entre el Mercosur y la Unión Europea, éstos apenas se investigan en profundidad, a excepción de los trabajos de carácter explícitamente

histórico. Partiendo de un programa de investigación socialconstructivista, en el presente trabajo se ha hecho un esfuerzo para incrementar el conocimiento sobre la estructura ideacional de la relación interregional entre el Mercosur y la Unión Europea.

La **Pregunta de investigación 1** ¿Cuál es la respectiva percepción del “yo” y del “otro” en la relación entre la Unión Europea y el Mercosur? es la que se estudió primero en el contexto de la **Hipótesis 3** sobre la estructura ideacional. La pregunta de investigación en cuestión luego se dividió en varias sub-preguntas: ¿Cuál es la autopercepción de la Unión Europea, y cuál es su percepción del Mercosur? ¿Cuál es la autopercepción del Mercosur y cuál es su percepción de la Unión Europea? Adicionalmente se toman en cuenta las respectivas percepciones imaginadas.

La percepción del yo se puede describir como la identidad regional. Evidentemente el concepto de identidad siempre implica la relación con el otro/los otros; la identidad es y requiere sentido en relación al otro. El proceso de cooperación interregional entre la Unión Europea y el Mercosur es un escenario para la formulación, la definición y la continua re-definición de las respectivas identidades. Según Chin y Mittelman (1997 en Gilson, 2002: 15), la construcción de identidades también se puede describir como “las historias que cuentan los actores sociales”.

El método, por el que se ha optado en este trabajo para captar estas historias, ha sido –aparte del estudio de documentos– la realización de entrevistas de investigación con expertos.

### **Autopercepción de la UE**

La Unión Europea se percibe a si misma como un *actor político global*. Esta percepción ésta especialmente presente en la Comisión Europea (CE), donde se la UE se ve como un actor unitario en el escenario internacional, cuyo funcionamiento interno está basado en normas y reglas. Se percibe que la UE “habla con una voz, representando el interés común” (entrevistas CE, mayo de 2006). La concertación de posiciones entre los Estados Miembros se lleva a cabo *antes* de acudir a negociaciones con terceros actores. En el caso de las negociaciones con el Mercosur para un Acuerdo de Asociación Interregional, la CE tiene un mandato de negociación de los Estados Miembros.

La promoción del interregionalismo por parte de la Unión Europea, en parte, refleja una autoimagen, que sugiere que la UE y su experiencia de

integración regional son vitales para el mundo (Söderbaum *et al.*, 2005: 371). La UE se considera como el punto de referencia "natural" para toda iniciativa regional, como un "modelo para la integración de otros países en otras regiones del mundo" (European Commission, 2004: 3; European Commission, 2001a: 8). El Mercosur, en efecto, es uno de los "destinos favoritos" de esta proyección. La UE percibe que el proceso de integración del Mercosur está "fuertemente inspirado" en la experiencia europea (CE, 2002: 3). A pesar de esta autoestima europea un tanto excesiva, parece que ha tenido lugar un proceso de aprendizaje en cuanto a la relación con el Mercosur. La UE reconoce que no es posible exportar o incluso imponer su propio modelo a otras realidades, en particular la realidad del Mercosur. Se reconoce que ésta es muy diferente de la realidad de la UE. En el segundo y reciente Documento de Estrategia Regional, se detalla que es preciso asumir una actitud sensible y respetar los derechos soberanos de los miembros del Mercosur. Funcionarios de la Comisión (entrevistas CE, mayo de 2006) describen en esta línea el papel de la UE como "facilitadora", "capacitadora", "fertilizante" y "acompañante" en el proceso de integración regional del Mercosur. Se reconoce que la actuación de la UE no puede ser determinante para la evolución del Mercosur, pero que puede *ayudar* a que éste se consolide. Una percepción imaginada es precisamente aquella que en el Mercosur se percibe que la UE quiere "imponer" demasiado en su relación con el Mercosur. Ésta percepción coincide –al menos en parte– con la percepción que existe en el Mercosur, sobre todo en el terreno comercial.

Para la proyección de la UE como actor global (político), la relación con el Mercosur en primer lugar se considera relevante porque "la UE necesita tener socios en el mundo" (entrevistas CE, mayo de 2006). La consolidación del Mercosur, por lo tanto, responde a un interés estratégico de la Unión Europea. Partiendo de la percepción de una cercanía cultural e histórica extraordinaria, el Mercosur es visto como una especie de "socio natural" de la UE. En el discurso es construido como "otro Occidente" (Menéndez del Valle, 2007: 2).

La mayoría de los entrevistados europeos admiten que la UE es un actor demasiado reactivo en las relaciones con América Latina en general, y con el Mercosur en particular. Y también se reconoce que América Latina y el Mercosur no son una prioridad para la Unión Europea, lo que no quiere decir que sean irrelevantes.

### **Percepción del Mercosur por parte de la UE**

Es preciso concluir que, en cierta medida, el Mercosur ya es considerado un actor regional por la Unión Europea, aunque por otro lado se resaltan sus deficiencias como tal. El emprender una relación interregional habla por sí mismo; sin actor regional no puede haber relación interregional. En el Documento de Estrategia Regional (CE, 2007: 8) se reconoce explícitamente que el objetivo de la UE es "hacer del Mercosur y sus miembros un actor mundial del primer nivel como China, India y Rusia". En todo caso, por parte de la Comisión Europea se está convencido que el Mercosur se legitima a través del proceso de cooperación interregional con la UE: hacía dentro y hacía fuera (ver también CE, 2007: 27).

En cuanto a las deficiencias del Mercosur se critica ante todo la falta de cohesión interna del Mercosur y la falta de capacidad de hablar con una voz. La imagen resulta ser la de un bloque –en efecto, se insiste mucho en el hecho que se negocia con un bloque regional–, pero de un bloque bastante fragmentado y muy "mal organizado" o directamente "caótico" (entrevistas Comisión Europea, mayo de 2006)." Según funcionarios (ibid.), esas deficiencias dificultan el proceso de negociación. Además se hace mención a los problemas internos del Mercosur: las asimetrías y la falta de mecanismos de compensación de las misma; la institucionalidad débil; la falta de reglas y normas; el no haber logrado una zona de libre comercio intra-Mercosur ni un arancel externo común, así como la falta de mecanismos de concertación previos a las negociaciones interregionales y/o internacionales. Peña (2007: 2) resume: "Lo ven [los europeos] débil, en sus instituciones, disciplinas colectivas y efectivas reglas de juego." Cómo problema más de fondo, se identifican por parte de un funcionario de la Comisión Europea el modelo de sociedades arcaicas del Mercosur, la debilidad de los Estados, la falta de liderazgo y de visión común, así como la falta de compromiso político y financiero. Además se critica la visión cortoplazista que hay en el Mercosur, carencia que en términos culturales es percibida como típicamente latina.

La percepción de la Comisión es que la falta de institucionalización refleja y es efecto de la visión de la integración regional que prevalece en Mercosur y que se caracteriza por el esquema comercial y el método intergubernamental. Existe la opinión que si los países miembros "hubieran querido, se habrían dotado de instituciones fuertes" (entrevistas CE, mayo de 2006). Un funcionario sostiene que "no se le pueden pedir peras al

olmo”, es decir que no se le puede pedir al Mercosur ser un instrumento de desarrollo regional equitativo, cuando se trata de un modelo de integración comercial que coopera de manera intergubernamental y sigue una lógica de crecimiento económico, pero no de crecimiento solidario.

En cuanto a la relación interregional, la percepción es que el diálogo político no es prioritario para el Mercosur, mientras que para la UE sí lo es. En el terreno comercial persiste la percepción que, aparte de la falta de capacidad de hablar con una voz, el Mercosur carece de experiencia negociadora y falta de organización. También se habla de una falta de realismo. En general, existen serias dudas entre los representantes europeos que se han entrevistado acerca de la voluntad política del Mercosur de avanzar en el proceso de integración.

Volviendo a las percepciones imaginadas, vale la pena destacar la siguiente: En la Comisión Europea existe la percepción, que en efecto representa una preocupación, que el Mercosur ve a la UE como una “entidad comercial agrícola” y no como un actor político (entrevistas CE, mayo de 2006). El Documento de Estrategia Regional 2007-2013 (CE, 2007: 25) hace mención a este problema de percepción como un problema de visibilidad.

### **Autopercepción del Mercosur**

En general los entrevistados (entrevistas, mayo de 2006) constatan que el Mercosur sufre “serios problemas”, y se demuestran poco optimistas ante el futuro y la capacidad del Mercosur de superar sus problemas. Al análisis de los problemas del Mercosur coincide en gran medida con el análisis y las percepciones europeas (ver arriba). Adicionalmente se recalca que entre países en desarrollo es aún más complejo llegar a una visión común.

Sobre la naturaleza del Mercosur como entidad regional existe un consenso: Esencialmente, el Mercosur es visto como un proyecto económico que sigue un modelo de cooperación intergubernamental. Se insiste en que el núcleo del Mercosur es la interacción comercial, y que el Mercosur es un conjunto de tratados y normas que sirven para la creación de una unión aduanera. Por otro lado se dice, que la interacción comercial es un vehículo para llegar más lejos, es decir, a una unión política (entrevistas misiones países miembros del Mercosur ante la UE, mayo de 2006). Se está consciente de la dimensión política del Mercosur, sobre todo en el ámbito de la consolidación democrática y su función de “garante” de

la democracia. También se considera que la dimensión política del Mercosur va ganando importancia.

Los entrevistados están de acuerdo que el estancamiento del Mercosur perjudica sus relaciones con la UE; y que el Mercosur solo es creíble en la medida en que avance en su proceso de integración.

### **Percepción de la UE por parte del Mercosur**

En la percepción de algunas personas que fueron entrevistadas en representación del Mercosur, la UE en tanto actor político global todavía no ha encontrado su sitio en el mundo, mientras otros ya la ven como un actor global unificado (entrevistas misiones países miembros del Mercosur ante la UE, mayo de 2006).

Desde el punto de vista del Mercosur, la relación de la Unión Europea con el Mercosur supone una legitimación de la identidad europea como actor global incipiente en el escenario internacional. En el ámbito económico-comercial, la UE es percibida como un actor único, dado que en las mesas de negociaciones habla con una sola voz.

La percepción que la UE es un actor demasiado reactivo –en particular en el contexto del triángulo atlántico– existe en ambas regiones; en Europa al menos entre las voces más críticas.

En cuanto a la Unión Europea, se reconoce que ésta siempre ha demostrado un gran interés en el Mercosur y el avance de su proceso de integración, y que cumple un papel de “federador externo”. La UE también es reconocida como modelo, aunque al mismo tiempo se recalca que hay que adaptar la experiencia europea a la realidad del Mercosur. Esta conciencia se le exige también a la Unión Europea, partiendo de la percepción que en Europa existe un desconocimiento considerable de la realidad latinoamericana.

Se está consciente que el Mercosur, en realidad América Latina, no es una prioridad para la Unión Europea. En éste tema concuerdan las percepciones europeas y latinoamericanas, incluidas las percepciones imaginadas. Además se reconocen las asimetrías en relación a la importancia mutua en las respectivas agendas comerciales. Es un hecho que el Mercosur es mucho menos importante para la UE que la UE para el Mercosur. En el Mercosur se percibe que en la Unión Europea prima el interés político en la relación con el Mercosur ante el interés comercial. Se critica mucho la

actitud que la UE asume frente al Mercosur en las negociaciones comerciales, alegando que la UE negocia como si se tratara de "igual a igual", lo que no es el caso. En efecto, las críticas más duras que se pronuncian en relación a la UE son las que se refieren a las negociaciones comerciales. No es de extrañar que este juicio choque frontalmente al menos con el discurso oficial de la Comisión Europea que no acepta abrir sus mercados en un sector, en el que el Mercosur es mucho más competitivo, es decir, en el sector agrícola.

Hay acuerdo, en cambio, en la valoración que las negociaciones comerciales entre la UE y el Mercosur están totalmente supeditadas a las negociaciones multilaterales en el marco de la Ronda de Doha.

### **Identidades compartidas y significados intersubjetivos**

Las identidades compartidas y los significados intersubjetivos forman parte de la estructura ideacional de la relación interregional entre la Unión Europea y el Mercosur.

En lo que concierne las predisposiciones culturales se ha llegado a la conclusión, que entre la Unión Europea y el Mercosur, sin duda, existe una proximidad cultural. Lo que, en cambio, no parece existir es una proximidad cívica.

La construcción del Mercosur como región próxima a ("*otro Occidente*") a Europa es una constante en el discurso político europeo. En este trabajo se llega a la conclusión que esto no necesariamente es positivo, dado que favorece cierta incapacidad de comprender una realidad social muy diferente. Existe, por lo tanto, una necesidad de de-construcción en la línea de un trabajo de Grugel (2007: 57) que compara la noción de ciudadanía social en la UE y el Mercosur.

### **Valores comunes constituyentes y de la acción exterior**

Como valores constituyentes se entienden aquellos valores que constituyen a las regiones, que definen la esencia de un proyecto de integración: en primer lugar hacia dentro, pero consecuentemente también hacía fuera.

En el caso de la relación interregional entre la Unión Europea y el Mercosur, se ha llegado a la conclusión que ambos son actores basados en valores. La UE cuenta con una mayor proyección exterior de sus valores, dado que su condición de actor es más desarrollada que la del Mercosur. La Unión Europea y el Mercosur comparten el valor del compromiso con la

democracia. El compromiso con la democracia constituye a ambas regiones en el interior, y también constituye a su relación interregional. Ambas regiones cuentan con una cláusula democrática en el interior, y el Acuerdo Marco de Cooperación Interregional también dispone de tal cláusula. El artículo 1 de dicho Acuerdo subraya este argumento:

“El respeto de los principios democráticos y de los Derechos Humanos fundamentales, tal y como se enuncian en la Declaración Universal de Derechos Humanos, inspira las políticas internas e internacionales de las Partes y constituye un elemento esencial del presente acuerdo.”

En tanto valores, el respeto de los derechos humanos y el compromiso con la democracia están intrínsecamente ligados. El respeto de los derechos humanos, constituye a ambas regiones, así como a su relación interregional. Lo demuestran las declaraciones regionales, en el caso de la Unión la Carta de los Derechos Fundamentales, igual que las declaraciones conjuntas, así como, por ejemplo, el apoyo de ambas regiones para el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas y la creación de la Corte Penal Internacional.

