

CAPÍTULO PRIMERO

EL INTERREGIONALISMO: UN NUEVO INSTRUMENTO DE POLÍTICA EXTERIOR DE LOS ESTADOS Y DE LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES

El objetivo de este capítulo de carácter teórico-metodológico es explicar, en primera instancia, los conceptos que se utilizarán de manera recurrente en esta obra. Es así como se iniciará con el análisis del concepto de interregionalismo, para después diferenciarlo de otras nociones con las que se le suele confundir, tales como integración regional, regionalismo, regionalización y multilateralismo.

Además, se hará alusión a la tipología del interregionalismo desarrollada por Heiner Hänggi y que retoman autoras y autores como Lluç López i Vidal, Bernadett Lehoczki y Shintaro Hamanaka, por mencionar tan sólo algunos ejemplos. Esto, con el propósito de conocer las diferentes formas de cooperación que pueden adoptar las regiones, ya sea entre ellas o con Estados u otros sujetos de derecho internacional (por ejemplo, interregionalismo puro, transregionalismo y cuasi interregionalismo).

Una vez definido el concepto de interregionalismo y sus variantes, se explicará su acepción en las diferentes teorías clásicas de la integración regional (funcionalismo, neofuncionalismo, intergubernamentalismo y supranacionalismo), así como de otros enfoques teóricos que, por su aparición en el tiempo, se clasifican como “modernos”. Este ejercicio permitirá determinar cuál es la teoría que mejor explica el objeto de estudio de la investigación.

Por último, y retomando las teorías y conceptos que serán definidos, se hará alusión a la relación entre el interregionalismo y la política exterior de los Estados y otros sujetos de derecho internacional para demostrar que se trata de una estrategia que, además de ser relativamente novedosa, se ha dejado de lado por dar cabida a otras formas de relación entre los diferentes actores de las relaciones internacionales.

Lo anterior, permitirá corroborar que el interregionalismo y sus variantes tienen una doble acepción: como un concepto teórico y como un ele-

mento práctico, es decir, son susceptibles de construir una estrategia de política exterior de los Estados y las organizaciones internacionales.

Además, la definición de los conceptos, así como el contenido de los apartados subsecuentes, demostrará que en el libro, además de recurrir a temas específicos de las relaciones internacionales, se utilizan nociones del derecho internacional público, especialmente porque la propia dinámica de los regímenes de integración ha propiciado el surgimiento de una rama de esta disciplina que suele denominarse “derecho de la integración”, el cual consiste, básicamente, en un conjunto de normas que regulan los procesos de integración.

Ahora bien, con el objetivo de evidenciar aún más la relación entre el tema central del libro y el derecho internacional, se retoma la siguiente afirmación de Susana Czar de Zalduendo:

es indudable la relación entre el [derecho de la integración] y el Derecho Internacional, ya que... la integración se da en el campo de las relaciones internacionales de cooperación. En este sentido, el [derecho de la integración] tiene su origen en el Derecho Internacional y, en particular, en el derecho de los tratados, pero se distingue de él porque, si bien rigen relaciones entre Estados —nota esencial del Derecho Internacional—, incluye [vinculaciones] que influyen más marcadamente en la conducta de los ciudadanos, en especial las reglas de integración económica, que son determinantes para algunos [comportamientos] de empresas e individuos.¹

Además, como se corroborará más adelante, todo régimen de integración regional se sustenta en un acuerdo o tratado suscrito por los Estados miembros. Y, como también señala Susana Czar de Zalduendo, éstos “son instrumentos internacionales que se rigen por las normas del Derecho Internacional tradicional, en cuanto a los requisitos de su celebración; etapas de negociación, aprobación y ratificación; su clasificación... sus ámbitos de aplicación... duración y modos de terminación; así como por los criterios para su interpretación”.²

Como se puede advertir, este capítulo constituye el marco de referencia de toda la obra, por lo que su contenido se retomará en múltiples ocasiones.

¹ Czar de Zalduendo, Susana, “Derecho internacional y derecho de la integración”, en Negro, Sandra C. (dir.), *Derecho de la integración. Manual*, Buenos Aires, B de F, 2013, p. 26.

² *Ibidem*, p. 27.

I. CONCEPTOS BÁSICOS

En las ciencias sociales es poco frecuente encontrar conceptos con una definición universalmente aceptada, hecho que les otorga, entre muchos otros, la cualidad de complejas. Aun así, es importante iniciar todo capítulo conceptual aclarando cuál o cuáles serán las acepciones de los vocablos que forman parte de la realidad que se pretende analizar, siendo, en este caso particular, el interregionalismo, y más concretamente el cuasi interregionalismo, el concepto central.

Para garantizar la coherencia y congruencia conceptual, es preciso definir, en primer lugar, el regionalismo, pues se trata de una noción mucho más amplia dentro de la cual se ubica el interregionalismo, y posteriormente hacer referencia al resto de los conceptos que se utilizarán de manera recurrente.

1. *Regionalismo y otras nociones*

Eric Storm, “tras analizar algunos estudios... sobre el regionalismo en el periodo 1890-1945 —con especial atención a Alemania, Francia y España—, [argumenta] que la importancia del proceso de construcción de la identidad regional durante este periodo no ha sido plenamente reconocida”.³ Esto significa que el estudio del regionalismo, como proceso, se remonta, aunque con muy poca solidez analítica, a finales del siglo XIX. De hecho, Celia Applegate demuestra lo siguiente:

después de 1945 la región fue ignorada casi por completo como objeto de análisis histórico. La teoría dominante de la modernización daba por sentado que las economías, políticas y culturas regionales estaban condenadas a ser absorbidas por la nación. Sólo después de que sociólogos históricos como Immanuel Wallerstein y Stein Rokkan propusieran el modelo centro-periferia en los años setenta, la región recibió nueva atención.⁴

Por su parte, Andrew Hurrell explica que en la década de los ochenta se produjo “un resurgimiento del regionalismo en la política mundial. Se han reactivado viejas organizaciones regionalistas, se han creado otras nuevas y

³ Storm, Eric, “Regionalism in History, 1890-1945: The Cultural Approach”, *European History Quarterly*, Londres, vol. 32, núm. 2, abril de 2003, p. 252.

⁴ *Ibidem*, p. 251.

el regionalismo y la reivindicación de acuerdos regionalistas reforzados han centrado muchos de los debates sobre la naturaleza del orden internacional posterior a la Guerra Fría”.⁵ Pero ¿qué es el regionalismo?

Éste se puede definir como “un proyecto dirigido por el Estado o los Estados destinado a reorganizar un espacio regional particular según líneas económicas y políticas definidas”.⁶ Puede ser visto como “algo que se construye, y reconstruye constantemente, por la acción humana colectiva”.⁷

De acuerdo con Björn Hettne, es posible distinguir cuatro dimensiones de regionalismo en función de su nivel de interacción y de su objetivo: a) bloques comerciales (sustentados en un acuerdo comercial que suscriben Estados de una región); b) regionalismo monetario (creación de instituciones regionales para evitar el exceso de volatilidad y garantizar la estabilidad financiera); c) regionalismo del desarrollo (esfuerzos de una región para aumentar la complementariedad económica de las unidades políticas constituyentes y la capacidad de la economía regional total); y d) regionalismo de seguridad (intentos de transformar un complejo de seguridad con relaciones interestatales e intraestatales generadoras de conflictos en una comunidad de seguridad con relaciones externas cooperativas y paz interna).⁸

Otro ejemplo de tipificación del regionalismo en cinco categorías es de la autoría de Andrew Hurrell, quien es retomado por Lorena Oyarzún Serrano en los siguientes términos:

- a) Regionalismo suave: abarca interacciones sociales, económicas y generación de redes, pero sin pasar por procesos de institucionalización.
- b) Conciencia regional e identidad: el imaginario colectivo es fundamental, pues se trata de comunidades que se reconocen similares, donde el factor de unión de sus miembros es esencial y sin considerar barreras geográficas ni idiomáticas.
- c) Cooperación regional: los Estados se coordinan, de manera formal o informal, para enfrentar desafíos externos, adoptando una postura regional ante foros multilaterales y organizaciones internacionales.

⁵ Hurrell, Andrew, “Explaining the Resurgence of Regionalism in World Politics”, *Review of International Studies*, Cambridge, vol. 21, núm. 4, octubre de 1995, p. 331.

⁶ Hamanaka, Shintaro, “Inter-regionalism in the Developing World: Comparison with extra-, cross-, trans-, and pan-regionalism”, *IDE Discussion Paper*, Chiba, núm. 737, febrero de 2019, pp. 3 y 4.

⁷ Hettne, Björn, “Beyond the ‘New’ Regionalism”, *New Political Economy*, Londres, vol. 10, núm. 4, diciembre de 2005, p. 545.

⁸ *Cfr. Ibidem*, pp. 551-554.

- d) Integración económica: tiene como fin eliminar las barreras al comercio entre los miembros.
- e) Cohesión regional: es la consolidación de la unidad y abarca los cuatro tipos de regionalismo. Consiste en un sistema social con lazos translocales; facilita la creación de normas y reglas comunes; fomenta la comunicación y convergencia de valores; y como entidad política institucionalizada sus decisiones adquieren mayor influencia y poder.⁹

Es importante aclarar que una región, un proceso de integración regional o incluso una relación interregional pueden iniciar con un proceso de regionalismo que abarque una o más dimensiones o categorías. Este último caso es ejemplificado por la UE, actor de las relaciones internacionales que se analizará posteriormente. Asimismo, se estudiarán otras regiones que se insertan en distintas dimensiones o categorías.

En términos generales, y para fines de esta obra, se hará propia la conceptualización de “nuevo regionalismo” que presenta Giovanni Molano Cruz:

es una forma multidimensional de integración que en un contexto multipolar incluye aspectos políticos, económicos, sociales y culturales, y no se limita a acuerdos de libre comercio o alianzas de seguridad... es un fenómeno abierto, orientado hacia la expansión y la liberalización, donde además de los Estados participan activamente otros actores.¹⁰

No obstante, como se verá más adelante, cuando se analicen los casos prácticos de regionalismo e interregionalismo a nivel global, predomina la dimensión económica del concepto, lo cual no es fortuito, pues los Estados se comprometen con los procesos de integración para mejorar, en un primer momento, sus indicadores macroeconómicos.

Ahora bien, para comprender de mejor manera el significado del regionalismo y, posteriormente del interregionalismo, es preciso hacer una distinción conceptual entre vocablos que, en muchas ocasiones, se utilizan como sinónimos, pero que en realidad son categorías analíticas independientes que forman parte del argot del derecho internacional público y de las relaciones internacionales, entre otras disciplinas de las ciencias sociales.

⁹ Cfr. Oyarzún Serrano, Lorena, “Sobre la naturaleza de la integración regional: teorías y debates”, *Revista de Ciencia Política*, Santiago, vol. 28, núm. 3, 2008, p. 98.

¹⁰ Molano Cruz, Giovanni, “El interregionalismo y sus límites”, *Estudios internacionales*, Santiago, vol. 40, núm. 158, septiembre-diciembre de 2007, p. 13.

En ese sentido, se iniciará definiendo los conceptos más generales, seguidos de aquellos que requieren una explicación más detallada, buscando aclarar la relación que existe entre ellos.

A. *Región*

De acuerdo con Lorena Oyarzún Serrano, una región comprende “un limitado número de Estados ligados geográficamente y con un alto grado de interdependencia entre ellos [y, retomando a Russet, también de] homogeneidad, por ejemplo [al] compartir un sistema económico, religión, niveles de desarrollo, idioma, historia, etc.”.¹¹

No obstante, es posible diferenciar a las regiones en función de su cohesión o regionalidad, la cual, de acuerdo con María Florencia Rubiolo, quien a su vez retoma a Pia Riggiozzi,

hace referencia a las relaciones sociales, políticas y económicas transfronterizas organizadas (bases materiales del regionalismo), acompañadas por un sentido manifiesto de pertenencia, objetivos comunes y valores (bases simbólicas), e instituciones y regulaciones que favorecen la capacidad de la región para interactuar de forma autónoma en el ámbito internacional (reconocimiento externo como actor).¹²

En ese sentido, se puede hablar, según Björn Hettne, de: *a*) un espacio regional (área geográfica delimitada por barreras físicas); *b*) una región como sistema social (las unidades constitutivas dependen unas de otras y de la estabilidad del sistema en general); *c*) una región como sociedad internacional (caracterizada por la existencia de normas y reglas que son comúnmente aceptadas); *d*) una región como comunidad (presencia de un marco organizativo que facilita y promueve la comunicación social y la convergencia de valores y comportamiento); y *e*) una región como política institucionalizada (tiene una estructura más fija de toma de decisiones y una mayor capacidad de acción).¹³

En este libro, se ubicará a la región como política institucionalizada. Es decir, las regiones que se analizarán pueden ser identificadas como actores

¹¹ Oyarzún Serrano, Lorena, *op. cit.*, p. 97.

¹² Rubiolo, María Florencia, “Interregionalismo Sureste Asiático-América del Sur: un complemento al bilateralismo”, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, Barcelona, núm. 113, septiembre de 2016, p. 214.

¹³ *Cfr.* Hettne, Björn, *op. cit.*, p. 548.

de las relaciones internacionales, ya que consisten en sistemas integrados por múltiples actores, concretamente Estados, que promueven de manera coordinada el regionalismo para lograr fines específicos. Además, porque cumplen, aunque de forma diferenciada, con las siguientes características enunciadas por Charlotte Bretherton y John Vogler: *a)* compromiso compartido con principios y valores globales; *b)* legitimidad interna para tomar decisiones y definir y conducir una política exterior; *c)* capacidad para identificar prioridades políticas y de formular e implementar políticas públicas; y *d)* capacidad para negociar con otros actores en el sistema internacional.¹⁴

B. *Regionalización*

Proceso mediante el cual “un área geográfica se transforma de un objeto pasivo (una arena) a un sujeto activo (un actor) que es cada vez más capaz de articular los intereses transnacionales de la región emergente”.¹⁵ Dicho de otro modo, es el proceso mediante el cual los Estados que comparten una determinada área geográfica deciden iniciar un proyecto para reorganizar su espacio regional con un fin determinado (regionalismo) para constituirse en una región que variará en términos de su regionalidad o cohesión y, de esta manera, tener la capacidad de influir en el sistema internacional.

Desde las relaciones internacionales, como disciplina, se entiende por regionalización “un proceso continuo de formación de regiones como unidades geopolíticas, como cooperación política organizada dentro de un grupo concreto de Estados y/o como comunidades regionales”.¹⁶ Si bien se trata de un proceso complejo y multidimensional, en el caso específico de esta obra se hace mayor énfasis en los elementos políticos y jurídicos de los sujetos analizados, es decir, de los distintos regímenes de integración regional.

C. *Cooperación regional*

En términos generales, “se refiere a los esfuerzos conjuntos de los Estados para resolver problemas específicos”.¹⁷ La cooperación regional es el punto de partida de la regionalización, proceso que, como se explicó ante-

¹⁴ Cfr. Bretherton, Charlotte y Vogler, John, *The European Union as a Global Actor*, Abingdon, Routledge, 2006, p. 30.

¹⁵ Hettne, Björn, *op. cit.*, p. 555.

¹⁶ Kacowicz, Arie M., “Regionalization, Globalization, and Nationalism: Convergent, Divergent, or Overlapping?”, *Alternatives: Global, Local, Political*, Thousand Oaks, vol. 24, núm. 4, octubre-diciembre de 1999, p. 531.

¹⁷ Hettne, Björn, *op. cit.*, p. 545.

riormente, permite a los Estados que comparten un área geográfica y que presentan un cierto nivel de regionalidad constituirse como una región a partir de un proyecto con fines específicos (regionalismo), siendo la integración regional uno de los más avanzados.

D. *Integración regional*

En palabras de Ernst B. Haas, la integración regional puede definirse de la siguiente manera:

es el proceso mediante el cual los actores políticos de varios entornos nacionales distintos son persuadidos para cambiar sus lealtades, expectativas y actividades políticas hacia un nuevo centro, cuyas instituciones poseen o exigen jurisdicción sobre los Estados nacionales preexistentes. El resultado final de un proceso de integración política es una nueva comunidad política, superpuesta a las preexistentes.¹⁸

Esta definición, que por muchos años ha guiado los estudios sobre las integraciones regionales, sigue siendo vigente, aunque al referirse exclusivamente a la dimensión política del proceso, resulta necesario agregar las dimensiones económica y social. Incluso Joseph Nye señala que “el concepto de integración... puede desglosarse en integración económica (formación de una economía transnacional), integración social (formación de una sociedad transnacional) e integración política (formación de un sistema político transnacional)”.¹⁹

Además, está presente una dimensión cultural que importa considerar como parte de la integración regional. Al estudiar a la UE, por mencionar tan sólo un ejemplo, Mehlika Özlem Ultan asevera lo siguiente:

El proceso de integración europea es muy complicado. A través de los procesos de ampliación, la Unión Europea ha adquirido más tradiciones, religiones y más lenguas, lo que hace más difícil y compleja la creación de la identidad europea. La integración cultural de la Unión Europea no suele ser tenida en cuenta por los estudiosos. Sin embargo, no hay que olvidar que, aunque la integración ha tenido en primer lugar una formación económica, los ciudadanos europeos se han enfrentado sobre todo a su vertiente cultural. El modelo europeo demuestra que una unión cada vez más estrecha entre los

¹⁸ Haas, Ernst B., *The Uniting of Europe. Political, Social, and Economic Forces 1950-1957*, Notre Dame, University of Notre Dame Press, 2004, p. 16.

¹⁹ Nye, Joseph S., *Peace in Parts. Integration and Conflict in Regional Organization*, Boston, Little, Brown and Company, 1971, pp. 26 y 27.

pueblos puede realizarse si se basa en valores compartidos y objetivos comunes. Compartir una cultura común ayuda a tener una comprensión común de conceptos como los derechos humanos, la democracia o el Estado de Derecho. Pero no es estática; puede cambiar constantemente debido al proceso de socialización. La cultura común y las creencias comunes se intentan construir a lo largo de los años.²⁰

En términos del nivel de regionalidad, la integración regional consiste en un proyecto ambicioso en el que los Estados toman decisiones políticas de manera conjunta debido a la confianza interestatal y a la interdependencia. Además, a diferencia de la cooperación regional, la integración implica cambios en términos de la soberanía de los Estados y, en algunos casos, la constitución de organizaciones internacionales intergubernamentales con personalidad jurídica internacional propia y la consecuente capacidad jurídica. Dichas instituciones se crean por tratados constitutivos (normas de derecho originario) y pueden adoptar normas de derecho derivado.

Al respecto, es importante aclarar que las organizaciones internacionales de integración regional difieren de las organizaciones internacionales clásicas, porque las primeras suponen una cesión de ciertas facultades soberanas del Estado para la consecución de objetivos comunes.

En ese sentido, es posible encontrar regiones con diferentes niveles de integración. Como se verá más adelante, la inmensa mayoría se limita a objetivos económicos y comerciales, mientras que la minoría contempla objetivos sociales y políticos. Por lo que se refiere a las integraciones económicas y comerciales, es preciso señalar que Bela Balassa, partiendo de la premisa de que consisten en un proceso, reconoce cinco etapas:²¹

- a) Zona de libre comercio: al no existir aduanas nacionales entre los Estados que participan en el proceso de integración, los productos que se comercian de manera intrarregional están exentos de aranceles.
- b) Unión aduanera: consiste en una zona de libre comercio, pero además los Estados acuerdan un arancel externo común que grava la importación de mercancías provenientes de terceros Estados.
- c) Mercado común: se trata de una unión aduanera que también permite la libre circulación de los factores productivos (trabajo y capital). Además, supone la adopción de una política comercial común.

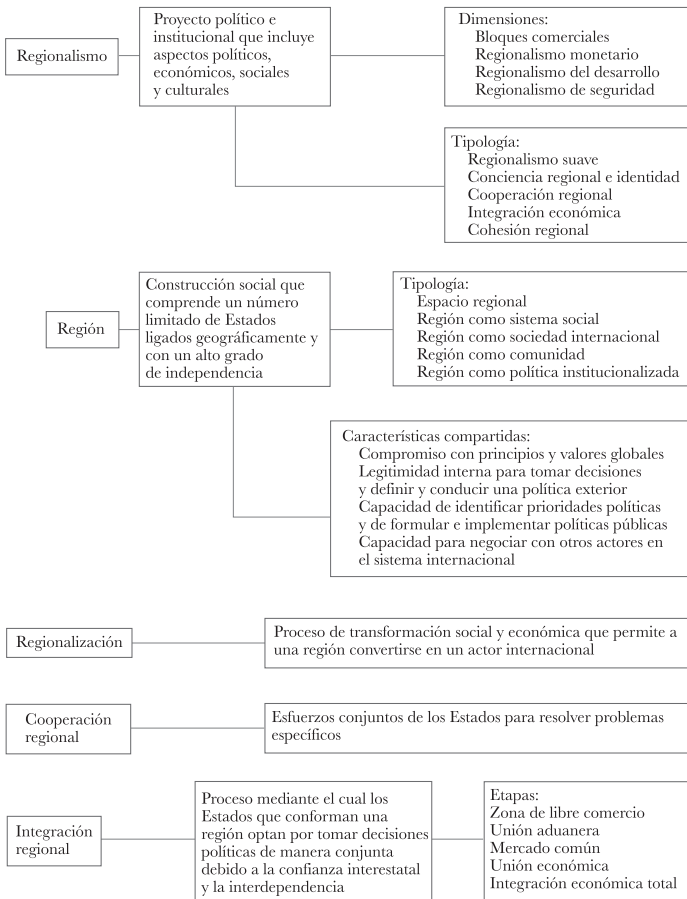
²⁰ Ultan, Mehlika Özlem, "European Cultural Integration: Theories and Practices", *International Journal of Culture and History*, Las Vegas, vol. 2, núm. 4, diciembre de 2016, p. 146.

²¹ Cfr. Balassa, Bela, *The Theory of Economic Integration*, Abingdon, Routledge Revivals, 2013, 319 pp.

- d) Unión económica: a las características de las etapas anteriores se le suma la adopción de una moneda única y la armonización de políticas económicas.
- e) Integración económica total: establecimiento de instituciones comunes y unificación de políticas sectoriales.

Para simplificar la información, se presenta el diagrama 1 que retoma los conceptos región, regionalismo y regionalización desde un punto de vista estatal, y no sólo porque el Estado es el sujeto de derecho internacional más importante, sino porque es la unidad constitutiva de los regímenes de integración regional, que finalmente son los objetos de este análisis.

DIAGRAMA 1. CONCEPTOS BÁSICOS



FUENTE: elaboración propia.

E. *Otros conceptos: bilateralismo y multilateralismo*

Más allá de conocer el significado del bilateralismo y el multilateralismo, lo importante es determinar cuál es su relación con el interregionalismo en el contexto del derecho internacional, sobre todo porque no son procesos exclusivamente excluyentes, sino que pueden ser complementarios, como lo reconocen Francis Baert, Tiziana Scaramagli y Fredrik Söderbaum cuando afirman que actualmente existe “un mosaico de interregionalismos que se entrelazan con el multilateralismo, el bilateralismo y el regionalismo”.²²

No obstante, para ser congruente con las secciones anteriores, se proporcionarán las definiciones faltantes. Por bilateralismo se entiende las relaciones de cooperación, con diferentes niveles de intensidad,²³ entre dos Estados o sujetos de derecho internacional que comparten intereses o tienen un fin común, mientras que el multilateralismo es

una forma institucional que coordina las relaciones entre tres o más Estados [o sujetos de derecho internacional] en base a principios generalizados de conducta, esto es, principios que especifican la conducta adecuada para cada tipo de acción, sin tomar en consideración los intereses particulares de las partes o las exigencias estratégicas que puedan darse en cada caso concreto.²⁴

Dicho de otro modo, el bilateralismo se refiere a la relación entre dos actores, empero, en esta obra no se incluirá la relación entre una región y un Estado u organización en particular, ya que ésta corresponde a una variante del interregionalismo.

Por lo que se refiere al multilateralismo, para complementar la definición ya presentada anteriormente, se retoma lo señalado por Camilo Zambrano Jáuregui, a partir de las acepciones de Robert Keohane y de John Ruggie:

²² Baert, Francis *et al.*, “Introduction: Intersecting Interregionalism”, en *id. et al.* (eds.), *Intersecting Interregionalism: Regions, Global Governance and the EU*, Berlín, Springer, 2016, p. 4.

²³ De acuerdo con Hellen Wallace, es posible clasificar las relaciones bilaterales en función de su intensidad: a) relación bilateral basada en el diálogo; b) relación bilateral estrecha, y c) relación especial. *Cfr.* Wallace, Helen, “The Conduct of Bilateral Relationships by Governments”, en Morgan, Roger y Bray, Caroline (eds.), *Partners and Rivals in Western Europe: Britain, France and Germany*, Aldershot, Gower Publishing, 1986, pp. 136-155.

²⁴ Barbé Izuel, Esther, “Multilateralismo: adaptación a un mundo con potencias emergentes”, *Revista Española de Derecho Internacional*, Madrid, vol. LXII/2, julio-diciembre de 2010, p. 34.

el multilateralismo es la práctica para coordinar políticas nacionales en grupos de tres o más estados [y se distingue de otro tipo de relaciones] no... sólo [por] su capacidad para coordinar políticas nacionales entre tres o más países, que es algo que otras formas organizacionales hacen, sino [por hacerlo] con base en ciertos principios de relacionamiento entre los estados.²⁵

En cuanto a su complejidad, el bilateralismo se podría considerar como el tipo de relación más sencilla por el número de actores (con sus respectivos intereses) que involucra, mientras que el multilateralismo, en la práctica, se refiere a la concertación entre múltiples sujetos de derecho internacional, independientemente de la región a la que pertenecen. Incluso,

el bilateralismo sería preferido por los protagonistas de la escena internacional, porque les ofrecería más seguridad y eliminaría así el sentimiento que a menudo se siente contra el multilateralismo, que es el de ver su peso político disuelto en un conjunto demasiado amplio de cuestiones contra las que en última instancia se arriesgaría mucho más y contra las que se podría hacer mucho menos, si es que se hace algo.²⁶

Es por ello que, dadas las condiciones actuales del sistema internacional y para alcanzar objetivos con resultados tangibles, los Estados y las organizaciones internacionales han optado por relaciones intermedias entre el bilateralismo y el multilateralismo, como la conformación de una región institucionalizada o incluso las relaciones interregionales.

Retomando la idea de la relación entre el bilateralismo, el multilateralismo y el interregionalismo, es pertinente aclarar nuevamente que no siempre son excluyentes, sino que, en muchas ocasiones, sobre todo como parte de las estrategias de política exterior de los Estados o de las regiones, suelen ser complementarias. Es decir, existe la posibilidad de que un Estado mantenga una relación bilateral formal con un Estado que pertenece a una región con la que, a su vez, también sostiene una relación interregional y, al mismo tiempo, coincide con éste en un foro multilateral para presentar una postura común.

En síntesis, se retoma la conclusión e hipótesis corroborada por Thomas Renard en su artículo:

²⁵ Zambrano Jáuregui, Camilo, “El multilateralismo actual: crisis y desafíos”, *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, Bogotá, vol. 8, núm. 1, enero-junio de 2013, p. 47.