Es preciso alegar que en este trabajo no se ha hecho un análisis exhaustivo de la estructura ideacional de la relación interregional entre el Mercosur y la Unión Europea. Aún quedan por analizar valores, que en el discurso oficial se recalcan como valores compartidos; por ejemplo la cohesión económica y social, o el respeto por el medio ambiente.

### **Percepciones y visiones del mundo compartidas**

En cuanto a percepciones y visiones del mundo compartidas entre la Unión Europea y el Mercosur, se ha llegado a las siguientes conclusiones:

El Mercosur y la Unión Europea son experiencias de multilateralismo a escala regional y defensores del multilateralismo a escala global. Su visión del mundo se caracteriza en gran medida por la percepción de que los retos del mundo actual son globales, y que sólo a través de un multilateralismo eficaz se puede hacer frente a esos desafíos.

La Unión Europea y el Mercosur apuestan por el interregionalismo como visión del orden mundial. Lo demuestra no solo su propio interregionalismo, sino también sus respectivos empeños interregionales con otras regiones en el mundo. El interregionalismo Unión Europea-Mercosur es un interregionalismo que apoya la norma constitutiva del

multilateralismo. La Unión Europea y el Mercosur comparten una visión normativa del orden mundial.

En el marco de este trabajo se han analizado un tanto más a fondo las visiones y percepciones regionales en torno a los siguientes conceptos: la integración regional y el interregionalismo; la supranacionalidad incluyendo las nociones de Estado y soberanía; y el multilateralismo.

### **Integración regional e interregionalismo**

Tanto el Mercosur como la Unión Europea defienden el concepto de integración regional para el desarrollo de sus sociedades y su inserción en el mundo, en términos políticos y económicos. Sin embargo, existen marcadas diferencias en cuanto a lo que significa la integración regional para ambos. Esto se refleja en la materialización de los respectivos conceptos de integración regional en la realidad.

Existe una noción común en cuanto al vínculo intrínseco entre integración regional y consolidación democrática. Tanto para el Mercosur como para la Unión Europea, éste vínculo es constituyente para sus procesos de integración y está plasmado en las respectivas cláusulas democráticas. El hecho de que el Acuerdo de Cooperación Interregional entre UE-Mercosur también cuenta con una cláusula democrática indica que la ecuación integración regional-democracia se ha llevado al nivel interregional. Además se reconoce la integración regional como medio para alcanzar la paz y mejorar el entendimiento mutuo. Asimismo en ambas regiones rige la conciencia de que solo a través de la integración regional y en un segundo paso interregional, se podrá potenciar la propia condición de actor en el escenario internacional.

La Unión Europea y el Mercosur comparten la idea que la integración regional mejore la competitividad económica y facilite la inserción global de las economías (regionalismo abierto). En el caso del Mercosur es preciso concluir que hasta ahora no ha sido capaz de aplicar esta idea de manera consecuente a su realidad, es decir de crear una unión aduanera. El comercio intra-Mercosur ha ido perdiendo relevancia en los últimos años. A nivel multilateral, la estrategia del Mercosur ha oscilado entre la preferencia por la conclusión de la Ronda de Doha en la OMC y la preferencia por firmar acuerdos comerciales con la Unión Europea o Estados Unidos (ALCA). En el caso de la Unión Europea, que a diferencia del Mercosur, constituye una unión económica y monetaria, también se

puede constatar cierta ambigüedad en cuanto a las estrategias comerciales internacionales.

Para el Mercosur, el proceso de integración regional fundamentalmente respondía a una lógica económica. Recién en los últimos años, la agenda se ha ido ampliando a otras dimensiones (política, social, ambiental, energética etc.). En la UE, en cambio, la integración económica era el instrumento para llegar a la unión política. Freres y Sanahuja (2006: 64) definen el regionalismo latinoamericano como un regionalismo "ligero". En efecto, el modelo de integración regional por el que opta el Mercosur es un modelo intergubernamental de corte elitista. El modelo de la Unión Europea, en cambio se caracteriza por instituciones fuertes y supranacionales, basado en la noción de ciudadanía e inclusión social (Grugel, 2007). Un proyecto de integración que no responde a las necesidades sociales de sus sociedades no es sostenible. Resulta de importancia fundamental, que el Mercosur hasta ahora se ha construido en una especie de "bola de cristal". El ideario dentro de la bola a lo mejor si coincide con el ideario europeo, pero el problema es que no está asentado en la realidad social, que se distingue de manera significativa de la realidad social europea.

### **Nociones de supranacionalidad**

En cuanto al concepto de supranacionalidad, se puede constatar que entre Unión Europea y Mercosur existe acuerdo en el concepto, es decir en su significado. Sería extraño si así no fuera, dado que no se trata de un concepto ambiguo. Las diferencias que se han identificado se refieren al nivel de aceptación del concepto de supranacionalidad.

La supranacionalidad es un concepto, cuya aceptación varía de manera considerable entre los Estados Miembros de la UE y aquellos del Mercosur. Estas diferencias, en efecto, se objetivan en la institucionalización de los respectivos procesos de integración regionales. La Unión Europea representa un modelo mixto entre supranacionalidad y cooperación intergubernamental, mientras que los Estados Miembros del Mercosur optaron por un esquema de cooperación intergubernamental. El intergubernamentalismo permite al Estado cooperar dentro de un esquema de integración regional, conservando su soberanía íntegra. De poco sirve, como es frecuente en la academia, exigir que el Mercosur fortalezca sus instituciones para resolver sus problemas, cuando en primer lugar no hay

confianza mutua suficiente y en consecuencia ni voluntad ni disposición política entre los Estados Miembros de atribuir parte de su competencia soberana a instituciones supranacionales dirigidas a velar por el bien común.

Dentro del Mercosur existe una especie de división en cuanto a la aceptación –incluso teórica– de la aplicación del concepto de supranacionalidad. Mientras Argentina y Paraguay introdujeron en sus respectivas Constituciones el concepto de supranacionalidad, tanto Brasil como Uruguay aparecen como “irreductibles soberanistas” (Ventura, 2005: 190).

Las diferencias en torno a la supranacionalidad remiten a diferencias en las nociones de Estado y soberanía. Los conceptos de Estado y de soberanía se distinguen fundamentalmente en Europa y América Latina (UE-Mercosur). Mientras los Estados Miembros del Mercosur se podrían describir como Estados westfalianos o modernos que siguen las pautas y principios maquiavélicos de la razón de estado (*raison d'état*); el proceso de la integración europea refleja concepciones de Estado y de soberanía postmodernos. Un concepto de Estado westfaliano, en efecto, es incompatible con la noción de supranacionalidad.

### **Visiones del multilateralismo**

El multilateralismo es un importante punto de convergencia del interregionalismo Unión Europea-Mercosur. Así se reitera continuamente en el discurso oficial de ambas regiones y en sus declaraciones comunes. En las entrevistas de investigación, que se han realizado en el marco de este trabajo, ésta idea se solía enfatizar con especial énfasis.

La preferencia por el multilateralismo, en efecto, distingue la Unión Europea y el Mercosur, en realidad América Latina, de los Estados Unidos y sus tendencias unilaterales. El apego eurolatinoamericano al multilateralismo se refleja en sus respectivas opciones regionalistas y su defensa del multilateralismo a escala global.

Sanahuja precisa en esta línea (2006: 15) que ambas regiones entienden que están cumpliendo “un papel esencial para sostener los regímenes, las organizaciones internacionales y las normas y convenciones que contribuyen a asegurar cierta gobernanza global, aunque pueden tener lagunas y debilidades, (...)”.

Sin embargo, no todo es tan claro ni tan evidente como puede parecer. Cabe señalar que hay indicios que señalan que el concepto de multilateralismo podría tener significados diferentes para la Unión Europea y el Mercosur, en realidad América Latina (véase también van Klaveren, 2004: 61; Sanahuja, 2006: 15). Mientras que los países de América Latina verían el multilateralismo sobre todo como una defensa de la soberanía, una garantía de no ser "avasallados"; para la UE sería ante todo una vía de construcción de nuevas reglas internacionales con el fin de hacer gobernable la globalización, lo que en el fondo puede significar precisamente una reducción o una cesión de soberanía. La visión de un "multilateralismo defensivo" latinoamericano contrasta con la visión de un "multilateralismo efectivo" (van Klaveren, 2004: 61). La Unión Europea apuesta por un sistema multilateral fuerte que incluye organizaciones regionales fuertes que se relacionen entre sí, lo que a veces se describe a través del término multiregionalismo.

La visión del multilateralismo del Mercosur se podría describir, por lo tanto, como westfaliana o soberanista, mientras que la UE defendería un multilateralismo cosmopolita o post-westfaliano. La diferencia consiste, precisamente, en la noción de soberanía que implican esas dos visiones del multilateralismo. La cesión de soberanía tiene significados distintos para la UE y para el Mercosur, lo que se debe en parte a que la UE en sí misma ya representa una importante cesión de soberanía nacional por parte de sus Estados Miembros (van Klaveren, 2004: 61). El Mercosur, en cambio, no se ha dotado de instituciones supranacionales, es decir, sus Estados Miembros no le han dotado de este tipo de instituciones, lo que significa que la cesión de soberanía en todo caso es coyuntural.

Existen razones históricas que explican esta situación. América Latina, a lo largo de su historia, ha tenido que luchar duro para defender el concepto de soberanía nacional, y la percepción de amenaza de este logro –sobre todo por parte de Estados Unidos– todavía está bastante presente en el ideario latinoamericano. Para los países de América Latina, el sistema multilateral representa una especie de garantía de su soberanía y del principio de no intervención (Sanahuja, 2006: 15 s; 2006a).

---

### **Los intereses estratégicos de la UE y del Mercosur en el proceso de cooperación interregional**

Dado que en este trabajo se analiza la relación interregional entre la Unión Europea a partir de una óptica socialconstructivista, se presta especial atención a la dimensión ideacional de la relación. Esto, sin embargo, no implica que se niegue la dimensión material de la relación, ni que ésta no se tome en cuenta. Por eso se parte de la hipótesis (**hipótesis 4**) que el proceso de cooperación interregional entre el Mercosur y la Unión Europea es marcado por los intereses estratégicos de ambas regiones, tanto políticos como económicos.

En el caso de ambas regiones se pueden identificar intereses estratégicos de carácter político y de carácter económico-comercial. Es preciso enfatizar que es justamente el orden de prioridades que está invertido.

Desde la perspectiva europea es más importante la dimensión política de un Acuerdo de Asociación con el Mercosur. El objetivo consiste en que la Unión Europea y el Mercosur actúen cada vez más como aliados estratégicos en la escena internacional, fortaleciendo el sistema multilateral y un orden internacional multipolar. En segundo plano está la dimensión económica de una asociación más estrecha con el Mercosur, cuyo mercado ampliado es altamente prometedor para inversiones europeas.

Desde la perspectiva del Mercosur, en cambio, prima el interés comercial que se materializa en el deseo de ganar acceso a los mercados agrícolas de la Unión Europea, dado que en ese sector es altamente competitivo. También está interesado en recibir inversiones directas europeas para potenciar su desarrollo regional, aunque sólo en la medida que se siente capaz de enfrentarlas, sin que provoquen daños inaceptables a sus economías. La dimensión política de una asociación más estrecha con la UE está en segundo plano.

El hecho que el Mercosur en términos comerciales es mucho menos importante para la Unión Europea que la Unión Europea para el Mercosur pone explícita esta inversión de prioridades.

El interés en un multilateralismo eficaz está íntimamente relacionado con el interés estratégico de ambas regiones de potenciar su condición de actor y ganar protagonismo en el escenario internacional.

De ninguna manera se pretende, en este trabajo, abarcar todos los intereses que puedan jugar un papel en la relación interregional entre el Mercosur y la Unión Europea.

### **Dinámicas constituyentes**

¿Existen dinámicas constituyentes del interregionalismo Unión Europea-Mercosur en la Unión Europea y el Mercosur como regiones, y a nivel de la gobernanza global (**Pregunta 2**)?

La dinámica constituyente más clara que se ha identificado en este trabajo se refiere al reconocimiento mutuo y la credibilidad de la Unión Europea y el Mercosur en su condición de actores de la sociedad internacional. El hecho de reconocerse explícitamente como regiones que emprenden una relación *interregional* implica un incremento en su respectiva condición de actor (legitimación). Al mismo tiempo el proceso de cooperación interregional entre la Unión Europea y el Mercosur representa una especie de auto-legitimación hacia dentro, es decir hacia sus Estados Miembros. Dado que es el bloque que se relaciona, se evoca una identidad regional, una identidad de bloque.

Se concluye que para ambas regiones, la relación interregional existente y las negociaciones para un Acuerdo de Asociación tienen una importancia simbólica y política, dado que representan el mutuo reconocimiento como actores en el escenario internacional, incluido el sistema internacional de comercio.

La "legitimación" del Mercosur como actor regional a través de la Unión Europea es mayor, dado que la UE dispone de una condición de actor más desarrollada. La UE dispone de mayor capacidad "legitimadora".

En cuanto a la dimensión institucional del Mercosur, es posible que el interés de la Unión Europea en firmar un Acuerdo de Asociación Interregional con el Mercosur haya contribuido a que sus Estados Miembros –a través del Protocolo de Ouro Preto (Ouro Preto, 1994)– le otorgaran personalidad jurídica internacional. La UE habría "exigido" ese paso como condición previa a la profundización de sus relaciones con el Mercosur.

En lo que se refiere a la dimensión comercial de la relación Unión Europea-Mercosur, se puede identificar una dinámica constituyente en el sentido que el Mercosur tuvo que concertar una "posición Mercosur" durante el proceso de negociación. Algo, que la Unión Europea ya tenía desde el

principio, dado que contaba un mandato de negociación por parte del Consejo. El Mercosur logró presentar una oferta más o menos consensuada, aunque difícilmente se puede negar un nivel considerable de falta de cohesión. Las dificultades de mantener posiciones acordadas se deben en gran medida al modelo de cooperación intergubernamental del Mercosur, y evidentemente también a las asimetrías que le caracterizan.

En efecto, el Mercosur no solo fue capaz de asumir una posición común frente a la Unión Europea. También en otras negociaciones comerciales, en concreto en el contexto del ALCA y en la OMC logró demostrar cierta unidad. En cuanto al ALCA, es preciso subrayar, que era un proceso que justamente apuntaba a la desintegración del Mercosur.