²⁶ Bertrand, Stéphane et al., *Faire émerger la coopération internationale: une approche expérimentale compare du bilatéralisme et du multilatéralisme*, Estrasburgo, Bureau d'économie théorique et appliquée, 2005, p. 14, disponible en: <http://www.beta-umr7522.fr/productions/publications/2005/2005-13.pdf>.

El bilateralismo es el nivel por defecto de las relaciones internacionales. Como el sistema internacional está cada vez más interconectado bajo la influencia de la globalización, se espera un mayor grado de cooperación internacional para hacer frente a los desafíos globales. Como resultado, se está formando una red más densa de relaciones internacionales, acentuada por la multipolarización del orden mundial. Así, se superponen diferentes niveles de interacción: bilateral, regional y multilateral... [que] en la práctica pueden coexistir, entre otras cosas porque las pautas bilaterales siguen determinando los comportamientos regionales y multilaterales. Sin embargo, la cuestión de la compatibilidad sigue siendo teóricamente inconclusa y depende probablemente de una serie de factores, como el ámbito político, la región geográfica o las preferencias de los actores. [Dicho de otro modo,] según el tema, la región o los actores implicados, el bilateralismo puede ser, alternativamente, un sustituto, un complemento o un competidor del multilateralismo/regionalismo.²⁷

Empero, también hay que reconocer que existe otra visión que considera que el sistema internacional se conformó por las alianzas entre las potencias, mientras que el bilateralismo era irrelevante. En resumen, bajo este supuesto, lo que constituyó al sistema internacional moderno fue la formación de alianzas europeas. Este argumento se puede corroborar con la “Paz de Westfalia”, la cual consistió en la firma de los tratados de paz de Osnabrück y Münster en 1648, que dieron por terminada la guerra de los Treinta Años en Alemania y la guerra de los Ochenta Años entre España y los Países Bajos.

2. *Interregionalismo*

El éxito progresivo de las entonces Comunidades Europeas, ahora UE, como un regionalismo avanzado, especialmente cuando establecieron por primera vez un contacto formal con un régimen de integración como la ASEAN en 1977, propició el surgimiento del interregionalismo como un concepto que, de acuerdo con Isabel Clemente Batalla, se entiende inicialmente como la “relación entre bloques regionales plenamente integrados”,²⁸ aunque también aclara que esta forma de interacción “actualmente adopta diversas modalidades con grados diferentes de institucionalización y gran

²⁷ Renard, Thomas, “Partnerships for Effective Multilateralism? Assessing the Compatibility between EU Bilateralism, (Inter-)regionalism and Multilateralism”, *Cambridge Review of International Affairs*, Londres, vol. 29, núm. 1, 2016, pp. 14 y 6.

²⁸ Clemente Batalla, Isabel, “Interregionalismo y cooperación”, *Revista Diplomática*, Montevideo, Segunda Época, vol. 1, núm. 2, enero-junio de 2019, p. 81.

variedad en la configuración”.²⁹ Esta última aclaración es precisamente la que justifica la necesidad de explorar diferentes definiciones para establecer desde un inicio la que se utilizará como referente en la presente obra.

Giovanni Molano Cruz, por ejemplo, comparte la definición de Isabel Clemente Batalla, pero agrega que este proceso permite la relación entre actores estatales y no estatales, lo cual no debe obviarse al momento de realizar un análisis sobre esta forma particular de interacción.³⁰ Esto significa que el interregionalismo no debe suponer exclusivamente la relación entre las entidades que durante muchos años fueron consideradas como el único sujeto de derecho internacional, es decir, los Estados, sino que ahora confluyen una serie de actores que van más allá de las fronteras territoriales.

De manera más sencilla, el mismo autor afirma que el interregionalismo también puede ser entendido como “política estratégica comercial inscrita en el proceso de integración económica mundial o bien como resultado del proceso histórico del regionalismo”.³¹ En el mismo sentido, Andrés Malamud y Eduardo Viola señalan que “la participación simultánea [de las regiones] en diversos acuerdos comerciales, independientemente de la ubicación geográfica, se ha denominado «interregionalismo»”.³²

Como se verá más adelante, por su complejidad, no es posible entender el interregionalismo como una relación de carácter meramente comercial, pues su esencia supone la confluencia de otros elementos para lograr objetivos diversos.

Al respecto, Julie Gilson, retomando a David Armstrong, señala que puede entenderse como “la reiteración continua de un «conjunto de supuestos cognitivos, normativos y jurídicos compartidos entre [las regiones] que surgen de su interacción social»”.³³ Esta definición, como lo reconoce Lluç López i Vidal, hace más compleja la idea del interregionalismo, pues se concibe a la región como “un agente reflexivo que conforma y está conformado por su interacción. Como se vislumbra... se desprende que el interregiona-

²⁹ *Idem.*

³⁰ *Cfr.* Molano Cruz, Giovanni, *op. cit.*, p. 21.

³¹ *Ibidem*, p. 17.

³² Malamud, Andrés y Viola, Eduardo, “Multipolarity is In, Multilateralism Out. Rising Minilateralism and the Downgrading of Regionalism”, en Nolte, Detlef y Weiffen, Brigitte (eds.), *Regionalism Under Stress. Europe and Latin America in Comparative Perspective*, Abingdon, Routledge, 2021, p. 51.

³³ Gilson, Julie, *Asia Meets Europe: Inter-Regionalism and the Asia-Europe Meeting*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing Limited, 2002, p. 11.

lismo es un proceso intersubjetivo entre agentes —actores, regiones— con objetivos comunes”.³⁴

Al relacionar las definiciones anteriores, se puede afirmar que una de las características del interregionalismo es la formalización de relaciones entre las regiones y sus actores estatales y no estatales a través de diferentes modalidades, tales como cumbres de alto nivel, la celebración de tratados o instrumentos de *soft law*, diálogos políticos formales, la creación de organizaciones internacionales con personalidad jurídica propia, entre otras.

Por ejemplo, cuando se trata de organizaciones de integración regional con personalidad jurídica propia, como la UE, es viable la suscripción de un instrumento jurídico o el establecimiento de diálogos políticos formales u oficiales, pero si la relación incluye a una región que no está constituida formalmente, es posible llegar a otro tipo de acuerdos. De hecho, Heiner Hänggi reconoce que,

si bien en el pasado las relaciones interregionales se habían limitado a los diálogos de grupo a grupo de la UE con otras organizaciones regionales, el interregionalismo en el contexto del «nuevo regionalismo» adoptó diferentes formas de acuerdos poco estrictos, informales y de varios niveles con una composición más difusa.³⁵

Por otro lado, se advierte que el interregionalismo puede tener diferentes objetivos, siendo el fortalecimiento de las partes desde el comercio bilateral el más visible. Sin embargo, a nivel sistémico, Bernadett Lehoczki, retomando a Mathew Doidge, quien a su vez se basa en el trabajo de Heiner Hänggi, Ralf Roloff y Jürgen Ruland, identifica cinco funciones del interregionalismo, a saber:

- a) Equilibrio de poder: creación de estructuras de grupo a grupo para evitar una posible marginación mediante la maximización de la autonomía y el margen de maniobra y, al mismo tiempo, equilibrar el poder de los hegemones regionales a través de medios institucionales y limitar a otros agentes o apoyar su participación más activa en los foros multilaterales mundiales.

³⁴ López i Vidal, Lluç, “El interregionalismo en la nueva arquitectura global. El caso de los encuentros Europa Asia: ¿equilibrio de poder o construcción de identidades?”, *Working Paper del Observatorio de Política Exterior Europea*, Barcelona, núm. 74, 2007, p. 3.

³⁵ Hänggi, Heiner, *Interregionalism: Empirical and Theoretical Perspectives*, Nunningen, University of St. Gallen, 2000, p. 11, disponible en: <https://www.cap.lmu.de/transatlantic/download/Haenggi.PDF>.

- b) Creación de instituciones: los foros interregionales podrían convertirse en motores de la coordinación internacional a medida que las organizaciones regionales tratan de desarrollar posiciones uniformes y bases comunes en los diálogos interregionales.
- c) Racionalización: los foros interregionales tienen que trabajar con un número creciente de agentes con intereses diversos y cuestiones políticas cada vez más complejas, por lo que su labor puede acelerar el proceso de negociación a nivel global.
- d) Establecimiento de la agenda: los foros interregionales pueden servir de plataformas para que las grandes potencias, las organizaciones regionales y las coaliciones de Estados, pero también los Estados más pequeños, pongan de relieve y enmarquen los nuevos problemas mundiales que debe abordar la comunidad internacional.
- e) Creación de una identidad colectiva: los foros interregionales, partiendo de la premisa de que derivan de experiencias e interacciones sociales, sirven como facilitadores de la construcción de la identidad regional.³⁶

Como la misma autora señala, estas funciones “se centran principalmente en las ventajas y oportunidades del interregionalismo, explicando cómo los foros interregionales sirven a los intereses y refuerzan el papel de los Estados más pequeños y medianos”.³⁷ Si bien este tema en concreto se explicará con mayor detalle en el apartado sobre el interregionalismo como estrategia de la política exterior de los Estados y de las organizaciones internacionales, es importante considerar sus funciones como parte medular de la definición, sobre todo porque se corrobora la idea mencionada en párrafos anteriores sobre la complejidad de este proceso y que Francis Baert, Tiziana Scaramagli y Fredrik Söderbaum describen de la siguiente manera: “El interregionalismo no es tan unidimensional y simple como se describe actualmente. Por el contrario, está aumentando su diversidad y está íntimamente ligado a los procesos y modos de gobernanza dentro y fuera de las regiones”.³⁸

Ahora bien, para complementar el análisis del concepto, es necesario revisar de manera sucinta su origen. En primer lugar, es conveniente con-

³⁶ Cfr. Lehoczki, Bernadett, “Interregionalism: the Case of Latin America”, *Acta Hispanica*, Szeged, núm. 2, 2020, p. 143.

³⁷ *Ibidem*, p. 144.

³⁸ Baert, Francis *et al.*, “Introduction: Intersecting Interregionalism”, en *id. et al.* (eds.), *op. cit.*, p. 3.

siderar que, como casi siempre ocurre, la realidad antecede a la teoría. En este caso en particular, primero tuvo lugar la primera relación formal entre regiones que, de acuerdo con Fredrik Söderbaum, data de 1975, cuando las entonces Comunidades Europeas firmaron la Convención de Lomé con 46 Estados independientes de África, el Caribe y el Pacífico.³⁹ A partir de entonces, inició de manera incipiente la conceptualización de esta nueva forma de interacción del sistema internacional.

Posteriormente, con el avance del proceso de integración de la actual UE y su relación institucionalizada con otras regiones del orbe, particularmente con América del Norte y el sudeste asiático (la Tríada), autores como Fredrik Söderbaum y Heiner Hänggi desarrollaron con mayor profundidad el concepto, pero éste se limitaba exclusivamente a las relaciones exteriores de la UE. No es fortuito que ahora se reconozca que en ese entonces se desarrollaba un “viejo interregionalismo” que, de acuerdo con Björn Hettne, sentó el precedente del proceso actual, al grado que él mismo se pregunta si el interregionalismo vigente es un fenómeno global o solamente una proyección de la concepción europea del orden mundial.⁴⁰

Más adelante, en el periodo posterior a la Guerra Fría, el surgimiento de nuevas regiones formalmente constituidas y la creciente interdependencia provocada por la globalización, propiciaron formas de interacción novedosas entre actores que se asemejan a las definiciones de interregionalismo esbozadas hasta ahora, es decir, el “nuevo interregionalismo”. En palabras de Bernadett Lehoczki:

En el período post bipolar... el interregionalismo se explica como resultado de la alteración del sistema internacional (conceptualizado en el marco de la globalización) y la aparición y proliferación de nuevas formaciones regionales “abiertas”. En el siglo XXI, se inició una transformación dinámica del interregionalismo que dio lugar a la participación de nuevos tipos de agentes y a nuevas pautas —menos institucionalizadas— de relaciones interregionales. Surgieron ejemplos de “interregionalismo híbrido” e “interregionalismo sin regiones”... en los que actores más allá de la llamada Tríada (como América Latina, Asia y África) aparecieron como participantes cada vez más activos, pero también como iniciadores del interregionalismo.⁴¹

³⁹ Cfr. Gardini, Gian Luca y Malamud, Andrés, “Debunking Interregionalism: Concepts, Types and Critique – With a Transatlantic Focus”, *Atlantic Future Working Paper*, Barcelona, núm. 38, 2014, p. 4.

⁴⁰ Cfr. Hettne, Björn, *op. cit.*, p. 566.

⁴¹ Lehoczki, Bernadett, *op. cit.*, p. 142.

Respecto a las “pautas menos institucionalizadas de relaciones interregionales” a las que se refiere Bernadett Lehoczki, es pertinente aclarar que éstas serán explicadas con detalle en un apartado posterior. Por el momento, basta con enfatizar que el nuevo milenio trajo consigo el desarrollo de diferentes tipos de interregionalismo, lo cual hará más complejo su estudio, pero al mismo tiempo más interesante y necesario, sobre todo si se quiere comprender la dinámica global y encontrar nuevas estrategias de política exterior para los Estados. Como bien señalan Francis Baert, Tiziana Scaramagli y Fredrik Söderbaum, “la nueva situación mundial estimula un nuevo debate sobre las prioridades nacionales y sobre los medios para alcanzarlas”.⁴²

Para tener una mayor claridad sobre las distintas formas de relaciones interregionales que contemplan el “viejo” y “nuevo” interregionalismo, en la siguiente página se presenta una tabla ideada por Heiner Hänggi que hace alusión al tipo de relaciones interregionales y formas de interregionalismo. Como se puede advertir, el tipo uno se refiere a la relación entre una organización o grupo regional y un tercer Estado; el tipo dos a la relación entre dos organizaciones regionales; el tipo tres a la relación entre una organización regional y un grupo regional; el cuatro a la relación entre dos grupos regionales; y el quinto tipo a la relación entre Estados de más de dos regiones principales.