En lo que se refiere a la dimensión de la cooperación al desarrollo en la relación interregional Unión Europea-Mercosur, se puede concluir que al menos hasta este momento los países miembros del Mercosur carecen de una "identidad Mercosur" en el ámbito de cooperación al desarrollo; una identidad regional que implica que cada uno y todos juntos velen por el bien común. Por parte de la Unión Europea, el Mercosur es destinatario de fondos de cooperación; el Mercosur como región. Aparte de esta cooperación regional, los países miembros reciben cooperación comunitaria cada uno por separado. Es decir, Europa construye el Mercosur como un actor en el terreno de la cooperación –en este caso receptor–, pero la realidad demuestra que el Mercosur en este terreno en realidad no dispone de calidad de actor. Queda por ver en el futuro, si la nueva estrategia europea de cooperación aporta algo a la construcción de una identidad Mercosur. La nueva estrategia requiere explícitamente una "instancia Mercosur" de cooperación.

La Unión Europea, o mejor dicho el interregionalismo UE-Mercosur puede desencadenar dinámicas constituyentes, pero de ninguna manera pueden ser determinantes para la evolución del Mercosur. Esta afirmación, en efecto, se corresponde con una percepción compartida entre la Unión Europea y el Mercosur.

#### **Coherencia intraregional y consensos interregionales (Hipótesis 5).**

Un consenso interregional necesariamente requiere un consenso intraregional previo en cada región que participa en el proceso de cooperación interregional. La falta de coherencia intraregional dificulta la negociación de acuerdos interregionales. Es el caso de la negociación entre

la UE y el Mercosur en la negociación del acuerdo comercial. Ni en el Mercosur, ni en la Unión Europea existe un nivel suficiente de coherencia intraregional, lo que lleva a una flata de coherencia generalizada en las negociaciones que se llevan a cabo. Aunque es preciso subrayar, que esas negociaciones no solo están paralizadas por falta de acuerdos intra- e interregionales, sino en realidad por que están totalmente supeditadas a las negociaciones multilaterales en el marco de la Ronda de Doha.

Tampoco existe cohesión intraregional en el tema de la reforma del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. En cambio, existe en relación a la Corte Penal Internacional.

### **Concertación de posiciones en la agenda internacional (Pregunta 3) y contribución del interregionalismo UE-Mercosur a la gobernanza global (Pregunta 4)**

En este trabajo se partió de la idea que un interregionalismo en su calidad de institución social representaba una (micro-) estructura social de la sociedad internacional con consecuencias/repercusiones constitutivas para la misma. Las instituciones no sólo representan conjuntos de principios e ideas intersubjetivas, también canalizan el comportamiento de los actores que las constituyen e impactan así en el sistema/la estructura. Esto ocurre a través de normas de comportamiento que emergen en los procesos de comunicación y se ven fijadas (*embedded*) a través de procesos de institucionalización y mediante los discursos en cuyo contexto surgen (Gilson, 2002: 18). Como normas se entienden interpretaciones/nociones colectivas (*collective understandings*) que requieren ciertas formas de comportamiento de los actores. Su alcance es más profundo: *constituyen* a las identidades e intereses de los actores, no simplemente regulan el comportamiento (Checkel, 1997: 327 s.; Ruggie, 1998a: 871 ss.) Mientras Checkel parte de Estados como agentes que construyen una estructura de normas globales, también es posible llevar este razonamiento al nivel interregional: las regiones en función de agentes construyen normas interregionales en términos de estructuras. Las normas significan entonces una estructura intersubjetiva. En el marco del interregionalismo UE-Mercosur, son de especial interés las normas constitutivas del multilateralismo y del respeto hacia los derechos humanos.

---

La Unión Europea y el Mercosur -a través de su relación interregional- tienen el interés explícito de fomentar la cooperación multilateral y contribuir de esta manera a un "multilateralismo eficaz".

En efecto, el sistema multilateral y las actividades de Naciones Unidas son uno de los principales puntos de enlace entre la Unión Europea y el Mercosur, y América Latina en general. Sucede, sin embargo que no existe una cooperación sistemática. Existe una considerable falta de esfuerzos, lo que solo en parte se debe al hecho que en muchos temas hay acuerdos tácitos y no se considera necesario acudir a una concertación de posiciones más sistemática. Sin embargo, el tema ocupa un rango cada vez más alto en la agenda de ambas regiones, y existe acuerdo y conciencia respecto a la necesidad de actuar juntos a favor de un multilateralismo eficaz.

En cuanto a temas concretos, se puede concluir que tanto el Mercosur como la Unión Europea están de acuerdo que es necesario una reforma integral del sistema de Naciones Unidas intuido el Consejo de Seguridad. Existen declaraciones comunes al respecto. Sin, embargo no hay acuerdo - ni intra- ni interregional- en el como, en concreto como reformar el Consejo de Seguridad. La aportación del interregionalismo UE-Mercosur, por lo tanto, es limitada en ese tema. Se reduce a una aportación retórica reiterada de la necesidad de reformar el sistema de Naciones Unidas, pero el impacto no puede ir más allá de una concienciación, dado que no se promueve una propuesta común. Dado que ambas regiones carecen de un nivel suficiente de cohesión intraregional en ese tema, es poco probable que la situación cambie a mediano plazo. Apenas hay margen para una dinámica constituyente hacia las regiones tampoco.

En torno a la Corte Penal Internacional existe un acuerdo interregional establecido. Tanto la Unión Europea como el Mercosur -Venezuela incluido- la apoyan y casi todos sus Estados Miembros ya han ratificado el Estatuto de Roma por el que se creyó la Corte. Se concluye que en este tema el interregionalismo UE-Mercosur contribuye a la gobernanza global a través de la promoción conjunta de la norma del respeto de los derechos humanos y el derecho internacional.

En el ámbito paz y seguridad, se pueden identificar percepciones y posiciones que demuestran cierta sintonía entre la Unión Europea y el Mercosur (en menor medida también con América Latina en conjunto), y el margen para que haya dinámicas constituyentes para la gobernanza global

es mayor. Tanto el Mercosur como la Unión Europea defienden un concepto de seguridad multidimensional, que contrasta de manera clara con el concepto estadounidense de seguridad nacional. En el caso de los Estados latinoamericano, ha habido una evolución hacia ese concepto, que se plasma por ejemplo, en la actuación de los países del Mercosur –salvo Venezuela– en Haití.

Lo que les distancia, es su disposición frente al uso de la fuerza militar como un instrumento para contribuir a la seguridad y la paz internacionales. Sin embargo, sobre todo en el Cono Sur, es posible identificar una evolución hacia la aceptación de un concepto de soberanía matizado. Esto se refleja en las posiciones de los países miembros del Mercosur en relación al principio de la seguridad humana. Salvo Venezuela, que, en efecto, rompe la cohesión intra-regional, todos los países apoyan el principio. La Unión Europea también apoya el principio de la responsabilidad de proteger, y por lo tanto, existe una oportunidad excelente de incidir de manera conjunta en la promoción de ese principio haciendo una aportación significativa a la gobernanza mundial, en concreto a la paz y la seguridad.

## 9 Bibliografía

- Acosta Puertas, Jaime (2004). *La integración y el desarrollo de las regiones de los países de la Unión Europea y América Latina*. En: Nueva Sociedad 189, 125-140.
- ACI (1992). *Acuerdo de cooperación interregional entre las Comunidades Europeas y el Mercado Común del Sur (MERCOSUR)*. Firmado en Santiago de Chile, el 29 de mayo de 1992.
- AMI (1995). *Acuerdo Marco de Cooperación Interregional*. Firmado el 20 de noviembre de 1995. Disponible en: <http://www.delury.cec.eu.int/contenidos/index.php?Id=49>.
- Adler, Emanuel (2002). Constructivism in International Relations. En Walter Carlsnaes y Thomas Risse y Beth Simmons (eds.), *Handbook of International Relations*, 95-118.
- Adler, Emanuel (1998). *Seizing the Middle Ground: Constructivism in World Politics*. En: *European Journal of International Relations*, 3:3, 319-363.
- Adler, Emanuel y Barnett, Michael (1996). *Governing Anarchy: A Research Agenda for the Study of Security Communities*. En: *Ethics and International Affairs* 10, 63-98.
- Aggarwal, Vinod K. y Fogarty, Edward A. (eds.) (2004). *EU Trade Strategies. Between Regionalism and Globalism*. Hampshire, New York: Palgrave Macmillan.
- Aggarwal, Vinod K. y Fogarty, Edward A. (2004a). Between Regionalism and Globalism: European Union Interregional Trade Strategies. En Vinod K. Aggarwal y Edward A. Fogarty (eds.), *EU Trade Strategies. Between Regionalism and Globalism*, 1-40.
- Aggarwal, Vinod K. y Fogarty, Edward A. (2004b). Explaining trends in EU Interregionalism. En Vinod K. Aggarwal y Edward A. Fogarty (eds.), *EU Trade Strategies. Between Regionalism and Globalism*, 207-240.
- Albert, Mathias (1994). "Postmoderne" und Theorien der internationalen Beziehungen ["La postmodernidad" y las teorías de las relaciones internacionales]. En: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen*, 1: 1, 45-63.
- Aldecoa Luzárraga, Francisco y Cornago Prieto, Noé (1998). *El Nuevo Regionalismo y Reestructuración del Sistema Mundial*. En: *Revista Española de Derecho Internacional*, Vol. I., 59-113.

- 
- Alden, Chris y Vieira, Marco Antonio (2005). *The New Diplomacy of the South: South Africa, Brazil, India and trilateralism*. En: *Third World Quarterly*, 26/7, 1077-1095.
- Aleman, Cecilia (2007). Mecanismos de diálogo Unión Europea-América Latina. En: Freres *et al.*, *¿Sirve el diálogo político entre la Unión Europea y América Latina?*, 43-62.
- Allen, David y Smith, Michael (2006). *Relations with the rest of the world*. En: *Journal of Common Market Studies*, 44, 155-170.
- Alonso, José Antonio (ed.) (2007). *Cooperación con países de renta media*. Madrid: Editorial Complutense.
- Álvarez, Carlos (2007). *Avances concretos en el Mercosur*. En: Clarín.com, Opinión, 18 de enero. Disponible en: <http://www.clarín.com/diario/2007/01/18/opinion/o-02701.htm>.
- Arenal, Celestino del (coord.) (2005). *Las cumbres iberoamericanas (1991-2005): logros y desafíos*. Madrid: Fundación Carolina.
- Arenal, Celestino del y Nájera, Alfonso (1990). *La Comunidad Iberoamericana de Naciones: pasado, presente, y futuro de la política iberoamericana de España*. Madrid: CEDEAL.
- Arenal, Celestino del (1984). *Introducción a las Relaciones Internacionales*. Madrid: Tecnos.
- Arenas Valverde, Gonzalo (2006). La Asociación entre Chile y la Unión Europea. En: Freres y Sanahuja, *América Latina y la Unión Europea. Estrategias para una asociación necesaria*, 195-212.
- Arieti, Samuel A. (2006). *The role of MERCOSUR as a vehicle for Latin American Integration*. En: *Chicago Journal of international law* 6/2, 761-773.
- Arocena, Rodrigo y Deleón, Eleazar y Papa, Gabriel y Quijano, José M. y Valente, Gabriel (2005). *El Mercosur al horizonte 2010. Aproximación a una perspectiva desde los actores*. Proyecto de Prospectiva, Documento No. 2, Oficina de Planeamiento y Presupuesto Comisión Sectorial para el MERCOSUR-COMISEC.
- Asunción (1997). *Declaración de la XI Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno del Grupo de Río. Declaración de Asunción*, 24 de agosto. Disponible en: <http://www.ser.gob.mx/dgomra/grio/Documentos/asunc97.htm>.
- Asunción (1991). *Tratado de Asunción*. Disponible en: <http://www.rau.edu.uy/mercosur/tratasp.htm>.

- 
- Ayllón Pino, Bruno (2001). *Perspectivas de una asociación interregional Unión Europea-Mercosur: una visión desde Brasil*. En: Revista de Estudios Internacionales, 1-48.
- Baldwin, David A. (ed.) (1993). *Neorealism and Neoliberalism. The Contemporary Debate*. New York: Columbia University Press.
- BBC Mundo (2004). *Mercosur/India: acuerdo comercial*. 25 de enero de 2004. [http://news.bbc.co.uk/go/pr/fr/hi/spanish/business/newsid\\_3428000/3428731.stm](http://news.bbc.co.uk/go/pr/fr/hi/spanish/business/newsid_3428000/3428731.stm).
- Barahona de Brito, Alexandra (2005). *Human rights and democracy. A joint Latin American-European agenda?* OBREAL/EULARO background papers.
- Barbé, Esther y Johansson-Nogués, Elisabeth (2003). *Beyond enlargement: The new members and new frontiers of the enlarged European Union*. Bellaterra: Institut d'Estudis Europeus.
- Benz, Arthur y Fürst, Dietrich y Kilper, Heiderose y Rehfeld, Dieter (1999). *Regionalisierung: Theorie-Praxis-Perspektiven*. [Regionalización: Perspectivas teóricas y prácticas] Opladen: Leske + Budrich.
- Berger, Peter L. y Luckmann, Thomas (2001) [1966]. *La construcción social de la realidad*. 17. edición (1ª edición en castellano, 1968). Buenos Aires: Amorrortu editores. (Título de la edición original en inglés: *The Social Construction of Reality*. Garden City, New York: Doubleday.)
- Berger, Peter L. y Luckmann, Thomas (2004) [1966]. *Die gesellschaftliche Konstruktion der Wirklichkeit*. 20. edición (1ª edición en alemán, 1969). Frankfurt am Main: Fischer Taschenbuch Verlag.
- Bersick, Sebastian (2004). *Auf dem Weg in eine neue Weltordnung? Zur Politik der interregionalen Beziehungen am Beispiel des ASEM-Prozesses*. [Hacia un nuevo orden mundial? Acerca de la política de las relaciones interregionales: el ejemplo del proceso ASEM.]<sup>341</sup> Baden-Baden: Nomos.
- Biscop, Sven y Francioni, Francesco y Graham, Kennedy (2005). *The European Union and the United Nations. Partners in effective multilateralism*. Chaillot paper No. 78. Institute for Security Studies.
- Bizzozero, Lincoln (2004). Las relaciones MERCOSUR-Unión Europea. Una nueva modalidad de participación de las regiones en la mundialización. En José María

---

<sup>341</sup> Traducción propia. Lo mismo vale para todas las traducciones del alemán al castellano que siguen. La traducción siempre está entre paréntesis.

- 
- Gómez, *América Latina y el (des)orden global, neoliberal. Hegemonía, contrahegemonía, perspectivas*. Buenos Aires: CLACSO.
- Bizzozero, Lincoln (2003). *Los cambio de gobierno en Argentina y Brasil y la conformación de una agenda del Mercosur. ¿Hacia una cartografía sudamericana/interamericana?* En: Nueva Sociedad 186, 128-142.
- Bizzozero, Lincoln (2001). El acuerdo marco interregional Unión Europea-Mercosur: dificultades y perspectivas de una asociación estratégica. En Gerónimo de Sierra (comp.), *Los rostros del Mercosur. El difícil camino de lo comercial a lo social*, 373-390.
- Bøås, Morten y Marchand, Mariann H. y Shaw, Timothy M. (2003). The Weave-World: The Regional Interweaving of Economics, Ideas and Identities. En Frederik Söderbaum y Timothy M. Shaw (eds.), *Theories of New Regionalism*, 197-210.
- Bodemer, Klaus (2001/2002). Auf dem Weg zu einer strategischen Partnerschaft? Die europäisch-lateinamerikanischen Beziehungen an der Wende zum 21. Jahrhundert. [Hacia una asociación estratégica? Las relaciones euro-latinoamericanas a principios del siglo 21.] En Wulfdiether Zippel (ed.), *Die Beziehungen zwischen der EU und den Mercosur-Staaten. Stand und Perspektiven*, 99-123.
- Bouzas, Roberto (2004). *Las negociaciones Unión Europea-Mercosur. Entre la lentitud y la indefinición*. En: Nueva Sociedad Marzo/Abril, 125-135.
- Botto, Mercedes y Delich, Valentina y Tussie, Diana (2003). *El nuevo escenario político regional y su impacto en la integración*. En: Nueva Sociedad 186, 114-127.
- Bretherton, Charlotte y Vogler, John (2006). *The European Union as a Global Actor*. Second Edition. Oxon: Routledge.
- Bretherton, Charlotte y Vogler, John (1999). *The European Union as a Global Actor*. London: Routledge.
- Breslin, Shaun y Higgott, Richard y Rosamond, Ben (2002). *Regions in Comparative Perspective*. Working Paper 107, Centre for the Study of Globalisation and Regionalisation (CSGR), Warwick.
- Brown, Chris (1992). *International Relations Theory. New Normative approaches*. Hemel Hempstead: Harvester Wheatsheaf.
- Bruther, Michael (2005). *Citizens of Europe. The Emergence of a Mass European Identity*. Basingstoke: Palgrave.

- 
- Bull, Hedley (1977). *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics*. Basingstoke: Macmillan.
- Calduch, Rafael (2004). *Métodos y técnicas de investigación en Relaciones Internacionales*. Curso de doctorado. Madrid.
- Calleya, Stephen C. (2000). *Regionalism in the Post-Cold War World*. Aldershot: Ashgate.
- Cardozo, Elsa (2006). *La gobernabilidad democrática regional y el papel (des)integrador de la energía*. En: Nueva Sociedad 204, 136-149.
- Carlsnaes, Walter y Risse, Thomas y Simmons, Beth (eds.) (2002). *Handbook of International Relations*. London: Sage.
- Carlsnaes, Walter y Sjursen, Helen y White, Brian (eds.) (2004). *Contemporary European Foreign Policy*. London: Sage.
- Carranza, Mario E. (2003). *Can Mercosur survive? Domestic and International Constraints on Mercosur?* En: Latin American Politics and Society, 45/2, 67-103.
- CELARE (2006). *Las relaciones eurolatinoamericanas: de la cumbre de Viena a la cumbre de Lima*. Santiago de Chile: CELARE.
- CEPAL (2006). *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2006*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Checkel, Jeffrey T. (1998). *The Constructivist Turn in International Relations*. En: World Politics 50: 2, 324-348.
- Christiansen, Thomas y Jørgensen, Knud Erik y Wiener, Antje (eds) (2001). *The Social Construction of Europe*. London: Sage.
- Clarín (2007). "La Ronda de Doha se trabó por la postura de Brasil". En: clarín.com, 12 de octubre. Disponible en: <http://www.clarin.com/diario/2007/10/12/elmundo/i-03003.htm>.
- Coleman, William D. y Underhill, Geoffrey R. D. (1998). *Regionalism & Global Economic Integration. Europe, Asia and the Americas*. London, New York: Routledge.
- Comisión Europea (CE) (2007). *Mercosur. Documento Estratégico Regional. 2007-2013*. Bruselas.
- Comisión Europea (CE) (2006a). *Europa en el mundo. Propuestas concretas para reforzar la coherencia, la eficacia y la visibilidad*. Comunicación de la Comisión al Consejo Europeo de junio de 2006. Bruselas, 8 de junio. COM(2006) 278 final.

- 
- Comisión Europea (CE) (2005). *Una asociación reforzada entre la Unión Europea y América Latina*. Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento. COM (2005)636 final. Bruselas.
- Comisión Europea (CE) (2002). *Mercosur-European Community. Regional Strategy Paper 2002-2006*. Bruselas.
- Comisión Europea (CE) (1995). *Free Trade Areas: An appraisal*. SEC (95) 322 final.
- Comisión Europea (CE) (1994). *Documento básico sobre las relaciones de la Unión Europea y América Latina y Caribe*. 31 de Octubre. Disponible en: [www.campus-oei.org/oeivirt/rie07a09.htm](http://www.campus-oei.org/oeivirt/rie07a09.htm).
- Comunidad Europea (CE) (2006). *Reglamento (CE) N 1905/2006 del Parlamento y del Consejo de 18 de diciembre de 2006 por el que se establece un Instrumento de Financiación de la Cooperación al Desarrollo*. Publicado en el Diario Oficial de la Unión Europea, 27 de diciembre de 2006, L378/41.
- Consejo de la Unión Europea (2006a). *Presidency Conclusions Brussels European Council 15/16 june 2006*. 10663/1/06 REV 1.
- Consejo de la Unión Europea (2006). *Reunión Ministerial Unión Europea-Mercosur. Comunicado Conjunto*. Viena, Austria, 13 de mayo de 2006. 9340/1/06 REV 1.
- Consejo de la Unión Europea (2005). *Conclusiones de la Presidencia*. Bruselas, 15 de junio. 10255/1/05REV 1.
- Consejo Europeo (2001). *Declaración de Laeken sobre el futuro de la Unión Europea*. Laeken, 15 de diciembre. Disponible en: <http://european-convention.eu.int/pdf/LKNES.pdf>.
- Cooper, Robert (2002). *The Post-Modern State*. En Mark Leonard (ed.), *Reordering the World*. London: Foreign Policy Centre, 11-20.
- Cooper, Robert (2000). *The post-modern state and the world order*. Demos.
- Council Common Position (2001). 11 de junio. Disponible en: [www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/icc0en.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/icc0en.pdf).
- Cornago Prieto, Noé y Aldecoa Luzárraga, Francisco (1998). *El nuevo regionalismo y la reestructuración del sistema mundial*. En: *Revista Española de Derecho Internacional*, 50/1, 59-114.
- Cox, Robert (1981). *Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory*. En: *Millenium, Journal of International Studies*, 10:2, 126-156.
- Cox, Robert W. (ed.) (1997). *The New Realism. Perspectives on Multilateralism and World Order*. Tokyo, New York, Paris: United Nations University Press.

- 
- Cox, Robert W. y Sinclair, Timothy J. (eds.) (1996). *Approaches to world order*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Cox, Robert W. (1996) (1981). Social Forces, States and World Order: Beyond International Relations Theory. En Robert W. Cox y Timothy J. Sinclair (eds.), *Approaches to world order*, 85-123.
- Cox, Robert W. (1995). Critical Political Economy. En Björn Hettne (ed.), *International Political Economy*, 31-45.
- Czempiel, Ernst-Otto y Rosenau, James N. (eds.). *Global Changes and Theoretical Challenges: Approaches to the World Politics for the 1990s*. Lexington: Lexington Books.
- Daase, Christopher (1993). Regionalisierung der Sicherheitspolitik - Eine Einführung [La regionalización de la política de seguridad-una introducción]. En Christopher Daase y Susanne Feske y Bernhard Moltmann y Claudia Schmid (eds.), *Regionalisierung der Sicherheitspolitik*, 67-87.
- Daase, Christopher y Feske, Susanne y Moltmann, Bernhard y Schmid, Claudia (1993). *Regionalisierung der Sicherheitspolitik* [La regionalización de la política de seguridad]. Baden-Baden: Nomos.
- Delegación de la Comisión Europea en Uruguay y Paraguay (2007). *Unión Europea-Mercosur. El desafío de una integración regional*. Montevideo.
- Der Derian, James (ed.) (1995). *International Theory. Critical Investigations*. Houndmills: Macmillan.
- Derrida, Jaques (1978 [1967]). Structure, Sign and Play in the Discourse of the Human Sciences. En Jaques Derrida *Writing and Difference*. London: Toutledge and Kegan Paul. 278-293.
- Dessler, David (1999). *Constructivism within a positivist social science*. En: Review of International Studies, 25:1, 123-137.
- Dessler, David (1989). *What's at Stake in the Agent-Structure Debate?* En: International Organization, 4:3, 443-466.
- Deutsch, Karl et al. (1957). *Political Community and the North Atlantic Area*. Princeton: Princeton University Press.
- DG Trade (2006). *Mercosur. EU Bilateral Trade and Trade with the World*. 15 de septiembre.  
[http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs2006/september/tradoc\\_113488.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs2006/september/tradoc_113488.pdf).

- 
- Dicken, Peter (1998). *Global Shift. The Internationalization of Economic Activities*. 3a edición. London: Guilford Press.
- Duina, Francesco y Breznau, Nathan (2002). *Constructing Common Cultures: The Ontological and Normative Dimensions of Law in the European Union and Mercosur*. En: *European Law Journal*, 8/4 diciembre, 574-595.
- Dunne, Timothy J. (1995). *The Social Construction of International Society*. En: *European Journal of International Relations*, 1:3, 367-389.
- Dykman, Klaas (2006). *Perceptions and Politics. The Foreign Relations of the European Union with Latin America*. Schriftenreihe des Instituts für Iberoamerika-Kunde Hmaburg, Band 63. Frankfurt am Main: Vervuert Verlag.
- Edwards, Geoffrey (1990). The relevance of theory to group-to group dialogue. En Geoffrey Edwards y Elfriede Regelsberger (eds.), *Europe's Global Links*, 201-218.
- Edwards, Geoffrey y Regelsberger, Elfriede (eds.) (1990). *Europe's Global Links*. London: Pinter.
- EULARO/OBREAL (2005). *Global Governance, Multi-Regionalism: Global Political Dialogue. Promoting Global Justice and Security*. Background Paper, Working Group 4, diciembre.
- European Commission (2007). *The promotion of human rights in the context of external policies*. External Relations Group of Commissioners, 24<sup>th</sup> meeting. CG3(2007)34/2. Bruselas, 14 de mayo.
- European Commission (2006). *Europe in the World - Some practical Proposals for Greater Coherence, Effectiveness and Visibility*. Communication from the Commission to the European Council of June 2006. COM (2006) 278 final. Bruselas.
- European Commission (2005). *European values in the globalised world*. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. COM(2005) 525 final. Bruselas, 20 de octubre.
- European Commission (2004). *A World Player. The European Union's external relations*, DG for Press and Communication, Julio.
- European Commission (2004a). *Taking Europe to the World - 50 years of the European Commission's External Service*, DG External Relations, disponible en: [www.deltha.ec.europa.eu/en/Publications/07\\_50\\_years\\_broch\\_en.pdf](http://www.deltha.ec.europa.eu/en/Publications/07_50_years_broch_en.pdf).

- 
- European Commission (2001). *The European Union and The World, Brussels, March*, disponible en: [www.delken.cec.eu.int/en/eu\\_global:player/4.htm](http://www.delken.cec.eu.int/en/eu_global:player/4.htm).
- European Commisison (2001a). *Communication from the Commission on Conflict Prevention*. Bruselas, 11 de abril.
- European Commisison (1995a). *Commision Communication on the Inclusion of Respect for Democratic Principles and Human Rights in Agreements between the Community and Third Countries*. Bruselas.
- European Commisison (1995). *European Community Support for regional economic integration efforts among developing countries*, Comunicado de la Comisión, 16 de Junio.
- European Community (1973). *Declaration on European Identity*. En: Bulletin of the European Communities, 12, December, 118-122.
- El País (2007). "Tribuna: Tabaré Vázquez", 6 de agosto. Disponible en: [http://www.presidencia.gub.uy/\\_Web/noticias/2007/08/2007080601.htm](http://www.presidencia.gub.uy/_Web/noticias/2007/08/2007080601.htm).
- Fabbri, Claudia (2005). *The Constructivist Promise and Regional Integration. An answer to "old" an "new" puzzles. The Southamerican case*. CSGR Working Paper no. 182/05, Department of Politics and International Studies, University of Warwick.
- Falk, Richard (2003). Regionalism and World Order: The Changing Global Setting. En Frederik Söderbaum y Timothy M. Shaw (eds.), *Theories of New Regionalism*, 63-80.
- Faust, Jörg (2004). Blueprint for an Interregional Future? The European Union and the Southern Cone. En Vinod K. Aggarwal y Edward A. Fogarty (eds.), *EU Trade Strategies. Between Regionalism and Globalism*, 41-63.
- Fawcett, Louise y Hurrell, Andrew (eds.) (1995). *Regionalism in World Politics. Regional Organization and International Order*. Oxford: Oxford University Press.
- Fearon, James D. y Wendt, Alexander (2002). Rationalism and Constructivism: A Sceptical View. En Walter Carlsnaes y Thomas Risse y Beth Simmons (eds.), *Handbook of International Relations*, 52-72.
- Finnemore, Martha y Sikkink, Kathryn (1998). *International Norm Dynamics and Political Change*. En: International Organization 52: 4, 887-917.
- Faust, Jörg (2002). *The European Union's Trade Policy towards MERCOSUR*. Working paper PEIF-7.