Ahora bien, el nuevo interregionalismo es menos restrictivo al reconocer formas diversas de relaciones interestatales. Esta diferenciación se enmarca en la clásica distinción entre el viejo y el nuevo regionalismo, explicada por Heiner Hänggi, Ralf Roloff y Jürgen Rüländ de la siguiente manera:

Mientras que el antiguo regionalismo se caracterizaba por una institucionalización “densa” o “profunda”, la homogeneidad de los miembros, la inclinación por las políticas comerciales proteccionistas, la integración “positiva” (es decir, la integración que refuerza la capacidad reguladora del Estado) y el supranacionalismo selectivo, el nuevo regionalismo se calificó de “regionalismo abierto”. Los mecanismos de cooperación relativamente abiertos se consideraron una respuesta adecuada a la interdependencia cada vez más compleja de las relaciones internacionales y la economía mundial. Así pues, las organizaciones regionales recién creadas se caracterizaban por sus estructuras flexibles e informales, su escasa institucionalización, su intergubernamentalidad y su adhesión al principio de no injerencia en los asuntos de los Estados miembros. Su composición es más heterogénea, ya que están integradas por países

⁴² Baert, Francis *et al.*, *op. cit.*, p. 1.

industrializados y en desarrollo, y cuentan con la participación de múltiples Estados nacionales en las organizaciones regionales.⁴³

TABLA I. TIPO DE RELACIONES INTERREGIONALES
Y FORMAS DE INTERREGIONALISMO

	<i>Tipo</i>	<i>Viejo interregionalismo</i>	<i>Nuevo interregionalismo</i>
1	Cuasi interregionalismo	(X)	X
2	Interregional (en sentido estricto)	X	X
3	Interregional (en sentido estricto)	(X)	X
4	Interregional (en sentido estricto)	O	X
5	Megaregional	(X)	X

X= tipo de relación cubierta por la forma de interregionalismo

(X)= tipo de relación parcialmente cubierta por la forma de interregionalismo

O= tipo de relación no cubierta por la forma de interregionalismo

FUENTE: elaboración propia con información de Hänggi, Heiner, “Interregionalism as a Multifaceted Phenomenon: in Search of a Typology”, en *id. et al. (eds.), Interregionalism and International Relations*, Abingdon, Routledge, 2006.

Para sintetizar el argumento anterior, y ubicarlo en el contexto específico del interregionalismo, se retoma lo señalado por Heiner Hänggi:

El nuevo interregionalismo... abarca los cinco tipos de relaciones interregionales [(se analizarán en los siguientes apartados)], mientras que el viejo interregionalismo se caracterizaba básicamente por las relaciones entre organizaciones regionales... concretamente en forma de diálogo de grupo a grupo de las Comunidades Europeas.⁴⁴

En cuanto a la prospectiva de la idoneidad de los estudios interregionales, el mismo Heiner Hänggi afirma lo siguiente:

El interregionalismo parece haberse convertido en una característica duradera del sistema internacional. Así pues, cabe esperar que sigan coexistiendo una amplia gama de formas y tipos de interregionalismo, lo que enriquecerá

⁴³ Hänggi, Heiner *et al.*, “Interregionalism: a New Phenomenon in International Relations”, en *id. et al. (eds.), Interregionalism and International Relations*, Abingdon, Routledge, 2006, p. 8.

⁴⁴ Hänggi, Heiner, “Interregionalism as a Multifaceted Phenomenon: in Search of a Typology”, en *id. et al. (eds.), Interregionalism and International Relations*, Abingdon, Routledge, 2006, pp. 54-56.

(y complicará) aún más el emergente sistema de gobernanza mundial de múltiples niveles.⁴⁵

Es decir, los estudios interregionales tienen un futuro prometedor debido a los cambios constantes que tienen lugar a nivel mundial, por lo que es preciso, tal y como se propone en este estudio, plantearse “la necesidad de un enfoque comparativo del interregionalismo, la innovación teórica y los niveles y la agencia del interregionalismo”.⁴⁶

Como se pudo advertir, el interregionalismo es un fenómeno multidimensional que no tiene una definición unívoca, pues existen diferentes tipos en función de sus objetivos y de los actores que deciden participar en este proceso. Giovanni Molano Cruz, de manera muy acertada, afirma que

desde un punto de vista conceptual, el enfoque interregional significa un hito epistemológico en el estudio y comprensión de los procesos de integración regional en el escenario global porque implica abandonar el marco de la comparación para optar por preguntar acerca de la relación entre regiones, de la acción de los grupos regionales y de los agentes que los conforman.⁴⁷

Tomando en consideración lo expuesto, y con el objetivo de simplificar el debate conceptual en torno al interregionalismo, se empleará el vocablo de manera no restrictiva, es decir, para identificar las relaciones formales y regulares de cooperación en sentido amplio entre regiones, entre actores de diferentes regiones o entre una región formalmente constituida y un Estado o una organización internacional en particular.

Una vez que se explique la tipología del interregionalismo y se aclaren otros conceptos que suelen utilizarse como sinónimos, pero que de hecho forman parte de la explicación teórico-conceptual del propio interregionalismo, su definición será mucho más clara.

3. *Tipos de interregionalismo*

Como se ha señalado, estudiar el interregionalismo es complejo, pues no se trata de un proceso lineal, ya que en la práctica éste se ajusta a la dinámica global y se presenta como una estrategia de política exterior que puede adoptar diferentes formas en función de los intereses de las regiones y de

⁴⁵ Hänggi, Heiner, *Interregionalism: Empirical and Theoretical Perspectives*, Nunningen, University of St. Gallen, 2000, p. 13.

⁴⁶ Baert, Francis *et al.*, *op. cit.*, p. 10.

⁴⁷ Molano Cruz, Giovanni, *op. cit.*, p. 23.

los actores que las conforman. Además, como se estudiará posteriormente, la dinámica internacional actual ha impulsado, por un lado, a los Estados a participar en proyectos de regionalización y, por el otro, a las regiones formalmente constituidas a establecer vínculos de cooperación entre ellas o con Estados u organizaciones de otras regiones. Sobre el particular, Ralf Roloff, quien es retomado por Heiner Hänggi, señala lo siguiente:

la globalización y la regionalización pueden considerarse como retos externos que animan a los Estados-nación a participar en la cooperación regional para reafirmar su control político a un nivel superior, pero también para gestionar conjuntamente la cada vez más compleja interdependencia mundial (explicación liberal-institucionalista) y para equilibrar los retos regionalistas de otras regiones del mundo (explicación neorrealista).⁴⁸

Este impulso que inició a finales de la década de los ochenta, aun cuando tuvo como ejemplo único a las Comunidades Europeas por tratarse de la región con mayor nivel de institucionalidad, surgió de forma diversificada, ya que no todas las regiones y actores que las integraban tenían su mismo nivel de *actorness*, es decir, su capacidad de influir en el entorno externo en función de su cohesión regional, ni tampoco sus objetivos y medios para alcanzarlos.

No obstante, más allá de esta diversificación, lo que sí es posible generalizar, tal como lo hace Olga María Cerqueira Torres y como se corroborará en los siguientes capítulos, es que “el interregionalismo está consolidándose como nivel indispensable dentro de un sistema mundial de gobernanza multinivel [que] representa la intermediación entre la estandarización forzada por la globalización y la creciente diferenciación y fragmentación estatal”.⁴⁹

A continuación, como marco analítico, se explican y ejemplifican los tipos de interregionalismo de acuerdo con lo expuesto por Heiner Hänggi,⁵⁰ quien fue el pionero en el estudio de este tema a nivel mundial.

A. *Interregionalismo puro*

Se refiere a las relaciones entre regiones o, en palabras de Heiner Hänggi, a los diálogos grupo-grupo. José Antonio Sanahuja señala que se pueden

⁴⁸ Hänggi, Heiner, *Interregionalism: Empirical...*, cit., p. 10.

⁴⁹ Cerqueira Torres, Olga María, *La Comunidad Andina de Naciones y la Unión Europea frente a la dinámica global*, Logroño, Siníndice, 2013, p. 142.

⁵⁰ Cfr. Hänggi, Heiner, *Interregionalism: Empirical...*, cit., pp. 3-7.

distinguir tres modalidades de interregionalismo puro dependiendo del grado de institucionalización de los actores participantes: “i) relaciones entre dos organizaciones regionales; ii) relaciones entre una organización regional y un grupo regional no institucionalizado; y iii) relaciones entre dos grupos regionales no institucionalizados”.⁵¹ Este tipo de interregionalismo se formaliza mediante reuniones regulares entre altas y altos funcionarios de ambas partes que tienen como producto proyectos y programas conjuntos. Suelen concentrarse en el intercambio de información y la cooperación en áreas temáticas específicas, como el comercio. Un ejemplo sería la relación entre la UE y la ASEAN.

B. *Transregionalismo*

Los acuerdos interregionales de este tipo surgieron en el contexto de las relaciones entre las principales regiones económicas del mundo (América del Norte, Europa Occidental y Asia Oriental), pero se han ampliado con el transcurso de los años. La pertenencia a un acuerdo de esta naturaleza suele ser difusa, pues en muchas ocasiones no responde a las agrupaciones regionales y además se incluyen Estados de más de dos regiones. Por lo general, los Estados participan a título individual, aun cuando exista cierto grado de coordinación regional. Al igual que el interregionalismo puro, se basa en reuniones de alto nivel como cumbres y reuniones ministeriales para acordar proyectos y programas conjuntos. Un ejemplo de transregionalismo es el APEC.

C. *Cuasi interregionalismo*

Este tipo de interregionalismo, denominado también relación híbrida, consiste en el establecimiento de relaciones formales de cooperación entre una región y un Estado que, por lo general, tiene una posición dominante en su propia región. El ejemplo clásico serían las asociaciones estratégicas que establece la UE con terceros países (EUA, Canadá, México, Brasil, Sudáfrica, Rusia, China, Japón, India y Corea).

⁵¹ Sanahuja, José Antonio, “Regiones en construcción, interregionalismo en revisión. La Unión Europea y el apoyo al regionalismo y la integración latinoamericana”, en Freres, Christian *et al.* (eds.), *¿Sirve el diálogo político entre la Unión Europea y América Latina?*, Madrid, Fundación Carolina, 2007, p. 6.

Al igual que ocurre con todos los conceptos y tipologías revisadas hasta el momento, el cuasi interregionalismo ha sido debatido por diferentes teóricos de la integración, unos desdeñando su uso por considerarlo confuso y otros destacando su utilidad analítica. En este último caso, Francis Baert, Tiziana Scaramagli y Fredrik Söderbaum presentan tres argumentos a favor de esta forma de relación interregional, coincidiendo por cierto con Heiner Hänggi:

en primer lugar, estas relaciones pueden ser un componente esencial de las relaciones entre dos regiones... En segundo lugar, el cuasi interregionalismo es un tipo particular de “interregionalismo” (en el sentido más amplio) en aquellos casos en los que el Estado único (tercero) se incluye porque es el líder de una región concreta... en cuanto a la “región” en una relación híbrida, suele tratarse de una región coherente (organización regional o grupo regional). Convencionalmente, el bilateralismo se utiliza para designar las actividades entre dos Estados-nación, pero es necesario distinguir esta categoría del bilateralismo clásico o westfaliano.⁵²

Es importante señalar que autoras y autores como Shintaro Hamanaka, Michael Arndt, Francis Baert, Tiziana Scaramagli y Fredrik Söderbaum contemplan otros tipos de interregionalismo, como el panregionalismo (incluye a miembros de muchos grupos regionales) y el megarregionalismo (unión de dos o más regiones).

Asimismo, Gian Luca Gardini y Andrés Malamud consideran dos variantes más: interregionalismo superpuesto (organizaciones regionales que comparten miembros, por lo que algunos Estados se sientan en ambos lados de la mesa de negociación) e interregionalismo encubierto (cuando algunos Estados se apegan a las normas o patrones de conducta de una región sin que medie un acuerdo).⁵³

Finalmente, Mario Torres Jarrín presenta una variante más que denomina “interregionalismo multijugador” y que se caracteriza por:

la participación de múltiples actores del sector público y privado en ambas regiones: políticos, funcionarios, diplomáticos, miembros de organizaciones internacionales, miembros de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales y fundaciones, empresarios, sindicatos, académicos, científicos, estudiantes, etc. Cada uno de estos actores ha aportado su visión específica a

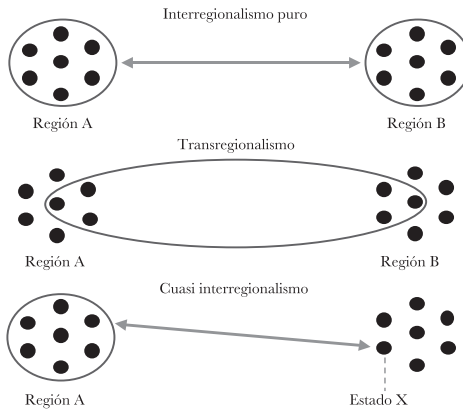
⁵² Baert, Francis *et al.*, *op. cit.*, p. 6.

⁵³ *Cfr.* Gardini, Gian Luca y Malamud, Andrés, *op. cit.*, p. 7.

la agenda de la asociación estratégica birregional: identificando, definiendo y priorizando los proyectos y programas a implementar conjuntamente.⁵⁴

No obstante, en este libro se utilizarán los tres tipos de interregionalismo presentados por Heiner Hänggi, particularmente el cuasi interregionalismo, lo cual no implica que se desestime la utilidad de las propuestas adicionales. Dicho lo anterior, a continuación, se presenta un esquema con la tipología de manera gráfica, pero solamente aquélla conceptualizada en términos del nuevo regionalismo explicado en párrafos anteriores.