- 
- Freres, Christian y Gratius, Susanne y Mallo, Tomás y Pellicer, Ana y Sanahuja, José Antonio (eds.) (2007). *¿Sirve el diálogo político entre la Unión Europea y América Latina?* Madrid: Fundación Carolina-CeALCI.
- Freres, Christian y Sanahuja, José Antonio (2006). *América Latina y la Unión Europea. Estrategias para una asociación necesaria*. Barcelona: Icaria.
- Freres, Christian y Sanahuja, José Antonio (2006). Hacia una nueva estrategia en las relaciones Unión Europea-América Latina. En Freres y Sanahuja, *América Latina y la Unión Europea. Estrategias para una asociación necesaria*, 23-40.
- Freres, Christian y Pacheco, Karina (eds.) (2004). *Desafíos para una nueva asociación. Encuentros y desencuentros entre Europa y América Latina*. Madrid: Catarata.
- FRIDE (2007). *Brasil: un socio privilegiado de la UE*. Informe de Conferencia: Área Paz, Seguridad y Derechos Humanos. Madrid.
- Fürst, Dietrich (1995). Region/Regionalismus. [región/regionalismo] En Dieter Nohlen y Rainer-Olaf Schulte (eds.), *Lexikon der Politik*, Bnd. 1, Politische Theorien, 540.
- Gamble, Andrew y Payne, Anthony (2003). The World Order Approach. En Frederik Söderbaum y Timothy M. Shaw (eds.), *Theories of New Regionalism*, 43-62.
- Gamble, Andrew (2001). Regional Blocs, World Order and the New Medievalism. En Mario Telò (ed.), *European Union and new regionalism: Regional actors and global governance in a post-hegemonic era*, 21-38.
- Gamble, Andrew y Payne, Anthony (1996) (eds.). *Regionalism and World Order*. London: Macmillan Press.
- Gaspar, Gabriel (2000). El multilateralismo latinoamericano de la posguerra fría. En Francisco Rojas Aravena (ed.), *Multilateralismo. Perspectivas latinoamericanas*, 127-138.
- García-Sayán (2006). International Cooperation and Security. En: *The Reality of Aid 2006*. 168-171.
- Garretón M., Manuel Antonio (2006). *Modelos y liderazgos en América Latina*. En: Nueva Sociedad 205, 102-113.
- Garrigues, Juan (2007). *La responsabilidad de proteger: De un principio ético a una política eficaz*. En: La realidad de la ayuda 2007-2008, 155-181.

- 
- García Segura, Caterina (2006). El regionalismo en Asia Oriental. En Spoor, Max y Golden, Seán (eds.), *Regionalismo y desarrollo en Asia: Procesos, modelos y tendencias*. Barcelona: Fundació CIDOB, pp. 15-59.
- Gauthier-Campbell, Amélie y John de Sousa, Sarah Lea (2006). *Brasil en Haití: el debate respecto a la misión de paz*. Madrid: FRIDE, Comentario.
- Giddens, Anthony (1995) [1984]. *La constitución de la sociedad. Bases para la teoría de la estructuración*. Buenos Aires: Amorrortu editors. (Título de la edición original en inglés: *The Constitution of Society. Outline of the Theory of Structuration*. Cambridge: Polity Press.)
- Giddens, Anthony (1982). *Profiles and Critiques in Social Theory*. Berkely: University of California Press.
- Gill, Stephen (1995). Theorizing the Interregnum: The Double Movement and Global Politics in the 1990s. En Björn Hettne (ed.), *International Political Economy*, 65-99. García
- Gilpin, Robert (1987). *The Political Economy of International Relations*. Princeton: Princeton University Press.
- Gilson, Julie (2002). *Asia meets Europe. Interregionalism and the Asia-Europe Meeting*. Chultenham: Edward Elgar Publishing.
- Gilson, Julie (2002a). *Defining Inter-Regionalism. The Asia-Europe Meeting (ASEM)*. SEAS Electronic Working Papers, 1:1, University of Scheffield.
- Giordano, Paolo (2002). *The external dimension of the Mercosur: Prospects for North-South integration with the European Union*. Royal Institute for International Affairs. Mercosur Study Group. Londres.
- González Urrutia, Edmundo (2006). *Las dos etapas de la política exterior de Chávez*. En: Nueva Sociedad 205, 160-171.
- Gómez, José María (comp.) (2004). *América Latina y el (des)orden global, neoliberal. Hegemonía, contrahegemonía, perspectivas*. Buenos Aires: CLACSO.
- Grabendorff, Wolf (2000). *El potencial y los desafíos de la nueva integración en América Latina*. En: Círculo de Empresarios, Boletín 65, Iberoamérica y España en el umbral de un nuevo siglo, Junio, 95-129.
- Grabendorff, Wolf (2004). *La estrategia birregional y sus limitaciones en un mundo unipolar*. En: Nueva Sociedad 189, 97-109.
- Grandi, Jorge y Schutt, Daniel (1996). *O Mercosul em 1996: Consolidação o Incerteza?* En: Contexto Internacional, 18/2.

- 
- Grasa, Rafael y Costa, Oriol (2007). *Where Has the Old Debate Gone? Realism, Institutionalism and IR Theory*. IBEI Working Paper 5.
- Gratius, Susanne (2007). Balance prospectivo del diálogo político: Características, etapas y agenda. En: Freres *et al.* (2007), *¿Sirve el diálogo político entre la Unión Europea y América Latina?*, 63-88.
- Gratius, Susanne (2005). Integrationsprozesse in den Amerikas: Die Entwicklung von Mercosur und Nafta vor dem Hintergrund einer kontinentalen Freihandelszone Alca. En Dirk Nabers y Andreas Ufen, *Regionale Integration-Neue Dynamiken in Afrika, Asien und Lateinamerika*, 71-93.
- Gratius, Susanne (2004). *Europa und Lateinamerika: zwischen Rückzug und Annäherung. Ergebnisse des Gipfeltreffens in México [Europa y América Latina: entre retirada y acercamiento]*. Stiftung für Wissenschaft und Politik, SWP-Aktuell.
- Grieco, Joseph M. (1993). Anarchy and the Limits of Cooperation: A Realist Critique of the Newest Liberal Institutionalism. En David A. Baldwin (ed.): *Neorealism and Neoliberalism. The Contemporary Debate*, 116-140.
- Grisanti, Luis Xavier (2004). *El nuevo Interregionalismo trasatlántico. La asociación estratégica Unión Europea-América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo. Departamento de Integración y Programas Regionales. [www.iadb.org/intal/publicaciones/Grisanti\\_DD-IECI-04.pdf](http://www.iadb.org/intal/publicaciones/Grisanti_DD-IECI-04.pdf).
- Grugel, Jean B. (2007). *Democratization and Ideational Diffusion: Europe, Mercosur and Social Citizenship*. En: *Journal of Common Market Studies*, Vol 45/1, 43-68.
- Grugel, Jean B. (2005): *Citizenship and Governance in Mercosur: arguments for a social agenda*. En: *Third World Quarterly*, 26/7, 1061-1076.
- Grugel, Jean B. (2004). La Unión Europea y América Latina: Interregionalismo, identidad y gobernabilidad. En Christian Freres y Karina Pacheco (eds.), *Desafíos para una nueva asociación. Encuentros y desencuentros entre Europa y América Latina*, 129-158.
- Grugel, Jean B. (2004a). *New Regionalism and Modes of Governance-Comparing EU and US Strategies in Latin America*. En: *European Journal of International Relations*, Vol 10 (4), 603-626.
- Grugel, Jean (2002). *España, la Unión Europea y América Latina: gobierno e identidad en la creación del "nuevo interregionalismo"*. Documento de trabajo del Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, 8.11.. Madrid.

- 
- Grugel, Jean y Hout, Wil (eds.) (1999). *Regionalism Across the North-South Divide. State Strategies and Globalization*. London: Routledge.
- Grugel, Jean y Hout, Wil (1999). Regions, regionalism and the South. En Jean Grugel y Will Hout (eds.), *Regionalism Across the North-South Divide. State Strategies and Globalization*, 3-13.
- Grugel, Jean y Almeida Mederos, Marcelo de (1999b). Brazil and Mercosur. En Jean Grugel y Will Hout, *Regionalism Across the North-South Divide. State Strategies and Globalization*, 46-61.
- Grugel, Jean (1996). Latin America and the Remaking of the Americas. En Andrew Gamble y Anthony Payne (eds.), *Regionalism and World Order*, 131-168.
- Guadalajara (2004). *Declaración de Guadalajara*. III Cumbre América Latina y el Caribe-Unión Europea, Guadalajara, 28 de mayo. Disponible en: [http://ec.europa.eu/world/lac-guadal/decl/01\\_decl\\_polit\\_final\\_es.pdf](http://ec.europa.eu/world/lac-guadal/decl/01_decl_polit_final_es.pdf).
- Guadalajara (2004a). *Informe sobre la mesa de trabajo B sobre multilateralismo*. III Cumbre Unión Europea-América Latina y Caribe, 28 de mayo.
- Guadalajara (2004b). *Minuta de la mesa de trabajo sobre multilateralismo*. III Cumbre Unión Europea-América Latina y Caribe, 28 de mayo.
- Guadalajara (2004c). *Informe de la mesa de trabajo C sobre multilateralismo*. III Cumbre Unión Europea-América Latina y Caribe, 28 de mayo.
- Haas, Peter (1992). *Knowledge, Power; and International Policy Coordination*. International Organization, edición especial, 46:1.
- Habermas, Jürgen (1987). *Teoría de la acción comunicativa*, I: Racionalidad de la acción y racionalización social. Taurus: Madrid.
- Habermas, Jürgen (1983). *Moralbewußtsein und kommunikatives Handeln*. [Conciencia moral y acción comunicativa]. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Habermas, Jürgen (1981). *Theorie des kommunikativen Handelns* [Teoría de la acción comunicativa], 2 Bände [2 volúmenes]. Band I: Handlungsrationalität und gesellschaftliche Rationalisierung [Racionalidad de la acción y racionalización social]; Band II: Zur Kritik der funktionalistischen Vernunft. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Hanson, B. T. (1998). *What happened to Fortress Europe? External Trade Policy Liberalization in the European Union*. En: International Organization, 52:1, 55-85.

- 
- Hasenclever, Andreas y Mayer, Peter y Rittberger, Volker (eds.) (1997). *Theories of International Regimes*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Held, David y McGrew, Anthony y Goldblatt, David y Perraton, Jonathan (1999). *Global Transformations. Politics, Economics and Culture*. Cambridge: Polity Press.
- Helleiner, Eric (2005). *The strange story of Bush and the Argentine debt crisis*. En. *Third World Quarterly*, 26/6, 951-969.
- Hellmann, Gunther y Wolf, Klaus Dieter y Zürn, Michael (2003). *Die neuen Internationalen Beziehungen. Forschungsstand und Perspektiven in Deutschland*. [Las nuevas Relaciones Internacionales. Estado del debate y perspectivas en Alemania.] Baden-Baden: Nomos.
- Hettne, Björn (2004). *Interregionalism and World Order*. Paper presented to Section 33, States, regions and regional world orders, SGIR, Fifth Pan-European International Relations Conference, Netherlands Congress Centre, the Hague, September 9-11.
- Hettne, Björn (2003). The New Regionalism Revisited. En Frederik Söderbaum y Timothy M. Shaw (eds.), *Theories of New Regionalism*, 22-42.
- Hettne, Björn y Inotai, András y Sunkel, Oswaldo (2000) (eds.). *National Perspectives on the New Regionalism in the South*. The New Regionalism Series (UNU/WIDER international research project on the New Regionalism), Vol. 3. Houndmills, Basingstoke: Macmillan.
- Hettne, Björn y Inotai, András y Sunkel, Oswaldo (1999) (eds.). *Globalism and the New Regionalism*. The New Regionalism Series (UNU/WIDER international research project on the New Regionalism), Vol. 1. Houndmills, Basingstoke: Macmillan.
- Hettne, Björn (1999a). The New Regionalism: A Prologue. En Björn Hettne et al. (eds.), *Globalism and the New Regionalism*, xv-xxix.
- Hettne, Björn (1999b). Globalization and the New Regionalism. The Second Great Transformation. En Björn Hettne et al. (eds.), *Globalism and the New Regionalism*, 1-24.
- Hettne, Björn (1997). The Double Movement: global market versus regionalism. En Robert W. Cox (ed.), *The New Realism. Perspectives on Multilateralism and World Order*, 223-244.
- Hettne, Björn (ed.) (1995). *International Political Economy. Understanding Global Disorder*. Halifax, Nova Scotia: Fernwood Publishing.

- 
- Hettne, Björn (1995a). The International Political Economy of Transformation. En Björn Hettne (ed.), *International Political Economy*, 1-30.
- Herborth, Benjamin (2004). *Die via media als konstitutionstheoretische Einbahnstraße. Zur Entwicklung des Akteur-Struktur-Problems bei Alexander Wendt* [La via media como calle sin salida en términos de teoría constitutiva. Acerca del desarrollo del problema estructura agente de Alexander Wendt]. En: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen*, 11: 1, 61-87.
- Higgott, Richard (1994). *Ideas, Interests and Identity in the Asia Pacific*. En: *The Pacific Review* 7:4, 367-380.
- Hirst, Monica (2007). *La intervención sudamericana en Haití*. Comentario FRIDE. Madrid.
- Hirst, Monica (2006). *Los desafíos de la política sudamericana de Brasil*. En: *Nueva Sociedad* 205, 131-140.
- Hirst, Monica (2006a). Intermediate States, Multilateralism y International Security. En: Alcides Costa Vaz (ed.), *Intermediate States, Regional Leadership and South Africa*, 115-128.
- Hirst, Paul y Thompson, Grahame (1999). *Globalization in question*. 2ª edición. Cambridge: Polity Press.
- Holland, Martin (2002). *The European Union and the Third World*. Houndmills, New York: Palgrave.
- Hollis, Martin y Smith, Steve (1990). *Explaining and understanding International Relations*. Oxford. Clarendon Press.
- Hout, Wil (1999). Theories of international relations and the new regionalism. En Jean Grugel y Will Hout (eds.), *Regionalism Across the North-South Divide. State Strategies and Globalization*, 14-28.
- Hummel, Hartwig y Menzel, Ulrich (2005). Regionalisierung/Regionalismus. [Regionalización/regionalismo] En Wichard Woyte, *Handbuch Internationale Politik*, 422-431.
- Hurrell, Andrew (1995). Regionalism in theoretical perspective. En Louise Fawcett y Andrew Hurrell (eds.), *Regionalism in World Politics*, 37-73.
- Hurrell, Andrew (1995a). *Explaining the resurgence of Regionalism in World Politics*. En: *Review of International Studies* 21 (4), 331-358.
- Hänggi, Heiner y Roloff, Ralf y Rüländ, Jürgen (2006). *Interregionalism and international relations*. London, New York: Routledge.