ESQUEMA 1. TIPOS DE INTERREGIONALISMO



FUENTE: elaboración propia con información de Hänggi, Heiner, “Interregionalism as a Multifaceted Phenomenon: in Search of a Typology”, en *id. et al.* (eds.), *Interregionalism and International Relations*, Abingdon, Routledge, 2006, pp. 3-7. La idea fue retomada del texto de Shintaro Hamanaka.

Es importante señalar que el propio Heiner Hänggi desarrolló y perfeccionó la tipología del interregionalismo, pues, como se advierte en la siguiente tabla, incluyó las relaciones megaregionales, es decir, entre un grupo de Estados de más de dos regiones principales, y además aclaró qué tipo de relaciones son consideradas interregionales en el sentido estricto del término y cuáles obedecen a una clasificación más amplia, siendo este último caso el que contempla al cuasi interregionalismo.

⁵⁴ Torres Jarrín, Mario, “EU-CELAC, A Multiplayer Interregionalism: Redefining the Atlantic Area”, en Gardini, Gian Luca *et al.* (eds.), *Interregionalism and the Americas*, Lanham, Lexington Books, 2018, pp. 50 y 51.

**TABLA 2. TIPOLOGÍA
 DE LAS RELACIONES INTERREGIONALES
 INSTITUCIONALIZADAS**

Tipo	Región A	Región B	Forma de interregionalismo	
1	Organización regional / grupo regional ^a	Tercer Estado	Relaciones cuasi interregionales	} Relaciones interregionales (en el sentido más amplio)
2	Organización regional	Organización regional	} Relaciones interregionales (en sentido estricto)	
3	Organización regional	Grupo regional		
4	Grupo regional	Grupo regional		
5	Grupo de Estados de más de dos regiones principales		Relaciones megarregionales	

^a Caso especial de un grupo regional que posee sus propias relaciones externas (por ejemplo, el Grupo de Río)

FUENTE: elaboración propia con información de Hänggi, Heiner, “Interregionalism as a Multifaceted Phenomenon: in Search of a Typology”, en *id. et al.* (eds.), *Interregionalism and International Relations*, Abingdon, Routledge, 2006.

Del esquema y tabla anteriores se puede advertir que existe relación entre el interregionalismo “puro” que desarrolla Shintaro Hamanaka y lo que Heiner Hänggi denomina “relaciones interregionales (en sentido estricto)”, pues ambos coinciden en que las relaciones entre grupos regionales, incluyendo a los regímenes de integración regional, son las más comunes y las que surgieron primero en el contexto del denominado “viejo regionalismo”.

No obstante, existe una segunda coincidencia que es preciso rescatar. Ambos teóricos están de acuerdo en que las relaciones cuasi interregionales, que surgen en el contexto del “nuevo regionalismo”, forman parte del interregionalismo en un sentido amplio, sobre todo porque están conscientes de que han aparecido actores internacionales unitarios con la capacidad de establecer relaciones con grupos de Estados, ya sea que estos últimos conformen una organización legalmente constituida o sólo mantengan relaciones de cooperación estrechas a través de instrumentos de *soft law*.

Ahora bien, antes de continuar con las teorías clásicas, es importante aclarar el uso del término “régimen de integración” por tratarse de un concepto medular y porque en la literatura sobre la materia se recurre a otros

términos que, en principio, podrían utilizarse como sinónimos. Como señala Sandra C. Negro, existen vocablos como “bloque económico regional” y “proceso de integración regional” que, en estricto sentido, se vinculan, respectivamente, con las ideas económico-comerciales e histórico-políticas que subyacen a los procesos de integración. Por esa razón, y para hacer énfasis en los aspectos jurídico-institucionales, ella se decanta por el término “esquema de integración”.⁵⁵

No obstante, con el objetivo de hacer aún más patente la importancia y vitalidad de estos aspectos en el contexto de las integraciones regionales, se recurre al término “régimen”, pues, de acuerdo con autores como Stephen D. Krasner, constituyen

normas, reglas, principios y procesos de toma de decisiones, explícitos e implícitos, relacionados con determinados temas. [Por su parte,] según Rosecrance, el régimen se concibe como el resultado del consentimiento de los Estados y de la cesión limitada de autoridad para la toma independiente de decisiones.⁵⁶

II. EL INTERREGIONALISMO EN LAS TEORÍAS CLÁSICAS DE LA INTEGRACIÓN REGIONAL

Cuando surgieron las primeras regiones como producto de procesos de regionalización con diferentes niveles de regionalidad y de capacidad de actuación, las estudiosas y estudiosos de las relaciones internacionales, del derecho internacional y de otras disciplinas se encontraron ante lo que Björn Hettne denomina el desafío, “en otras palabras... teorizar un fenómeno empírico que emerge rápidamente sin mucha teoría para trabajar”.⁵⁷ Es así como comenzaron a recurrir a las teorías que se utilizaron previamente para explicar el origen del proceso de integración de lo que actualmente es la UE.

Antes de exponer las corrientes que servirán de marco teórico, es preciso retomar una aclaración de Philippe C. Schmitter: “Aún no existe una teoría única que explique adecuadamente la dinámica (o incluso la estática) de un proceso de cambio tan complejo en la relación entre Estados nacio-

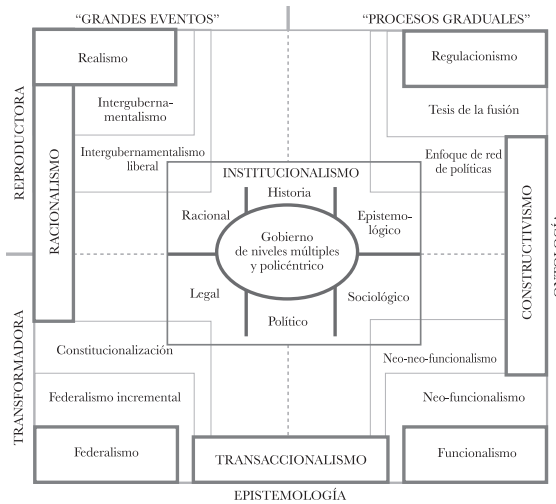
⁵⁵ Cfr. Negro, Sandra C., “Capítulo III. Caracterización y clasificación de los esquemas de integración”, en *id.* (dir.), *Derecho de la integración. Manual*, Buenos Aires, B de F, 2013, p. 37.

⁵⁶ Ari, Tayyar, “Chapter 6. International Regime Theories”, en *id.* y Toprak, Elif (eds.), *Theories of International Relations I*, Eskişehir, Anadolu University Press, 2018, p. 117.

⁵⁷ Hettne, Björn, *op. cit.*, p. 565.

nales previamente soberanos y economías nacionales persistentemente más interdependientes”.⁵⁸ Sólo para ejemplificar la complejidad de las teorías que explican la integración regional, el mismo autor presenta el siguiente diagrama.

DIAGRAMA 2. TEORÍAS DE INTEGRACIÓN REGIONAL



FUENTE: Schmitter, Philippe C., “La experiencia de la integración europea y el potencial para la integración en otra región”, *Foro Internacional*, México, vol. L, núm. 3-4 (201-202), 2010, p. 725.

Es preciso señalar que el objetivo de este apartado es hacer referencia a los postulados más relevantes de cada una de las teorías de la integración regional, sobre todo para ver cuál o cuáles pueden explicar la importancia de contemplar el interregionalismo como una estrategia de política exterior.

1. *Funcionalismo*

David Mitrany, en las décadas de los treinta y cuarenta, comenzó a desarrollar las bases del funcionalismo a partir de una premisa central: los

⁵⁸ Schmitter, Philippe C., “La experiencia de la integración europea y el potencial para la integración en otra región”, *Foro Internacional*, México, vol. L, núm. 3-4 (201-202), julio-diciembre de 2010, p. 725.

Estados-nación y sus instituciones no eran capaces de enfrentar de manera eficaz y eficiente los problemas que surgen en un sistema internacional cada vez más interdependiente y complejo y, por ende, no son competentes para promover el desarrollo económico y social para posteriormente alcanzar la paz. Es por ello que resulta necesario establecer esquemas de cooperación regional e internacional y crear instituciones funcionales, preferentemente despolitizadas, para atender necesidades y deseos humanos de carácter económico y social.⁵⁹

De esta manera se irá construyendo una red de relaciones institucionales, integrada no sólo por los Estados sino por otros actores, incluyendo a los individuos, que trascenderá las fronteras nacionales. Cuando las relaciones de cooperación funcional suelen ser exitosas y comienzan a generarse esquemas de colaboración en más sectores, es posible que los Estados decidan iniciar un proceso de regionalización que puede derivar en la constitución formal de una región que, eventualmente, entablará relaciones con otras regiones y/o con Estados u organizaciones internacionales (interregionalismo).

Sin embargo, como se demostrará en los apartados relativos a los distintos esquemas de regionalismo que han surgido a nivel global, es imposible establecer esquemas de cooperación regional e internacional, con sus respectivas instituciones, sin que medie el interés político de los Estados que las conforman, razón por la cual se deja de lado esta teoría.

2. Neofuncionalismo

A mediados de la década de los cincuenta, Ernest B. Haas, Leon Lindberg y Philippe C. Schmitter, entre otros intelectuales, desarrollaron una versión renovada del funcionalismo que denominaron “neofuncionalismo”. Estos autores señalaron que no es posible establecer relaciones de cooperación dejando fuera los elementos políticos como el interés nacional, lo cual en el fondo hace más difícil que un Estado decida delegar funciones a una entidad independiente.

Es entonces cuando la voluntad política se convierte en el elemento necesario para establecer esquemas de cooperación entre Estados soberanos que pueden derivar en la conformación de comunidades políticas, definidas como “una condición en la que grupos e individuos específicos muestran

⁵⁹ Cfr. Mitrany, David, *A Working Peace System. An Argument for the Functional Development of International Organization*, Londres, Oxford University Press, 1943.

más lealtad a sus instituciones políticas centrales que a cualquier otra autoridad política, en un período de tiempo específico y en un espacio geográfico definible”.⁶⁰

Una vez que los Estados establecen relaciones de cooperación con un propósito en mente, y aumenta la interdependencia entre ellos, sumada a la expresión de la voluntad política para ir más allá de la cooperación inicial, puede comenzar un proceso de regionalización que, de acuerdo con los neofuncionalistas, conduciría de manera progresiva (*spillover* o desbordamiento) a la integración regional de carácter político. Philippe C. Schmitter describe este proceso desde la perspectiva neofuncionalista de la siguiente manera:

la integración regional es un proceso intrínsecamente esporádico y conflictivo, pero en él —bajo condiciones de democracia y representación plural— los Gobiernos nacionales se ven cada vez más envueltos en las presiones regionales y acaban por resolver sus conflictos ampliando el campo de acción de las organizaciones regionales que han creado y transfiriéndoles un mayor número de competencias. Con el tiempo, sus ciudadanos dirigirán más y más sus expectativas hacia la región; y satisfacerlas aumentará la probabilidad de que la integración económica y social se “desborde” y se convierta en integración política.⁶¹

En términos interregionales, y de acuerdo con el neofuncionalismo, dos regiones o una región y un Estado u organización internacional pueden establecer una relación formal para lograr un objetivo en específico, de carácter comercial, por ejemplo, existiendo la posibilidad de que un resultado exitoso, por el efecto del desbordamiento, aliente a las partes a profundizar la relación, incluyendo otros sectores como las regiones y la ciudadanía.

Esta teoría resulta relevante para explicar el objeto de estudio de esta obra porque uno de sus axiomas se refiere a la imposibilidad de analizar un régimen de integración prescindiendo de los elementos políticos como el interés nacional de los Estados miembros. Dicho de otro modo, se reconoce la importancia de concebir la voluntad política como la categoría de análisis central cuando se estudian esquemas de cooperación entre Estados soberanos, porque de ella depende que estos actores vayan más allá de una cooperación incipiente e inicien un proceso de regionalización que conduzca eventualmente a una integración regional.

⁶⁰ Haas, Ernst B., *op. cit.*, p. 5.

⁶¹ Schmitter, Philippe C., *op. cit.*, p. 726.

3. Intergubernamentalismo

Fuera de la región europea, Stanley Hoffmann realiza una revaloración del papel del Estado en los procesos de integración, el cual de alguna manera había sido relegado, sobre todo por el funcionalismo. Si bien se considera que el Estado, como actor unitario, no puede enfrentar por sí solo los problemas que surgen tanto a nivel interno como a nivel regional e internacional debido a una realidad que cambia constantemente, es preciso recordar que se trata del sujeto de derecho internacional más importante.

De hecho, según Stanley Hoffman y otros partidarios de este cuerpo teórico como Robert Keohane, la condición *sine qua non* para que inicie un proceso de regionalización y se propicie el efecto del *spillover*, es el establecimiento de acuerdos entre los Gobiernos de los Estados participantes, es decir, acuerdos intergubernamentales que demuestren que efectivamente existe una convergencia de preferencias, especialmente para que cada Estado aumente sus ganancias relativas y pueda competir con mayores ventajas en el sistema internacional. Esta última precisión demuestra que el intergubernamentalismo, entendido en sentido amplio como la supremacía del Estado sobre cualquier otro actor en un proceso de integración, se relaciona estrechamente con el neorrealismo.