- 
- Hänggi, Heiner (2002). *Interregionalism in Comparative Perspective* (1. draft). Paper prepared for the international conference on "Interregional Relations" at the University of Freiburg, Germany, 31 January/1 February.
- Hänggi, Heiner (2000). *Interregionalism: empirical and theoretical perspectives*. Paper prepared for the workshop "Dollars, Democracy and Trade: External Influence on Economic Integration in the Americas", Los Angeles, California, May 18, The Pacific Council on International Policy.
- Hänggi, Heiner (1998). *Sozialer Konstruktivismus als goldene Brücke*. Zur jüngsten Theoriedebatte in der Disziplin der Internationalen Beziehungen. [El socialconstructivismo como puente dorado. Acerca del debate doctrinal más reciente en la disciplina de las Relaciones Internacionales] En: Bulletin der Schweizerischen Akademie der Geistes- und Sozialwissenschaften, 1, 32-41.
- Hveem, Helge (2003). The Regional Project in Global Governance. En Frederik Söderbaum y Timothy M. Shaw (eds.), *Theories of New Regionalism*, 81-98.
- Hveem, Helge (2000). Explaining the Regional Phenomena in an Era of Globalization. En Richard Stubbs y Geoffrey R. D. Underhill (eds.), *Political Economy and the Changing Global Order*, 70-81.
- Hveem, Helge (1999). Political Regionalism: Master or Servant of Economic Internationalization? En Björn Hettne *et al.* (eds.), *Globalism and the New Regionalism*, 85-115.
- Hülse, Rainer (2003). *Sprache ist mehr als Argumentation. Zur wirklichkeitskonstituierenden Rolle von Metaphern* [El lenguaje es más que argumentar. Acerca del papel de la metáfora en la constitución de la realidad] En: Zeitschrift für Internationale Beziehungen, 211-246.
- Ibáñez, Josep (2000). *El nuevo regionalismo latinoamericano en los años noventa*. En: Iberoamérica ante los procesos de integración. Actas de las XVIII Jornadas de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales, Madrid, 319-328.
- Instituto de Estrategia Internacional (2006). *Parlamento del Mercosur ¿La voz de los ciudadanos en la integración?* MERCOSUR/CMC/Dec. Número 23/05, Buenos Aires.
- Intermón Oxfam (2007). *La realidad de la ayuda 2007-2008*. Madrid.
- Isacson, Adam (2006). United States Security Cooperation Policy in Latin America. En: *The Reality of Aid 2006*. 163-171.

- 
- Jachtenfuchs, Markus y Diez, Thomas y Jung, Susanne (1998). *Which Europe? Conflicting Models of a Legitimate European Political Order*. *European Journal of International Relations*, 4 (4), 409-446.
- Jachtenfuchs, Markus (1995). *Ideen und Internationale Beziehungen* [Ideas y Relaciones Internacionales]. En: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen*, 2:2, 417-422.
- Jaguaribe, Helio y Vasconcelos, Alvaro de (eds.) (2003). *The European Union, Mercosul and the New World Order*. London: Frank Cass.
- Jayasuriya, Kanishka (1994). *Singapore: The Politics of Regional Definition*. En: *The Pacific Review* 7 (4), 411-420.
- Jelin, Elisabeth (2001). *Cultural Movements and Social Actors in the New Regional Scenarios: The Case of Mercosur*. En: *International Political Science Review*, 22/1, 85-98.
- John de Sousa, Sara-Lea (2006). *India, Brasil, Sudáfrica (IBSA). ¿Un nuevo tipo de multilateralismo interregional del Sur?* En: *En Contexto* Abril de 2007. FRIDE, Madrid.
- Jünemann, Annette y Knodt, Michèle (eds.) (2007). *Externe Demokratieförderung durch die Europäische Union*. Schriftenreihe des Arbeitskreises Europäische Integration e.V.. Baden-Baden: Nomos.
- Konrad Adenauer Stiftung (KAS) (2007). *Venezuela y el MERCOSUR*. *Europea y America Latina, Análisis e Informaciones*, 24 de Mayo.
- Katzenstein, Peter (1996). *The Culture of National Security*. New York: Columbia University Press.
- Keck, Otto (1995). *Rationales kommunikatives Handeln in den internationalen Beziehungen. Ist eine Verbindung von Rational-Choice-Theorie und Habermas' Theorie des kommunikativen Handelns möglich?* [¿La acción racional comunicativa en las relaciones internacionales. ¿Es posible ligar la teoría del rational choice con la teoría de la acción comunicativa de Habermas?]. En: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 2:1, 5-48.
- Kegley, Charles W. y Wittkopf, Eugene R. (1995). *World Politics. Trends and Transformation*. 5ª edición. New York: St. Martin's Press.
- Keohane, Robert O. (2002). *Ironies of sovereignty: the EU and the US*. En: *Journal of Common Market Studies*, 40/4, 743-765.

- 
- Keohane, Robert O. y Martin, Lisa L. (1995). *The Promise of Institutional Theory*. En: *International Security* 20:1, 39-51.
- Keohane, Robert O. (1989). *International Institutions and State Power: Essays in International Relations Theory*. Boulder: Westview.
- Keohane, Robert O. (1989a). The Theory of Hegemonic Stability and Changes in International Economic Regimes, 1967-1977. En Robert O. Keohane, *International Institutions and State Power: Essays in International Relations Theory*, 74-100.
- Keohane, Robert O. y Hoffman, S. (1991). *The New European Community: Decision-Making and Institutional Change*, Boulder: Westview.
- Keohane, Robert O. (1984). *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton: Princeton University Press.
- Keohane, Robert O. y Nye, Joseph S. (1977). *Power and Interdependence: World Politics in Transition*. Boston: Little, Brown.
- Kindleberger, Charles P. (1973). *The World in Depression 1929 - 39*. Berkeley: University of California Press.
- Klaveren, Alberto van (2004). *Las relaciones políticas europeo-latinoamericanas: la necesidad de una sintonía más fina*. En: *Nueva Sociedad*, 189/enero-febrero, 54-68.
- Koslowski, Rey y Kratochwil, Friedrich (1995). Understanding Change in International Politics: The Soviet Empire's Demise and the International System. En Richard N. Lebow y Thomas Risse-Kappen (eds.), *International Relations Theory and the End of the Cold War*, 127-165.
- Kourliandsky, Jean-Jacques (2006). *América Latina. Consecuencias diplomáticas de una identidad compartida*. En: *Foreign Affairs en español*, 6/1, 84-101.
- Knodt, Michèle y Jünemann, Annette (2007a). Introduction: Theorizing EU external democracy promotion. En Jünemann, A. y Knodt, M. (eds.), *Externe Demokratieförderung durch die Europäische Union*, 9-29.
- Krasner, Stephen D. (ed.) (1983). *International Regimes*. Ithaca: Cornell University Press.
- Krasner, Stephen D. (1983a). Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables. En: Stephen D. Krasner (ed.), *International Regimes*, 1-21.

- 
- Krasner, Stephen D. (1982). American Policy and Global Economic Stability. En William P. Avery y David P. Rapkin (eds.), *America in a Changing World Political Economy*, 29-48.
- Krasner, Stephen D. (1978). *Defending the National Interest: Raw Materials Investments and U.S. Foreign Policy*. Princeton: Princeton University Press.
- Krasner, Stephen D. (1976). *State Power and the Structure of International Trade*. En: *World Politics* 28, 3, 317-347.
- Kratochwil, Friedrich (1989). *Rules, Norms and Decisions. On the Conditions of Practical and Legal Reasoning in International Relations and Domestic Affairs*. Cambridge: University Press.
- Kratochwil, Friedrich y Ruggie, John G. (1986). *International Organization: A State of the Art on an Art of the State*. En: *International Organization*, 40, 753-775.
- Krell, Gert (2004). *Weltbilder und Weltordnung. Einführung in die Theorie der Internationalen Beziehungen* [Visiones del mundo y orden mundial: Introducción en la teoría de las relaciones internacionales]. 3ª edición actualizada. Baden-Baden: Nomos.
- Kulbáľková, Vendulka y Onuf, Nicholas G. y Kowert, Paul (eds.) (1998). *International Relations in a constructed world*. London, New York: M. E. Sharpe.
- Laclau, E. y Mouffe, C. (1993). Discourse. En Gooding y Pettir (eds.), *The Blackwell Compendium to Contemporary Philosophy*. Oxford: Blackwell. 431-437.
- Lasswell, Harold (1972). Future Systems of Identity in the World Community. En Cyril E. Black y Richard A. Falk (eds.), *The Future of International Legal Order*, vol. 4.
- Lama, Jorge de la (1998). *La seguridad hemisférica a fin de siglo. El nuevo concepto de seguridad cooperativa*. FLACSO: Santiago de Chile.
- Lamy, Pascal (2002). *Stepping Stones or Stumbling Blocks? The Eu's Approach Towards the problem of Multilateralism vs Regionalism in Trade Policy*. En: *The World Economy*, Vol. 25, 1399-1413.
- Laatikainen, Katie Verlin y Smith, Karen (2006). *The European Union at the United Nations: intersecting multilateralisms*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Lloyd, Peter J. (1992). *Regionalisation and World Trade*. OECD Economic Studies 18 (Spring).

- 
- Lähteenmäki, Kaisa y Käkönen, Jyrki (1999). Regionalization and its impact on the Theory of International Relations. En Björn Hettne *et al.* (eds.), *Globalism and the New Regionalism*, 203-227.
- Luxemburgo (2005). *Declaración de la XII Reunión Ministerial entre el Grupo de Río y la Unión Europea*. Luxemburgo, 27 de mayo. Disponible en: <http://www.eu2005.lu/en/actualites/conseil/2005/05/27rio-es/index.html>.
- Madrid (2002). *Declaración política. Compromiso de Madrid*. II Cumbre Unión Europea-América Latina y el Caribe, Madrid, 17 de mayo. Disponible en: [http://ec.europa.eu/world/lac/conc\\_es/decl.htm](http://ec.europa.eu/world/lac/conc_es/decl.htm).
- Madrid (2002a). *UE-ALC: Valores y posiciones comunes*. II Cumbre Unión Europea-América Latina y el Caribe, Madrid, 17 de mayo. Disponible en: [http://ec.europa.eu/world/lac/val\\_pos.htm](http://ec.europa.eu/world/lac/val_pos.htm).
- Madrid (2002b). *Informe de evaluación*. II Cumbre Unión Europea – América Latina y el Caribe, Madrid, 17 de mayo. Disponible en: <http://ec.europa.eu/world/lac/infev.htm>.
- Madrid (2002c). *Comunicado conjunto de la segunda reunión de Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea y el Mercosur*. II Cumbre Unión Europea – América Latina y el Caribe, Madrid, 17 de mayo. [http://ec.europa.eu/comm/external\\_relations/mercosur/ass\\_neg\\_text/ma05\\_02\\_es.htm](http://ec.europa.eu/comm/external_relations/mercosur/ass_neg_text/ma05_02_es.htm).
- Magnoli, Demétrio (2007). Mercosur + 1: Chavismus contra Mercosur. En KAS, *Venezuela y el MERCOSUR*, 4-11.
- Malamud, Andrés (2005). *Presidential diplomacy and the institutional underpinnings of Mercosur: An empirical Examination*. En: *Latin American Research Review*, 40/1, febrero, 138-164.
- Malamud, Andrés (2005a). *Mercosur turns 15. Between Rising Rhetoric and Declining Achievement*. En: *Cambridge Review of International Affairs*, 18/3, octubre, 421-436.
- Manners, Ian (2002). *Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?* En: *Journal of Common Market Studies*, 40/2, 235-258.
- Marchand, Marianne H. y Bøas, Morten y Shaw, Timothy M. (1999). *The political economy of new regionalisms*. En: *Third World Quarterly*, 20:5, 897-910.
- Mariño, Jorge (1999). *La Supranacionalidad en los procesos de integración regional*. Mave Editor, España.

- 
- Masi, Fernando y Hoste, Amaury (2002). *Economic Development and Asymmetries in MERCOSUR: The prospect of a Mercosur Regional Development Fund*. Paper No. 4, Working Paper Series The Dante B. Fascell North South Center.
- Mayer, Peter (2003). Die Epistemologie der Internationalen Beziehungen: Anmerkungen zum Stand der "Dritten Debatte". [La epistemología de las Relaciones Internacionales: acerca del "tercer debate".] En Günther Hellmann et al., *Die neuen Internationalen Beziehungen*, 47-98.
- Mearsheimer, John J. (1995). *The False Promise of International Institutions*. En: *International Security* 19:3, 5-49.
- Memedovic, Olga y Kuyvenhoven, Arie y Molle, Willem T. M. (eds.) (1999). *Multilateralism and Regionalism in the Post-Uruguay Round Era*. Boston, Dordrecht, London: Kluwer Academic Publishers.
- Memedovic, Olga y Kuyvenhoven, Arie y Molle, Willem T. M. (1999). Economics and Politics of the EU-Route Towards Global Free Trade. En Olga Memedovic y Arie Kuyvenhoven y Willem T.M. Molle (eds.), *Multilateralism and Regionalism in the Post-Uruguay Round Era*, 3-30.
- Menéndez del Valle (2007). *Proyecto de Informe. Las relaciones Unión Europea-América Latina en la perspectiva de la V Cumbre de Lima, especial referencia a la gobernabilidad democrática*. Asamblea Parlamentaria Euro-Latinoamericana. Comisión de Asuntos Políticos, Seguridad y Derechos Humanos. Documento Provisional. PR\675127ES.doc.
- Menzel, Ulrich (2001). *Zwischen Idealismus und Realismus. Die Lehre von den Internationalen Beziehungen*. [Entre idealismo y realismo] Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Mercosur (1995). *Declaración de los Presidentes del Mercosur en relación con la Unión Europea*. 8 de mayo. Disponible en: <http://www.mercosur.int/msweb/principal/contenido.asp>.
- Mercosur (2005). *Declaración sobre derechos humanos de los presidentes del Mercosur y estados asociados*. 9 de diciembre. Disponible en: <http://www.mercosur.int/msweb/principal/contenido.asp>.
- Mercosur (2005a). *Declaración Presidencial sobre compromiso del Mercosur con el estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional*. Asunción, 20 de junio de 2005. Disponible en: <http://www.mercosur.int/msweb/principal/contenido.asp>.
- Mercosur (2005b). *Protocolo Constitutivo del Parlamento del Mercosur*. Montevideo, 9 de diciembre de 2005.

- 
- Mercosur (1999). *Declaración de apoyo a la democracia paraguaya y a su proceso de normalización y fortalecimiento institucional*. Asunción, 15 de junio de 1999. Disponible en: <http://www.mercosur.int/msweb/principal/contenido.asp>.
- Mercosur (1996). *Declaración presidencial sobre diálogo político entre los estados partes del Mercosur*. Potrero de los Funes, Argentina, 25 de junio. Disponible en: <http://www.mercosur.int/msweb/principal/contenido.asp>.
- Mercosur ABC (2006). *El salto institucional: un desafío para AL*. 16 de noviembre, disponible en: [www.mercosurabc.com.ar/nota.asp?IdNota=944&IdSeccion=3](http://www.mercosurabc.com.ar/nota.asp?IdNota=944&IdSeccion=3).
- Mesa, Manuela y González Bustelo, Mabel (coords.) (2006). *Anuario CIP 2006*, Madrid: Centro de Investigación para la Paz/Icaria.
- Meyers, Reinhard (2005). Theorien der Internationalen Beziehungen. [Teorías de las Relaciones Internacionales.] En Wichard Woyte, *Handbuch Internationale Politik*, 450-482.
- Meyers, Reinhard (2005b). Theorien internationaler Kooperation und Verflechtung. [Teorías de la cooperación internacional.] En Wichard Woyte, *Handbuch Internationale Politik*, 482-515.
- Mittelman, James y Falk, Richard (2000). Global Hegemony and Regionalism. En Stephen C. Calleya. *Regionalism in the Post-Cold War World*, 3-22.
- Mittelman, James (1999). Rethinking the 'New Regionalism' in the Context of Globalization. En Björn Hettne *et al.* (eds.), *Globalism and the New Regionalism*, 25-53.
- Mols, Manfred (2001/2002). Bemerkungen zur Globalisierung in Lateinamerika und in Ostasien. [Reflexiones acerca de la globalización en América Latina y Asia del Este.] En Wulfdiether Zippel (ed.), *Die Beziehungen zwischen der EU und den Mercosur-Staaten. Stand und Perspektiven*, 45-56.
- Motta Veiga, Pedro da (2006). A adesão de Venezuela ao Mercosul e cenários de evolução do bloco (2006/2011). OBREAL/EULARO Brief N5, marzo.
- Motta Veiga, Pedro da (2005). *Mercosur: Can political convergence help overcome crisis?* OBREAL/EULARO, Brief N1, marzo.
- Müller, Harald (1995). *Spielen hilft nicht immer*. En: Zeitschrift für Internationale Beziehungen, 2:2, 371-391.
- Müller, Harald (1994). *Internationale Beziehungen als kommunikatives Handeln. Zur Kritik der utilitaristischen Handlungstheorien*. En: Zeitschrift für Internationale Beziehungen, 1:1, 15-44.

- 
- Müller-Brandeck-Bocquet, Gisela (2000). *Perspectives for a New Regionalism: Relations between the EU and Mercosur*. En: *European Affairs Review* 5, 561-579.
- Nabers, Dirk y Ufen, Andreas (eds.) (2005). *Regionale Integration-Neue Dynamiken in Afrika, Asien und Lateinamerika*. Hamburgo: Schriften des Deutschen Übersee-Instituts. Nr. 65.
- Neumann, Iver B. (2003). A Region-Building Approach. En Frederik Söderbaum y Timothy M. Shaw (eds.), *Theories of New Regionalism*, 160-178.
- Nikolaïdis, Kalypso y Howse, Robert (2002). *This is my EUtopia ...: Narrative as power*. En: *Journal of Common Market Studies*, 40/4, 767-792.
- Nohlen, Dieter y Schulte, Rainer-Olaf (eds.) (1995). *Lexikon der Politik*, Bnd. 1, Politische Theorien. München: Beck.
- Nunnenkamp, Peter (2001/2002). Die EU-Osterweiterung als Bedrohung, die Entwicklungspartnerschaft als Chance? Lateinamerika im regionalen Beziehungsgeflecht der EU. [La ampliación al este como amenaza, la asociación estratégica como posibilidad? América Latina en las relaciones regionales de la UE.] En Wulfdiether Zippel (ed.), *Die Beziehungen zwischen der EU und den Mercosur-Staaten. Stand und Perspektiven*, 137-155.
- Obreal/Eularo (2005). *European-Latin American Relations in a New Era. Re-launching Regionalism and the New Multilateralism. Notes for a Research Agenda*. By Working Group IV on Global Political Dialogue The European Union and Latin America. OBREAL/EULARO background papers. Presented at the Inauguration Conference Barcelona, 3-4 February.
- Oliveira Alencar Silva, Renata Christina y Alencar Silva, Osvaldo (2002). *Supranacionalidade e integração: o caso Mercosul*. En: *Jus Navigandi*, 7/64, abril. Disponible en: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=3985>.
- ONU (2005). *Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos*. Informe del Secretario General. 21 de marzo.
- Onuf, Nicholas G. (1989). *World of our making: Rules and Rule in Social Theory and International Relations*. Columbia, South Carolina: University of South Carolina Press.
- Osimani, Rosa y Pérez Antón, Romeo (2006). El desafío de la asociación: La Unión Europea y el Mercosur. En Freres y Sanahuja, *América Latina y la Unión Europea. Estrategias para una asociación necesaria*, 213-237.

- 
- Ottone, Ernesto (2006). Una asociación basada en valores compartidos. En CELARE, *Las relaciones eurolatinoamericanas: de la cumbre de Viena a la cumbre de Lima*, 11-12.
- Oye, Kenneth, A. (ed.) (1986). *Cooperation under Anarchy*. Princeton: Princeton University Press.
- Ouro Preto (1994). *Protocolo de Ouro Preto*. Disponible en: <http://www.rau.edu.uy/mercosur/opretosp.htm>.
- Patten, Chris (2002). *Forward to the EU-LAC Madrid Summit*, Madrid, 17-18 May. <http://www.europa.eu/int/comm/world/lac>.
- Parlamento Europeo (PE) (2006). *Informe sobre las relaciones económicas y comerciales entre la UE y el MERCOSUR de cara a la conclusión de un Acuerdo de Asociación Interregional*. 2006/2035(INI). Bruselas.
- Parlamento Europeo (1999). *Declaración de Río de Janeiro. América Latina y el Caribe-Unión Europea*. Primera Cumbre. Nota de Prensa, 29 de Junio, Bruselas. Disponible en: [www.europarl.europa.eu/delegations/noneurope/idel/d12/docs/cumbrederio/declaracionfinales.htm](http://www.europarl.europa.eu/delegations/noneurope/idel/d12/docs/cumbrederio/declaracionfinales.htm)
- Peña, Félix (2007). "Un potencial desaprovechado": *Relaciones y negociaciones Mercosur-UE en un aperspectiva empresaria*. Newsletter mensual. Octubre. Disponible en: [www.felixpena.com.ar](http://www.felixpena.com.ar).
- Peña, Félix (2004). *Una negociación con suspenso: Esfuerzos de última hora en la negociación Mercosur-Unión Europea*. Newsletter BKB, Septiembre.
- Peña, Félix (2004). *En la OMC se ha dado un paso en la buena dirección: La atención se concentrará en la negociación con la Unión Europea*. Newsletter BKB, Agosto.
- Petiteville, F. (2002). *L'Union européenne, acteur international "global"? Un agenda de recherche*. En: *La revue internationale et stratégique* 47, 145-157.
- Petiteville, F. (2004). *L'Union dans les relations internationales: du soft power à la puissance?* En: *Questions internationales* 7, Mayo/Junio, 63-72.
- Phillips, Nicola (2003). *Hemispheric Integration and subregionalism in the Americas*. En: *International Affairs* 79, 2, 327-349.
- Phillips, Nicola (2003). *The rise and fall of open regionalism? Comparative reflections on regional governance in the Southern Cone of Latin America*. En: *Third World Quarterly*, 24:2, 217-234.

- 
- Phillips, Nicola (2001). *Regionalist governance in the new political economy of development: 'relaunching' the Mercosur*. En: *Third World Quarterly*, vol 22, No 4, 565-583.
- Pinheiro Guimarães, Samuel (2007). *El mundo multipolar y la integración sudamericana*. En: *Res Diplomática (RD)*, Revista del Instituto del Servicio Exterior de la Nación, 2/1 104-128.
- Pinheiro Guimarães, Samuel (2003). The international political role of Mercosur II. En Helio Jaguaribe y Alvaro de Vasconcelos (eds.), *The European Union, Mercosul and the New World Order*, 102-138.
- PNUD (2006). *Informe de desarrollo humano 2006: Más allá de la escasez: Poder, pobreza y la crisis mundial del agua*. Nueva York.
- Popper, Karl R. (1976). *Logik der Forschung*. [Lógica de la investigación científica] 6ª edición, Tübingen: Mohr.
- Quijano, José Manuel (2005). *Mercosur: ¿el relanzamiento?* En: *Nueva Sociedad* 199, 53-58.
- Remacle, Eric (2000). *De L'Euro à la PESC, d'Amsterdam a Helsinki: les balbutiements d'un "acteur" international*. En: *Annuaire français de relations internationales*, I, 487-501.
- Rengger, N. J. (1996). *On Cosmopolitanism, Constructivism and International Society. Some Reflections on British International Studies at the Fin de siècle*. En: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen*, 3:1, 183-199.
- Rios, Sandra y Maduro, Lucia (2007). *La adhesión de Venezuela al Mercosur*. En *KAS, Venezuela y el MERCOSUR*, 48-66.
- Risse, Thomas (2004). Social Constructivism and European Integration. En Antje Wiener y Thomas Diez (eds.). *European Integration Theory*. Oxford: Oxford University Press. 159-196.
- Risse, Thomas (2003). Konstruktivismus, Rationalismus und Theorien der Internationalen Beziehungen-warum empirisch nichts so heiß gegessen wird, wie es theoretisch gekocht wurde. [Constructivismo, racionalismo y teorías de las Relaciones Internacionales-porque empíricamente nada se come tan caliente

- 
- como teóricamente se ha cocinado.<sup>342</sup>] En Günther Hellmann *et al.*, *Die neuen Internationalen Beziehungen*, 99-131.
- Risse, Thomas (2002). Transnational Actors and World Politics. En Walter Carlsnaes y Thomas Risse y Beth A. Simmons, *Handbook of International Relations*, 255 - 274.
- Robles, Alfredo Jr. (2004). *The political economy of interregional relations: ASEAN and the EU*. Aldershot: Ashgate.
- Rojas Aravena, Francisco (2006). *El nuevo mapa político latinoamericano. Para repensar los factores que marcan las tendencias políticas*. En: Nueva Sociedad 205, 114-130.
- Rojas Aravena, Francisco (2003). *Conferencia Especial sobre Seguridad del Hemisferio Americano*. En: Foreign Affairs en Español, octubre-diciembre.
- Rojas Aravena, Francisco (ed.) (2000). *Multilateralismo. Perspectivas latinoamericanas*. FLACSO Chile: Nueva Sociedad.
- Roloff, Ralf (2002). *Interregionalism and International Politics. Theoretical Introduction and State of the Art* (1. draft). Paper prepared for the international conference on "Interregional Relations" at the University of Freiburg, Germany, 31 January/1 February.
- Rosales, Osvaldo (2007). *Integración regional. Propuestas de renovación*. Ponencia en el marco del Curso de Verano "Los nuevos mapas de la integración regional en América Latina. El Escorial.
- Rosamond, Ben (2001). Discourses of globalization and European identities. En Thomas Christiansen y Knud Erik Jørgensen y Antje Wiener (eds.), *The Social Construction of Europe*. 158-175.
- Rosamond, Ben (1998). *The cultural dimension of Asia-Europe dialogues: a European perspective*. Paper presented at the conference ASEM at the Crossroads: Retrospect and Prospect for Euro-Asia relations. First Yonsei-Warwick ASEM Conference, Seoul 9-10 November.
- Rosenau, James N. (1997). The Person, The Household, the Community, and the Globe: notes for a theory of multilateralism in a turbulent world. En Robert W. Cox (ed.), *The New Realism. Perspectives on Multilateralism and World Order*, 57-82.

---

<sup>342</sup> La traducción literal al castellano puede resultar extraña al lector/a la lectora ya que se trata de un proverbio popular alemán el cual - en términos muy generales - hace referencia a que entre hablar y hacer o bien entre teoría y práctica suele haber una brecha considerable.

- 
- Rosenau, James N. (1995). Distant Proximities: The Dynamics and Dialectics of Globalization. En Björn Hettne (ed.), *International Political Economy*, 46-64.
- Rosenau, James N. (1990). *Turbulence in World Politics. A Theory of Change and Continuity*. Princeton: Princeton University Press.
- Rosenau, James N. (1990). *Turbulence in World Politics. A Theory of Change and Continuity*. Hemel Hempstead: Harvester Wheatsheaf.
- Ruggie, John G. (1998). *Constructing the World Polity. Essays on international institutionalization*. New York: Routledge.
- Ruggie, John G. (1998a). *What Makes the World Hang Together? Neo-utilitarianism and the Social Constructivist Challenge*. En: *International Organization*, 52:4, 855-885.
- Ruggie, John G. (1975). *International Responses to Technology: Concepts and Trends*. En: *International Organization*, 29, 557-583.
- Russett, Bruce (1963). *Community and Contention*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rüland, Jürgen (2002). *Interregionalism in International Relations. Conference Summary*. Workshop sponsored by the Foundation Volkswagen, held at the Arnold-Bergstraesser-Institute, Freiburg, Germany on 31 January and 1 February.
- Rüland, Jürgen (2001). *ASEAN and the European Union. A Bumpy Interregional Relationship*. Discussion Paper C35, Zentrum für Europäische Integrationsforschung, Bonn.
- Rüland, Jürgen (1999). *The EU as Inter-Regional Actor: The Asia-Europe Meeting (ASEM)*. Paper prepared for the International Conference "Asia-Europe on the Eve of the 21<sup>st</sup> Century". Bangkok, 19-20 August.
- Salomón, Mónica (2001/2002). *La teoría de las Relaciones Internacionales en los albores del siglo XXI: diálogo, disidencia, aproximaciones*. En: *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 56, 7-52.
- Sanahuja, José Antonio (2007). *Regionalismo e integración en América Latina: balance y perspectivas*. En: *Pensamiento Iberoamericano*, 1, 75-106.
- Sanahuja, José Antonio (2006). *Hacia el logro de un verdadero multilateralismo en las relaciones entre la Unión Europea y América Latina*. Documento de estrategia para el Parlamento Europeo, Dirección General de Políticas Externas de la Unión, Dirección B, EP/ExPo/B/2005/18, 28 de febrero. Bruselas.