Posteriormente, surgen otras ramificaciones de esta teoría como el intergubernamentalismo liberal y el intergubernamentalismo institucional. El primero incorpora la noción de que “el proceso de integración responde a las preferencias conformadas por los grupos de poder dentro de cada Estado y a las relaciones de poder entre los Estados”,⁶² mientras que la variante institucional,

si bien no acepta la idea de ceder o transferir soberanía, [reconoce] que la soberanía puede ser compartida o ponerse en común en áreas que no son claves para el interés nacional de los Estados. Asimismo, admitieron la idea de supranacionalidad, pero antepusieron la negociación intergubernamental como requisito previo para que se produzca *spillover*.⁶³

Esta teoría, aplicada al interregionalismo, explicaría el hecho de que dos regiones o una región y un Estado u organización internacional, concretamente sus élites políticas y empresariales, busquen adquirir ventajas

⁶² Mariscal Berástegui, Nicolás, “Intergubernamentalismo y federalismo: dos aproximaciones teóricas a la integración europea”, *Cursos de derecho internacional y relaciones internacionales de Vitoria-Gasteiz 2000*, Lejona, Universidad del País Vasco, 2001, p. 141.

⁶³ Oyarzún Serrano, Lorena, *op. cit.*, pp. 103 y 104.

para competir en el sistema internacional, formalizando su relación mediante un acuerdo que, entre otros elementos, considere mecanismos para la toma de decisiones, como cumbres de jefas y jefes de Estado o de Gobierno o incluso instituciones supranacionales pero de carácter eminentemente intergubernamental.

Por todo lo anterior, se considera al intergubernamentalismo como una evidencia empírica de la integración regional que se ajusta a la realidad, pues parte de la premisa de que el Estado es el principal sujeto de derecho internacional, cuyos acuerdos con sus pares son la condición *sine qua non* para que inicie un proceso de regionalización y que éste se profundice con el paso del tiempo.

En pocas palabras, para que un régimen de integración exista y se consolide de manera progresiva es necesario el visto bueno de los actores políticos que lo integran. Y si se agrega la variante institucional, se podrá advertir que el interregionalismo resulta aún más certero, toda vez que, en los regímenes de integración vigentes, se reconoce la importancia de compartir soberanía en ciertos temas prioritarios que permiten alcanzar los objetivos previamente establecidos. Además, se estima esencial la creación de mecanismos para la toma de decisiones conjunta, como ocurre en la gran cantidad de cumbres de jefas y jefes de Estado o de Gobierno o de ministros de diferentes áreas que forman parte medular de la estructura organizacional de los distintos regímenes de integración.

4. *Supranacionalismo*

José Briceño Ruiz afirma que “la supranacionalidad sería una evidencia de que la integración es un mecanismo para desplazar a los Estados nación por un nuevo ente que pretende tener jurisdicción sobre ellos”.⁶⁴ Es decir, más que una teoría, el supranacionalismo, de manera opuesta al intergubernamentalismo, se refiere a una evidencia empírica de un tipo de integración regional en el cual los Estados que participan en el proceso de regionalización ceden ciertas atribuciones a entidades independientes que están por encima de ellos.

Por su parte, Jaime Delgado Rojas, retomando a diversas autoras y autores, realiza la siguiente síntesis de la supranacionalidad que engloba los elementos sustanciales.

⁶⁴ Briceño Ruiz, José, *Las teorías de la integración regional: más allá del eurocentrismo*, Bogotá, Universidad Cooperativa de Colombia-Centro de Pensamiento Global, 2018, p. 159.

la supranacionalidad no es cualquier tipo de construcción internacional, sino un nuevo orden jurídico, pues es construida racionalmente y mediante negociaciones entre vecinos, sobre la base de su historia compartida e intereses comunes, para profundizar su interdependencia... No se agota en la traslación de funciones, aunque la implica, sobre todo cuando se hace referencia a la institución burocrático-administrativa; pero no culmina con esta funcionalidad por cuanto responde a una lógica de derecho que, en cuanto ordenamiento jurídico asume un conjunto de principios que lo diferencian del derecho internacional: eficacia directa, aplicabilidad inmediata, primacía del Derecho Comunitario, responsabilidad estatal por incumplimiento, tutela judicial efectiva y respeto de los derechos humanos... A saber, los acuerdos quedan, por la transferencia de la competencia y su especificidad, por encima de la legislación nacional del Estado fundante y hacen posible que se constituya, como en la visión kantiana y en la tradición funcionalista, un nuevo actor.⁶⁵

Tomando en consideración las definiciones listadas, se puede afirmar que la creación de instituciones supranacionales autónomas que heredan competencias de los Estados que las constituyen es el nivel más alto de regionalismo que puede alcanzar un proceso de regionalización, sobre todo porque implica la cesión voluntaria de soberanía nacional y el respeto a un derecho comunitario que se sobrepone al nacional para lograr su misión primigenia: satisfacer necesidades comunes. Lo anterior, en palabras de Philippe C. Schmitter, significa que “la regulación supranacional es considerada un imperativo tecnocrático generado por economías y sociedades altamente interdependientes, no algo que cambie la naturaleza básica o la autonomía de la política en los ámbitos nacionales”.⁶⁶

Como se analizará más adelante, la única región del mundo que, hasta el momento, tiene un nivel de regionalidad con características supranacionales es la UE, aunque la CAN, el SICA y el Mercado Común Centroamericano también han adoptado, en mucho menor medida, esquemas supranacionales. Ésta es, precisamente, una de las características que le permitieron a la UE ser la primera región en establecer relaciones interregionales, tanto del tipo “puro” como casi interregional, al grado que fue la inspiración del desarrollo teórico conceptual esbozado en este apartado.

En ese sentido, es preciso desestimar esta teoría por el simple hecho de que solamente la UE ha creado instituciones autónomas que, al ser dotadas

⁶⁵ Delgado Rojas, Jaime, “La teoría de la supranacionalidad y la práctica latinoamericana”, en Guerra-Borges, Alfredo (coord.), *Fin de época: de la integración tradicional al regionalismo estratégico*, México, Siglo XXI, 2009, pp. 61 y 62.

⁶⁶ Schmitter, Philippe C., *op. cit.*, p. 728.

de competencias que originalmente les correspondían a los Estados, están por encima de éstos.

III. EL INTERREGIONALISMO EN LAS TEORÍAS MODERNAS DE LA INTEGRACIÓN REGIONAL

Durante la década de los noventa se comenzaron a revisar las teorías clásicas de la integración regional (funcionalismo, neofuncionalismo e intergubernamentalismo), pues se consideraba que éstas ya no explicaban la dinámica de los procesos de integración, especialmente de las Comunidades Europeas y posteriormente de la UE. Fue así como surgieron distintas explicaciones contemporáneas que, si bien retomaban algunas premisas de las corrientes clásicas, incluyen elementos novedosos para sustentar su utilidad empírica.

1. *Institucionalismo supranacional*

Un primer ejemplo que desarrollaron Alec Stone Sweet y Wayne Sandholtz se denomina institucionalismo supranacional o teoría de la negociación supranacional, también conocida como teoría de la integración basada en las transacciones, la cual resume Andrés Malamud en los siguientes términos:

Supone que el aumento de las transacciones transnacionales entre países vecinos conduce al desarrollo de un modelo más complejo de relaciones, tanto sociales como económicas, dentro de los países y entre ellos. El aumento de la complejidad resultante no puede ser gestionado satisfactoriamente por las normas y regulaciones existentes, ya que se espera que aumenten los costes de información y transacción. Es la necesidad de reducir estos costes lo que impulsa a los agentes transnacionales a reclamar el establecimiento y la normalización de normas regionales. El institucionalismo supranacional concibe a los Estados nacionales como actores primordiales de la integración. Pero... considera que otros actores... son igualmente poderosos... Por lo tanto... los actores nacionales, transnacionales y supranacionales deben participar en la determinación del resultado del [proyecto de regionalización].⁶⁷

⁶⁷ Malamud, Andrés, "Spillover in European and South American Integration. A Comparative Evaluation", *CIES e-WORKING PAPER*, Lisboa, núm. 1, 2005, p. 5, disponible en: https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/53605/CIES-WP1_Malamud_.pdf?sequence=2&isAllowed=y.

Esta teoría, que en principio explica la conformación de una región con instituciones supranacionales, se puede utilizar para explicar el establecimiento de relaciones interregionales, en el sentido de que una región formalmente constituida que mantiene lazos de cooperación con una entidad homóloga o con un Estado en particular puede propiciar la formalización de sus relaciones para reducir los costos de sus transacciones, quizá no mediante la creación de una institución suprarregional, pero sí a través del acuerdo de normas o reglas que observen ambas partes (por ejemplo, un acuerdo comercial o un instrumento jurídico de mayor alcance que contemple aspectos sociales y de concertación política).

Para los efectos del contenido del libro, esta teoría quedaría descartada porque el establecimiento de regímenes de integración, al menos en términos prácticos, no inicia necesariamente por el aumento de transacciones transnacionales con el objetivo central de reducir los costos mediante la adopción de normas regionales. De hecho, como se verá más adelante, no todos los regímenes de integración se sustentan en normas comunes, ya que suelen predominar los intereses particulares de cada Estado miembro.

2. *Posfuncionalismo*

Un segundo ejemplo, denominado posfuncionalismo, fue desarrollado por Liesbet Hooghe y Gary Marks, quienes describen su contribución teórica de la siguiente manera:

el término [posfuncionalismo] refleja un distanciamiento agnóstico sobre si las jurisdicciones que crean los seres humanos son, o no, eficientes. Aunque compartimos con el neofuncionalismo y el intergubernamentalismo la opinión de que la integración regional es causada por un desajuste entre la eficiencia y las estructuras de autoridad existente, no asumimos que el resultado reflejará presiones funcionales, o incluso si el resultado reflejará estas funciones mediadas por sus consecuencias distributivas. El conflicto político marca la diferencia, y ese conflicto, argumentamos, compromete las identidades comunales.⁶⁸

Debido a la politización de un proceso de integración, argumento que desestiman el funcionalismo y el intergubernamentalismo, los temas que sub-

⁶⁸ Hooghe, Liesbet y Marks, Gary, "A Postfunctionalist Theory of European Integration: From Permissive Consensus to Constraining Dissensus", *British Journal of Political Science*, Cambridge, vol. 39, núm. 1, enero de 2009, p. 2.

yacen al proceso de regionalización comienzan a ser debatidos por la opinión pública, razón por la cual es fundamental tomarla en consideración al realizar un análisis.

Efectivamente, uno de los elementos que se relacionan con el éxito o fracaso de un proyecto de regionalización, y que las teorías clásicas no contemplaban, es el siguiente:

[El hecho de que,] en una serie de cuestiones vitales, la toma de decisiones legítima ha pasado de una élite aislada a la política de masas. [Es así como] la política [de una región integrada] se ha convertido en multinivel... [La región] ya no está aislada de la política nacional [de los Estados que la conforman]; la política nacional ya no está aislada de [la política regional]. El resultado es una mayor divergencia de percepciones políticamente relevantes y un ámbito de acuerdo correspondientemente restringido.⁶⁹

Liesbet Hooghe y Gary Marks también apuntan otra diferencia importante entre el posfuncionalismo y las teorías clásicas, concretamente el neofuncionalismo y el intergubernamentalismo, a saber:

El neofuncionalismo y el intergubernamentalismo conciben la integración... como un proceso de cooperación entre grupos de interés y gobiernos. El efecto de las preferencias divergentes es el estancamiento, es decir, la incapacidad de cambiar el *statu quo*, obtener beneficios colectivos o superar el mínimo común denominador. El posfuncionalismo, por el contrario, concibe la integración... como un proceso conflictivo que surge de sistemas de creencias incompatibles. Es una forma de reestructuración jurisdiccional que, al igual que el desarrollo del Estado nacional, ha producido una profunda división cultural. De ahí que el abanico de posibles resultados del posfuncionalismo abarque no sólo el *statu quo* o su reforma puntual, sino también la desintegración.⁷⁰

Esta corriente teórica, al desarrollarse durante la crisis financiera y económica de la UE que inició en 2008 y que tuvo repercusiones severas para sus Estados miembros y para la región en su conjunto, plantea la posibilidad de la desintegración como consecuencia de la divergencia de intereses entre los distintos actores que participan en el proceso, aun cuando esa divergencia, en un inicio, puede ser el detonante de un proceso de regionalización.

⁶⁹ *Ibidem*, pp. 13 y 14.

⁷⁰ Hooghe, Liesbet y Marks, Gary, "Grand Theories of European Integration in the Twenty-First Century", *Journal of European Public Policy*, Abingdon, vol. 26, núm. 8, 2019, p. 1117.

Es decir, cuando los actores que participan en un proceso de regionalización que ha derivado en una región plenamente consolidada entran en conflicto porque consideran que sus intereses ya no pueden obtenerse mediante la cooperación intrarregional, pueden optar por desintegrarse o buscar el apoyo necesario a través de relaciones interregionales (interregionalismo puro, transregionalismo o cuasi interregionalismo). Ésta es la ventana de oportunidad para que otra región o terceros Estados propicien un acercamiento en busca de la consecución de objetivos compartidos.

La idea del posfuncionalismo relativa a la toma de decisiones por parte de las masas introduce al tercer y último ejemplo de teoría moderna de integración regional que, por cierto, también fue desarrollada por Gary Marks: la gobernanza multinivel. De manera general, esta corriente supone que el Estado no es el único actor que participa en un proceso de regionalización, sino que tal proyecto depende de actores estatales y no estatales provenientes de diferentes niveles, como el local, el nacional y el global o supranacional, mismos que deben alinearse para definir y alcanzar objetivos colectivos.

La desaparición del monopolio estatal en la formulación de políticas públicas conlleva necesariamente cambios en las relaciones entre los Gobiernos centrales y otros niveles de Gobierno, y de éstos con actores no estatales como empresas, organizaciones de la sociedad civil e incluso grupos paramilitares o movimientos de resistencia. Esta reconfiguración también puede tener lugar a nivel regional, es decir, los Estados deben compartir la toma de decisiones con otros actores fuera de su jurisdicción, como las instituciones supranacionales.

En ese sentido, es indispensable que, tanto a nivel nacional como regional, se establezcan reglas claras para definir y controlar responsabilidades, y de este modo evitar conflictos internos que puedan socavar el proceso de integración.

Como se puede advertir, al igual que el posfuncionalismo, la gobernanza multinivel podría considerar la desintegración de una región surgida de un proceso de regionalización, pues la participación de múltiples actores en la toma de decisiones políticas y económicas puede ocasionar la aparición de “creencias incompatibles” que sean irreconciliables o, por el contrario, atenuadas por una mayor cooperación intrarregional.

Finalmente, es importante señalar que las teorías modernas, como las clásicas al momento de su aparición, tuvieron como única inspiración a la UE, por lo que se les suele criticar por su falta de sustento empírico. Sin embargo, el surgimiento de procesos de integración regional en varias partes del mundo abre el camino para su utilización, enriquecimiento e incluso

contrastación. En ese sentido, en este libro no se prescindirá de estas herramientas que, junto con la comprensión conceptual, permitirán analizar de manera exhaustiva el objeto y la realidad de estudio.

Ahora bien, en el caso específico del posfuncionalismo, se argumenta su desestimación señalando que, en la realidad, los procesos de toma de decisiones legítimas al interior de los regímenes de integración son encabezados por las élites políticas y, en segunda instancia, por las económicas, dejando al margen a las masas. También se considera poco práctica su explicación relativa a la profunda división cultural como producto de la integración, sobre todo porque cualquier proceso de esta índole, por débil que sea, establece elementos comunes que permiten una eventual unificación de intereses en áreas concretas de cooperación reforzada. Además, no se comulga con la idea de que un régimen de integración regional, desde su concepción, plantee la desintegración como uno de sus posibles resultados.

Por lo que se refiere a la gobernanza multinivel, al igual que ocurre con el supranacionalismo, su mejor —y quizá única— explicación práctica es el proceso de integración europea. Si bien es cierto que en otros regímenes de integración participan actores estatales y no estatales provenientes de diferentes niveles (empresas, sociedad civil, académicos, etcétera), lo sustantivo sigue siendo competencia exclusiva de los Estados y sus respectivos Gobiernos. En suma, la afirmación sobre la desaparición del monopolio estatal en la formulación de políticas públicas no es del todo cierta.

IV. LAS VENTAJAS DEL INTERREGIONALISMO COMO ESTRATEGIA DE POLÍTICA EXTERIOR DE ESTADOS, ORGANIZACIONES Y REGÍMENES REGIONALES

En la misma tónica que los conceptos referidos previamente, no es posible encontrar una definición única de política exterior, por lo que se continuará con la metodología empleada hasta el momento, es decir, se proporcionarán algunos ejemplos para determinar cuál es el más adecuado en función del objetivo de la obra. Posteriormente, se explicarán los argumentos que permiten ubicar al interregionalismo como una estrategia de la política exterior de los Estados y de otros sujetos de derecho internacional.

Ahora bien, antes de iniciar con las definiciones, es conveniente señalar que, si bien éstas varían en función de los fundamentos de las distintas teorías de las relaciones internacionales, también se pueden ajustar a los cambios históricos vinculados con la forma de entender al Estado, sus características y sus funciones. Aunque para los efectos de esta obra, se consi-

derará al Estado en sus términos actuales, concretamente como un actor capaz de entablar vínculos formales con otras entidades políticas de igual o mayor nivel de complejidad, como podría ser un régimen de integración regional.

Dicho esto, desde una perspectiva realista, George Modelski define la política exterior como

el sistema de actividades desarrollado por las comunidades para cambiar el comportamiento de otros Estados y para ajustar sus propias actividades al entorno internacional. La política exterior debe arrojar luz sobre las formas en que los Estados intentan cambiar, y consiguen cambiar el comportamiento de otros Estados.⁷¹

Por su parte, Huger Gibson la define como “un plan integral basado en el conocimiento y la experiencia para llevar a cabo los asuntos del gobierno con el resto del mundo. Su objetivo es promover y proteger los intereses de las naciones”.⁷²

Como se puede advertir, de manera general, la visión realista asume que la política exterior es una facultad exclusiva del Estado, o, mejor dicho, de la administración pública, cuya finalidad es lograr la satisfacción de intereses políticos de manera unilateral (suma cero), aun a costa del bienestar de otro Estado. Desde una óptica liberal, por el contrario, se parte de la idea de que múltiples actores, tanto gubernamentales como no gubernamentales, participan en la formulación de la política exterior, misma que, para resultar efectiva, debe basarse en la negociación. No obstante, es preciso aclarar que, si bien se considera que actores de diferente procedencia pueden participar en la formulación y aplicación de la política exterior, ésta se trata de una parte más de la política general del Estado.

Como ejemplo de esta ideología, basta citar la definición de Rafael Velázquez Flores:

La política exterior está conformada por aquellas conductas, posiciones, actitudes, decisiones y acciones que adopta un Estado más allá de sus fronteras, que se fundamentan en el interés nacional y la seguridad nacional y en objetivos concretos de carácter económico y político básicamente. Dicha política se sustenta en un proyecto específico y depende de la capacidad de negociación internacional del Estado y de la sociedad civil. A su vez, la política exterior

⁷¹ Modelski, George, *A Theory of Foreign Policy*, Nueva York, Praeger, 1962, pp. 6 y 7.

⁷² Gibson, Huger, *The Road to Foreign Policy*, Nueva York, Doubleday, 1944, p. 9.

es determinada por los factores de situación tanto internos como externos y sigue las pautas de la política del poder y la política de presión.⁷³

Retomando la idea anterior, es importante destacar la noción de que la política exterior es determinada por “factores de situación internos”. Durante mucho tiempo se creyó que esta política solamente se expresaba hacia el exterior de las fronteras de los Estados, por lo que su formulación y curso de acción dependía exclusivamente de los hechos y acontecimientos externos. No obstante, la creciente interdependencia que caracteriza actualmente al sistema internacional, y el surgimiento de múltiples actores con capacidad de influir en las políticas públicas, ocasionó que tal premisa fuera replanteada para considerar que “las influencias que surgen en el sistema internacional pasan al ámbito nacional y... que la política nacional se transforma en comportamiento internacional”.⁷⁴ En ese sentido, es fundamental considerar, al momento de evaluar la política exterior, la estrategia como tal, pero también el proceso interno que la formuló y los resultados posteriores a su implementación.

Por último, se presenta la definición que se utilizará como parte del marco teórico-conceptual, pues se considera neutral en términos de la perspectiva realista y liberal, se aproxima más a una concepción jurídica del concepto y además no se refiere exclusivamente a los Estados como los únicos detentadores de una política exterior, sino a cualquier sujeto de derecho internacional. Además, hace referencia a variables que serán retomadas en los casos empíricos, pero que se definirán en este apartado.

De acuerdo con Luis V. Pérez Gil, la política exterior es

el conjunto de acciones externas que desarrolla un sujeto dotado de personalidad jurídica originaria y capacidad de obrar conforme al derecho internacional y que están orientadas a la consecución de unos fines y objetivos concretados por la organización política interna y a cuyo servicio se disponen unos medios que pretenden ser adecuados para tales objetivos.⁷⁵

⁷³ Velázquez Flores, Rafael, *Introducción al estudio de la política exterior de México*, México, Nuestro Tiempo, 1995, p. 29.

⁷⁴ Hopkins, Raymond F. y Mansbach, Richard W., *Structure and Process in International Politics*, Nueva York, Harper & Row, 1973, p. 133.

⁷⁵ Pérez Gil, Luis V., “Los fines y objetivos de la política exterior: reflexiones teóricas para la etapa de la hegemonía imperfecta”, *Revista Política y Estrategia*, Santiago, núm. 113, enero-junio de 2009, p. 46.

En cuanto a las variables, éstas son: acciones externas, fines y medios. La primera hace referencia a las estrategias o las ideas que implementa el sujeto con personalidad jurídica, como puede ser el Estado o una organización internacional, para alcanzar un fin previamente establecido (por ejemplo, relaciones bilaterales, multilaterales o interregionales). El “fin” consiste en una visión del resultado que se pretende alcanzar mediante la estrategia (por ejemplo, seguridad del Estado, bienestar económico y social, entre otros) y que también puede presentarse como un conjunto de intereses que derivan de las relaciones con otro actor (por ejemplo, mantenimiento de la paz y seguridad regional e internacional, cumplimiento de obligaciones y normas jurídicas internacionales, entre otros). Y, por último, la variable denominada “medios” hace alusión a los recursos de los que dispone el sujeto con personalidad jurídica para implementar sus acciones externas (por ejemplo, recursos económicos, militares, diplomáticos, entre otros), los cuales deben determinarse dependiendo el fin y la estrategia.

En cuanto a las etapas de la política exterior, Rafael Calduch, en su libro *Dinámica de la sociedad internacional*, explica de manera detallada no sólo el proceso de elaboración, sino también de ejecución y control. Sin embargo, solamente se hará una referencia sucinta de la primera etapa por resultar pertinente para este estudio.

De acuerdo con el autor, la elaboración de la política exterior corresponde al proceso de toma de decisiones, por parte de instituciones gubernamentales y grupos sociales del Estado o de cualquier otro sujeto de derecho internacional, para determinar los objetivos y las estrategias y medios para alcanzarlos. Este proceso, enfocándose exclusivamente al Estado, consta de cuatro fases con la participación de actores específicos: *a*) la definición de la situación (órganos de la administración estatal y medios de comunicación); *b*) la determinación de los objetivos y medios en función del contexto concreto (órganos políticos superiores); *c*) la búsqueda de alternativas o estrategias (expertos en la materia), y *d*) la elección de una de las posibles opciones (Poder Ejecutivo o algún órgano político superior).⁷⁶

Este proceso decisorio, reconoce Rafael Calduch, dista de ser perfecto, pues en la realidad surgen “numerosas interferencias y distorsiones... para poder creer que los distintos intereses y diferentes competencias de los grupos de la Administración y de la sociedad que participan en la elaboración de la política exterior no terminan afectando a la coherencia y racionalidad

⁷⁶ Cfr. Calduch, Rafael, “Capítulo 1. La política exterior de los estados”, en *id.*, *Dinámica de la sociedad internacional*, Madrid, Centro de Estudios Ramón Areces, 1993, pp. 6 y 7, disponible en: <https://www.ucm.es/data/cont/media/www/pag-55160/lib2cap1.pdf>.

de las decisiones adoptadas”.⁷⁷ Empero, constituye una base para realizar un análisis histórico inicial de una política exterior implementada o para proponer una nueva.

CUADRO. FACTORES SIGNIFICATIVOS EN EL ESTUDIO DE LA POLÍTICA EXTERIOR

1	<i>Elementos de la política exterior (medios)</i>	Los elementos materiales relativamente permanentes	Geografía		
			Recursos naturales	- Minerales - Producción de alimentos - Poder energético	
		Elementos materiales de menor permanencia	- Establecimiento industrial - Establecimiento militar - Cambios en la capacidad industrial y militar		
2	<i>El proceso de formulación de la política exterior</i>	Elementos humanos: cuantitativos y cualitativos	Cuantitativo-poblacional	- Tomadores de decisiones - Ideologías - El papel de la información	
		Definición de la situación	Agencias del Gobierno		
3	<i>Tendencias y temas de interés (fines)</i>	Determinación de los objetivos y medios en función del contexto concreto	Agencias no gubernamentales		
		Búsqueda de alternativas o estrategias	Expertos en la materia	Relaciones bilaterales, multilaterales o interregionales (cuasi interregionalismo)	
		Elección de una de las posibles opciones	Poder Ejecutivo o algún órgano político superior		
		Propósitos nacionales	- Paz - Seguridad - Poder - Prosperidad y desarrollo económico		
		Diplomacia	- Prácticas diplomáticas - La transformación de las prácticas diplomáticas - El redescubrimiento de la diplomacia		
		Sistemas de gobierno			
		Sistema internacional y los temas de alta política			

FUENTE: elaboración propia con información de Luis Fernando Vargas-Alzate y Rafael Calduch.

A manera de resumen, se presenta un cuadro cuya idea original corresponde a Luis Fernando Vargas-Alzate,⁷⁸ pero que se modificó para incluir los elementos revisados en este apartado.

⁷⁷ *Ibidem*, pp. 7 y 8.

⁷⁸ Vargas-Alzate, Luis Fernando, “Debate entre política exterior y relaciones internacionales. Una reactivación del orden teórico”, *Revista Universidad EAFIT*, Medellín, vol. 46, núm. 157, enero-marzo de 2010, p. 87.

Como se puede observar, en el cuadro se resaltó el proceso de formulación de la política exterior, concretamente las alternativas o estrategias, pues uno de los objetivos es visualizar al interregionalismo, y más específicamente al cuasi interregionalismo, como una estrategia que, en principio, no sustituye al bilateralismo ni al multilateralismo, sino que los complementa. Esta estrategia, de adoptarse, debe plantearse necesariamente durante la elaboración de la política exterior, tomando en consideración los medios con los que cuenta la región o el Estado u organización internacional, así como los fines que se pretenden alcanzar de manera conjunta.