- 
- Sanahuja, José Antonio (2006a). La reforma de Naciones Unidas: la tensión entre hegemonía, soberanía y cosmopolitismo. En Manuela Mesa y Mabel González Bustelo (coord.), *Anuario CIP 2006*, 187-208.
- Sanahuja, José Antonio (2006b). *América Latina: visiones y políticas desde Europa*. En: *Foreign Affairs en español*, 6/1, 76-83.
- Sanahuja, José Antonio (2004). *Un diálogo estructurado y plural. La dimensión institucional de las relaciones Unión Europea-América Latina*. En: *Nueva Sociedad* 189, 80-96.
- Sanchez Bajo, Claudia (1999). *The European Union and Mercosur: a case of inter-regionalism*. En: *Third World Quarterly*, Vol. 20, No 5, 927-941.
- Santander, Sebastián (2005). *The European Partnership with Mercosur: a Relationship Based on Strategic and Neo-liberal Principles*. En: *Journal of European Integration*, 27/3, 285-306.
- Santander, Sebastian (2002). *EU-Mercosur Interregionalism: Facing Up to the South American Crisis and the Emerging Free Trade Area of the Americas*. En: *European Foreign Affairs Review*, 7, 491-505.
- Santander, Sebastian (2000). *Aux origins de la globalisation*. En F. Nahavandi, *Globalistaion et Néolibéralisme dans le tiers-monde*, 29-42.
- Sampson, Gary P. y Woolcock, Stephen (eds.) (2003). *Regionalism Multilateralism and Economic Integration. The Recent Experience*. Tokyo, New York, Paris: United Nations University Press.
- Schünemann, Julia (2006). *La Comunidad Sudamericana de Naciones*. Mimeo. Informe-base preparado para el documento de política: José Antonio Sanahuja, *Hacia el logro de un verdadero multilateralismo en las relaciones entre la Unión Europea y América Latina*.
- Sciences Po, Chaire Mercosur (2003). *Informe anual 2002-2003. Fast-tracking the UE-Mercosur negotiations*. Grupo de seguimiento de las negociaciones Unión Europea-Mercosur. Paris.
- Sciences Po, Chaire Mercosur (2006). *Informe anual 2005-2006. No Doha Round, no EU-Mercosur Negotiations?* Grupo de seguimiento de las negociaciones Unión Europea-Mercosur. Paris.
- Schirm, Stefan A. (1999). *Globale Märkte, nationale Politik und regionale Kooperation in Europa und den Amerikas* [Mercados globales, política nacional y cooperación regional en Europa y las Américas]. Baden-Baden: Nomos.

- 
- Schvarzer, Jorge (2001). El Mercosur: un bloque económico con objetivos a precisar. En, Gerónimo de Sierra, *Los rostros del Mercosur. El difícil camino de lo comercial a lo social*, 21-43.
- Sennes, Ricardo y Tomazini, Carla (2006). *Agenda sudamericana de Brasil. ¿Proyecto diplomático sectorial o estratégico?* En: Foreign Affairs en español, 6/1, 43-60.
- Serna, Miguel (2001). Desarrollo "desigual" e integración: las múltiples asimetrías del Mercosur. En Gerónimo de Sierra, *Los rostros del Mercosur. El difícil camino de lo comercial a lo social*, 91-121.
- Sierra, Gerónimo de (comp.) (2001). *Los rostros del Mercosur. El difícil camino de lo comercial a lo social*. Buenos Aires: CLACSO.
- Sigal, Eduardo (2007). "El Mercosur puede ser el núcleo duro de la Unión Sudamericana". En: Res Diplomática (RD), Revista del Instituto del Servicio Exterior de la Nación, 2/1 128-133.
- Sinclair, Timothy J. (1996). Beyond international relations theory: Robert W. Cox and approaches to world order. En Robert W. Cox y Timothy J. Sinclair (eds.), *Approaches to world order*, 3-37.
- Smith, Karen (2003). *European Foreign Policy in a changing world*. Cambridge: Polity Press.
- Smith, M. (2003). *The framing of European foreign and security policy: towards a post-modern policy framework*. En: Journal of European Public Policy 10:4 August. 556-575.
- Smith, M. (2004). *Between Two Worlds? The European Union, the United States and World Order*. En: International Politics. Vol. 41. 95-117.
- Smith, Michael E. (2004). *Europe's Foreign and Security Policy. The Institutionalization of Cooperation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Söderbaum, Frederik y Stålgren, Patrik y Langenhove, Luk (2005). *The EU as a Global Actor and the Dynamics of Interregionalism: a Comparative Analysis*. En: Journal of European Integration, 27/3, 365-380.
- Söderbaum, Frederik y Shaw, Timothy M. Shaw (eds.) (2003). *Theories of New Regionalism*. Houndmills: Palgrave Mcmillan.
- Söderbaum, Frederik (2003a). Introduction: Theories of New Regionalism. En Frederik Söderbaum y Timothy M. Shaw (eds.), *Theories of New Regionalism*, 1-21.

- 
- Söderbaum, Frederik (2003b). Conclusion: What Futures for New Regionalism? En Frederik Söderbaum y Timothy M. Shaw (eds.), *Theories of New Regionalism*, 211-225.
- Solana, Javier (2002). *Europe's place in the world*. Discurso ante el Ministerio Danés de Asuntos Internacionales. Copenhague. Mayo.
- Somos Mercosur (2007). *Amorim dijo que para Brasil el Mercosur es "una cuestión de estabilidad" y que no lo entregará en Doha "a cambio de la OMC"*. En: Somos Mercosur, 10 de octubre. Disponible en: <http://www.somosmercosur.org/?q=es/node/473>.
- Soriano, Juan Pablo (2006). Paz y seguridad en las relaciones UE – América Latina. En Christian Freres y José Antonio Sanahuja (coords.), *América Latina y la Unión Europea. Estrategias para una asociación necesaria*, 403-432.
- Sorj, Bernardo (2005). *Security, Human Security and Latin America*. En SUR - International Journal on Human Rights, 3/año 2. Disponible en: <http://centroedelstein.org.br/pdf/humansecuritylatinamerica.pdf>.
- Stamps, James (2003). *United States Trade with Mercosur*. En: International Economic Review, November/December.
- Stubbs, Richard y Underhill, Geoffrey R. D. (eds.) (2002). *Political Economy and the Changing Global Order*. Oxford: Oxford University Press.
- Stuhldreher, Amalia (2004). *El Mercosur como actor en el plano internacional*. En: Comercio Exterior, vol. 54/5, 418-426.
- Strange, Susan (1997). Territory, State, Authority and Economy: a new realist ontology of global political economy. En Robert W. Cox (ed.), *The New Realism. Perspectives on Multilateralism and World Order*, 3-19.
- Strange, Susan (1988). *States and Markets. An Introduction to International Political Economy*. London: Pinter.
- Szymanski, Marcela y Smith, Michael E. (2005). *Coherence and Conditionality in European Foreign Policy: Negotiating the EU-Mexico Global Agreement*. En: Journal of Common Market Studies 43/1, 171-191.
- Tanzi, Vito (2005). *Building Regional Infrastructure in Latin America*. Buenos Aires: BID/INTAL.
- Telò, Mario (2006). *Europe: A Civilian Power? European Union, Global Governance, World Order*. Palgrave. Macmillan.

- 
- Telò, Mario (ed.) (2001). *European Union and new regionalism: Regional actors and global governance in a post-hegemonic era*. (The international political economy of new regionalisms). Aldershot: Ashgate.
- Telò, Mario (2001a). Between Trade Regionalisation and Deep Integration. En Mario Telò (ed.), *European Union and new regionalism: Regional actors and global governance in a post-hegemonic era*, 71-98.
- Telò, Mario (2001b). Reconsiderations: Three Scenarios. En Mario Telò (ed.). *European Union and new regionalism: Regional actors and global governance in a post-hegemonic era*, 247-274.
- Tokatlián, Juan Gabriel (2003). *El orden sudamericano después de Irak*. En: Nueva Sociedad 185, 102-114.
- Toledo Silva, Marcus (1999). *Mercosul e personalidad jurídica internacional*. Río de Janeiro.
- Tussie, Diana (2003). Regionalism: Providing a Substance to Multilateralism? En Frederik Söderbaum y Timothy M. Shaw (eds.), *Theories of New Regionalism*, 99-116.
- Ugarte, Ernesto y Porta, Fernando y Chane-Kune, Bernard y Maddison, Alan % Perrin, Burt (2004). *Evaluación del apoyo de la CE al Mercado Común del Sur (MERCOSUR)*. Informe de Síntesis, Volumen 1, 3 de mayo. Evaluación para la Comisión Europea.
- Unión Europea (2003). *Una Europa segura en un mundo mejor. Estrategia Europea de Seguridad*. Bruselas, 12 de diciembre.
- Vallés Martínez, Miguel S. (2000). *Técnicas cualitativas de investigación social: reflexión metodológica y práctica profesional*. Madrid: Síntesis.
- Van Klaveren, Alberto (2004). *Las relaciones políticas europeo-latinoamericanas. La necesidad de una sintonía más fuerte*. En: Nueva Sociedad 189, 54-68.
- Vasconcelos, Álvaro de (2003). The European Union and the New Multilateralism. En Helio Jaguaribe y Alvaro de Vasconcelos (eds.), *The European Union, Mercosul and the New World Order*, 29-45.
- Vasconcelos, Álvaro de (2001). European Union and Mercosur. En Mario Telò (ed.), *European Union and new regionalism: Regional actors and global governance in a post-hegemonic era*, 135-152.

- 
- Vasconcelos, Álvaro de y Barahona de Brito, Alexandra (1998). *Setting global rules: a partnership for the twenty-first century*. Fifth Euro-Latin American Forum. Report. Lisbon: Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais.
- Ventura, Deisy (2005). *Las asimetrías entre el Mercosur y la Unión Europea. Los desafíos de una asociación interregional*. Montevideo: Fundación Konrad Adenauer (KAS), Programa de Estado de Derecho para Sudamérica.
- Vieira Posada, Edgar (2004). *La integración de América Latina: del Congreso Anfictiónico de Panamá en 1826 a una Comunidad Latinoamericana o Sudamericana de Naciones en el año 2010*. Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana.
- Viena (2006). *Declaración de Viena*. IV Cumbre Unión Europea-América Latina y Caribe. Viena, 12 de mayo. Disponible en: [http://ec.europa.eu/world/lac-vienna/docs/declaration\\_es.pdf](http://ec.europa.eu/world/lac-vienna/docs/declaration_es.pdf).
- Waltz, Kenneth (1995). Realist Thought and Neorealist Theory. En Charles W. Kegley, *Controversies in International Relations Theory*, 67-82.
- Waltz, Kenneth (1979). *Theory of International Politics*. Boston: Addison-Wesley.
- Waltz, Kenneth (1959). *Man, the State and War*. New York: Columbia University Press.
- Weaver, Ole (2004). Discursive Approaches. En Antje Wiener y Thomas Diez, *European Integration Theory*. Oxford: Oxford University Press.
- Weber, Max (1988) [1904]. *Gesammelte Aufsätze zur Wissenschaftslehre*. Editado por Johannes Winckelmann. Tübingen: J.C.B. Mohr.
- Weber, Max (1988a) [1904]. Die "Objektivität" sozialwissenschaftlicher und sozialpolitischer Erkenntnis. En Max Weber, *Gesammelte Aufsätze zur Wissenschaftslehre*, 146-214.
- Weber, Max (1984) [1904]. La objetividad del conocimiento en las ciencias y la política sociales. En Max Weber, *La acción social. Ensayos metodológicos*, 112-190.
- Weber, Max (1984) [1904]. *La acción social. Ensayos metodológicos*. Traducción del alemán de Michael Faber-Kaiser y Salvador Giner. Barcelona: Ediciones Península.
- Wendt, Alexander (1999). *Social Theory of International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.

- 
- Wendt, Alexander (1994). *Collective identity formation and the international state*. En: *American Political Science Review*, 88, 384-396.
- Wendt, Alexander (1992). *Anarchy is what states make of it: The social construction of power politics*. En: *International Organization*, 46, 391-425.
- Wendt, Alexander y Duvall, Raymond (1989). Institutions and International order. En Ernst-Otto Czempiel y James N. Rosenau (eds.), *Global Changes and Theoretical Challenges: Approaches to the World Politics for the 1990s*, 51-73.
- Westphal, Kirsten (2007). External Democratization: The EU, Latin America and the biregional pattern. En Jünemann, A. y Knodt, M. (eds.), *Externe Demokratieförderung durch die Europäische Union*, 96-118.
- Wiener, Antje y Diez, Thomas (2004). *European Integration Theory*. Oxford
- Wiener, Antje (2003). Die Wende zum Dialog: Konstruktivistische Brückenstationen und ihre Zukunft. En Gunther Hellmann et al., *Die neuen Internationalen Beziehungen*, 133-250.
- Whitehead, Laurence (2004). *La relación birregional*. En: *Nueva Sociedad* 189, 69-79.
- Whitehead, Laurence (1996). *The International Dimension of Democratization, Europe and the Americas*. Oxford.
- Whitehead, Laurence (1996). Democratic Regions, Ostracism, and Pariahs. En Laurence Whitehead, *The International Dimension of Democratization, Europe and the Americas*, 3-25.
- Woyte, Wichard (ed.) (2005). *Handwörterbuch Internationale Politik*. [Enciclopedia Política Internacional] 9ª edición actualizada. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Youngs, Richard (2001). *Democracy Promotion: The case of European Union Strategy*. Center for European Policy Studies. Working document No. 167.
- Zanoni, José Rafael (2006). *¿Qué pueden hacer las políticas energéticas por la integración?* En: *Nueva Sociedad* 204, 176-185.
- Zehfuß, Maja (1998). *Sprachlosigkeit schränkt ein. Zur Bedeutung von Sprache in konstruktivistischen Theorien* [La incompetencia comunicativa perjudica. Acerca de la importancia del lenguaje en teorías constructivistas]. En: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen*, 5:1, 109-137.
- Zippel, Wulfdiether (ed.) (2001/2002). *Die Beziehungen zwischen der EU und den Mercosur-Staaten. Stand und Perspektiven*. [Las relaciones entre la UE y los

Estados del Mercosur. Estado y Perspectivas.] Schriftenreihe des Arbeitskreises Europäische Integration e.V. Band 48. Baden-Baden: Nomos.

Zürn, Michael (1992). *Interessen und Institutionen in der internationalen Politik. Grundlegung und Anwendung des situationsstrukturellen Ansatzes.* [Intereses e instituciones en la política internacional.] Opladen: Leske + Budrich.

The Reality of Aid (2006). London: Zed Books.