En esta obra, como se señaló en el apartado de definiciones, se considera que el cuasi interregionalismo implica la relación entre una región con cierto nivel de regionalidad, de preferencia constituida formalmente, y un Estado u organización internacional en específico, lo cual significa que ambos actores pueden impulsar dicha estrategia de política exterior. Esta precisión es importante, porque en la literatura sólo se hace referencia al interregionalismo y a su tipología como estrategias exclusivas de las regiones, mientras que la relación de un Estado o de una organización internacional con una región se denomina bilateralismo. Si bien esta noción es correcta en términos conceptuales, el término bilateralismo se utilizará exclusivamente para las relaciones de cooperación entre dos Estados o dos sujetos de derecho internacional, dejando el término interregionalismo y sus diversas variantes para hacer alusión a la estrategia previamente señalada.

Incluso, al realizar una búsqueda rápida en internet, se advierte que son muy pocos los documentos que utilizan el interregionalismo como marco conceptual para un análisis empírico, y los que lo hacen se refieren, en su inmensa mayoría, a las relaciones UE-ASEAN y el resto a la ASEM y a la relación UE-Mercosur. Asimismo, conviene destacar que se encontraron al menos tres trabajos que mencionan de manera expresa que el interregionalismo es una herramienta o estrategia de la política exterior, pero nuevamente éstos se enfocan en las relaciones de la UE con Asia, América Latina y África, especialmente con la ASEAN y ASEM.⁷⁹

En cuanto al cuasi interregionalismo, definitivamente la literatura de carácter empírico hace alusión, casi en su totalidad, a la relación de la UE

⁷⁹ Ponjaert, Frederik, “Inter-Regionalism as a Coherent and Intelligible Instrument in the EU Foreign Policy Toolbox: A Comparative Assessment”, en Telò, Mario e *id.*, *The EU’s Foreign Policy. What Kind of Power and Diplomatic Action?*, Londres, Routledge, 2013, pp. 135-158; Reiterer, Michael, “Interregionalism as a New Diplomatic Tool: The EU and East Asia”, *European Foreign Affairs Review*, La Haya, vol. 11, 2006, pp. 223-243; Allahverdiyev, Vugar, *Interregionalism as a Foreign Policy Tool of the EU: The Cases of ASEM and EU-ASEAN Partnership*, Saarbrücken, VDM Verlag, 2009, 52 pp.

con sus diez socios estratégicos. Solamente se tuvo acceso a un artículo que, de manera inversa, se refiere a la relación de Brasil con la UE en el contexto del interregionalismo.⁸⁰

Esta exploración, aunque es superficial, demuestra que la temática del libro es pertinente, sobre todo porque el interregionalismo, particularmente el cuasi interregionalismo, se concibe como una posible estrategia para fortalecer la política exterior de un Estado o de una organización internacional, en este caso particular de México. Es así como se pretende corroborar lo señalado por Stephan Joseph Sberro Picard: “El interregionalismo es pragmático y apegado a la realidad, aunque haya desarrollado un amplio aparato teórico, en particular para definir y clasificar los distintos tipos de interregionalismo y luego integrarlos a las grandes corrientes teóricas de las relaciones internacionales”.⁸¹

Ahora, la pregunta que queda por plantear es qué beneficios podrían aportar el interregionalismo y el cuasi interregionalismo cuando la relación es de una región con un Estado u otro sujeto de derecho internacional, si se asume como una estrategia de política exterior.

Retomando las cinco funciones generales del interregionalismo enunciadas por Ralf Roloff y Jürgen Ruland, mismas que se enunciaron en el apartado relativo a la conceptualización del interregionalismo, un Estado que tenga en mente elaborar una política exterior que se ajuste a la realidad del sistema internacional actual debe, entre otras cosas, establecer relaciones con otros actores, especialmente con aquellos que tienen un peso importante a nivel global. Esto, para tener un margen de maniobra mayor al que podría tener si actúa de manera unitaria y, de esta forma, garantizar que sus intereses se vuelvan colectivos (inclusión en la agenda), se presenten en foros internacionales como posturas consensuadas previamente en el marco de un foro interregional y se acelere su proceso de negociación a nivel internacional.

En términos más generales, se puede afirmar que el establecimiento de relaciones de cooperación de cualquier tipo, por definición, facilitan la resolución de problemas que, en principio, no pueden resolverse de manera unilateral. Además, si un Estado decide establecer dicha relación con una región que cuenta con una mayor capacidad de acción debido a la experien-

⁸⁰ Gratius, Susanne, “Brazil and the European Union: from Liberal Inter-Regionalism to Realist Bilateralism”, *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, vol. 61, núm. 1, 2018, 21 pp.

⁸¹ Sberro Picard, Stephan Joseph, “La negociación del TTIP: del interregionalismo a la gobernanza global”, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, Barcelona, núm. 110, septiembre de 2015, p. 73.

cia que implica poner en marcha un proceso de regionalización, se esperaría que ésta fuera aún más efectiva, incluso para ambas partes, particularmente cuando supone la obtención de objetivos comunes.

Bien lo señala Michael Reiterer:

En el mundo globalizado, cada vez son menos los problemas que pueden resolverse a nivel nacional, por lo que la cooperación internacional se ha convertido en una necesidad; la cooperación dentro de las regiones y entre ellas puede ser el nivel de cooperación suficiente para la resolución de problemas o un peldaño útil para la cooperación multilateral.⁸²

Se ha comprobado, al menos en el caso de la UE, que el interregionalismo permite establecer una agenda política que resulta ser más sólida que aquélla pactada en una relación bilateral, pues la primera goza de la aprobación y el compromiso de un mayor número de actores y, de este modo, puede tener un mayor impacto en el escenario global y tender hacia un acuerdo multilateral.

Sobre este punto, diversos autores como Thomas Renard y Michael Reiterer, pero también Eduard Soler i Lecha, afirman, con diferentes palabras, aunque en el mismo sentido, que “el regionalismo y el interregionalismo [se podrían convertir] en un laboratorio para generar nuevas ideas para revitalizar el multilateralismo a escala mundial. En el peor escenario, el (inter)regionalismo podría convertirse en el último refugio para la resistencia multilateral”.⁸³

Otro beneficio del interregionalismo, de acuerdo con el mismo autor, podría ser el siguiente:

Las soluciones regionales también pueden ser útiles en ausencia de soluciones globales, ya sea porque estas últimas no son realizables o no son necesarias. Si no es posible, el interregionalismo [o el cuasi interregionalismo] puede contribuir a remediar las deficiencias de las relaciones bilaterales frente a la creciente complejidad de la globalización. La necesidad de un enfoque flexible, pragmático, funcionalista y procedimental explica el diseño específico (no) institucional de diálogos interregionalistas [y de su forma híbrida o cuasi interregional].⁸⁴

⁸² Reiterer, Michael, *op. cit.*, p. 223.

⁸³ Soler i Lecha, Eduard, “El (inter)regionalismo: ¿el salvador del multilateralismo o su último refugio?”, en Bargués, Pol (coord.), *La ONU a los 75: repensando el multilateralismo*, Barcelona, CIDOB, 2020, p. 101, disponible en: https://www.cidob.org/articulos/cidob_report/n1_6/el_inter_regionalismo_el_salvador_del_multilateralismo_o_su_ultimo_refugio.

⁸⁴ Reiterer, Michael, *op. cit.*, p. 240.

Finalmente, Michael Reiterer nos ofrece una última ventaja del interregionalismo, o mejor dicho del cuasi interregionalismo, al poner en el centro al Estado unitario.

El regionalismo y el interregionalismo también pueden interpretarse como respuestas del Estado-nación a los embates de la globalización. El intercambio de información y experiencia adquirida, el desarrollo de enfoques comunes ante los retos planteados, la concertación de acciones comunes en áreas de interés o preocupación mutua, el acuerdo sobre reglas, normas y patrones de comportamiento comunes, y el establecimiento de mejores prácticas para comprobar su aplicación son los ingredientes para formar un régimen de gobernanza regional.⁸⁵

Por otro lado, el establecimiento de relaciones formales con regiones con un nivel importante de regionalidad podría generar interés al interior de la región de la que forma parte el Estado que decide concretar una relación cuasi interregional. Dicho de otro modo, es un aliciente para reforzar la cohesión intrarregional. En el caso de México, por ejemplo, al elegir el cuasi interregionalismo como estrategia de su política exterior, podría obtener como beneficio colateral una posición de liderazgo reforzado en la región latinoamericana para impulsar procesos de regionalización que, una vez adquirido el nivel de regionalidad suficiente, puedan establecer relaciones interregionales en el sentido más puro del término, obteniendo así beneficios generalizados.

Sin ánimo de adelantar lo que se revisará en el próximo capítulo, es preciso señalar que en caso de que la región latinoamericana o cualquier región del mundo con cierto nivel de regionalidad decida continuar o establecer relaciones interregionales con procesos más avanzados, se deberá propugnar desde un inicio por un trato igualitario que busque alcanzar intereses comunes. De no ser así, se correría el siguiente riesgo:

El interregionalismo [se podría articular] como un “imperialismo blando” a través del cual la [región más avanzada] trata de promover sus propios intereses económicos y políticos en una relación asimétrica. La teoría crítica también ha resaltado que, a menos que los procesos de regionalización y las relaciones interregionales asuman los problemas de desigualdad de las relaciones Norte-Sur, el interregionalismo puede ser un mecanismo de subordinación de las “periferias” a los “centros” en el mundo triádico de la globalización, a

⁸⁵ *Ibidem*, p. 241.

través de la imposición de las políticas de corte neoliberal del llamado “Consenso de Washington”.⁸⁶

En cuanto al beneficio para el régimen de integración que acepta establecer una relación de cooperación con un Estado en concreto, Vugar Allahverdiyev asevera que “el interregionalismo no sólo contribuye al desarrollo del regionalismo, sino que también «legítima» a las regiones como actores globales en las relaciones internacionales”.⁸⁷ Como se puede advertir, se trata de una relación ganar-ganar o, para emplear la terminología de la teoría de juegos, de suma positiva.

Ahora, se enlistarán, de manera enunciativa más no limitativa, cinco beneficios específicos que se pueden obtener de las relaciones interregionales. Conviene aclarar que éstos se obtuvieron de un texto que analiza las percepciones e intereses mutuos de la relación interregional entre la UE y la ASEAN,⁸⁸ sin embargo, se considera que es posible extrapolarlos a una relación interregional cualquiera:

1. Apoyo sostenido y asistencia técnica para la elaboración y aplicación de políticas públicas.
2. La región puede ayudar a los empresarios de la contraparte para que se familiaricen con las oportunidades que ofrece la integración del mercado regional.
3. Ampliar los contactos entre empresas no sólo para la inversión, sino para el intercambio de conocimientos.
4. Intercambio de mejores prácticas a través de foros de diálogo y asistencia técnica.
5. Transferencia de tecnología.

Los beneficios que se pueden obtener de una política exterior orientada hacia el interregionalismo dependen de muchos factores, como los intereses que compartan las partes, los recursos que posean, el nivel de regionalidad de la región involucrada, el grado de armonización y compatibilidad de las políticas exteriores, el nivel de compromiso en términos de la cesión de ciertas facultades soberanas del Estado para fortalecer la relación, entre otros.

⁸⁶ Sanahuja, José Antonio, *op. cit.*, p. 10.

⁸⁷ Allahverdiyev, Vugar, *op. cit.*, p. 15.

⁸⁸ *Cfr.* Meissner, Katharina L. *et al.*, *Unlocking the Potential of Interregionalism. Mutual Perceptions and Interests in EU-ASEAN Relations*, Berlín, Young Initiative on Foreign Affairs and International Relations, 2014, pp. 11-14.

Por lo que se refiere a las tendencias y temas de interés que regularmente comparten los regímenes de integración regional, los Estados, las organizaciones internacionales y otros sujetos de derecho internacional, y que los impulsan a establecer diferentes tipos de relaciones interregionales, destaca, sin duda alguna, el comercio como detonante del crecimiento y desarrollo económicos. Empero, existen muchos otros que recientemente se han incorporado a las agendas públicas de dichos actores de las relaciones internacionales. Juan Pablo Soriano, después de realizar un análisis del diálogo UE-ASEAN, UE-países de América Latina y el Caribe y el Foro de Cooperación Asia Oriental-América Latina, llega a la siguiente conclusión:

Además de considerar las amenazas tradicionales a la seguridad, estos diálogos han advertido progresivamente de la aparición de nuevos problemas de seguridad transnacionales y multidimensionales, tales como: el impacto del cambio climático, el ascenso de actores no estatales poderosos, la expansión de los mercados criminales globales y las crecientes consecuencias globales de los problemas de salud.⁸⁹

Por último, es importante mencionar brevemente la forma en que se materializan las relaciones interregionales, especialmente cuando éstas forman parte de la política exterior de los actores involucrados. Por lo general, y desde una perspectiva empírica, el interregionalismo se operacionaliza a través de cumbres de representantes de alto nivel de los Estados que conforman la región o, en caso de existir, de las instituciones supranacionales, y representantes de la contraparte, ya sea una región, un Estado u otro sujeto de derecho internacional.

Durante estos encuentros se discuten temas de interés común, con la intención de llegar a acuerdos que se traduzcan en acciones concretas, siempre en pro de los fines de la relación previamente pactados. Sin embargo, es muy común que la toma de decisiones se efectúe al margen de las cumbres o, por lo regular, en espacios más privados en los que confluyen menos participantes. Es por ello que algunos autores, como Gian Luca Gardini y Andrés Malamud, hacen referencia a “la «fatiga de las cumbres» [como] un problema bien documentado en todos los ámbitos y en todas las latitudes de la actividad internacional”.⁹⁰ Al respecto, estos dos autores se refieren a

⁸⁹ Soriano, Juan Pablo, “High Expectations. Interregional Agendas on Global Security Challenges: East Asia, Europe and Latin America”, *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, vol. 62, núm. 1, 2019, p. 16.

⁹⁰ Gardini, Gian Luca y Malamud, Andrés, *op. cit.*, p. 11.

siete problemas que afectan el interregionalismo “en su forma de cumbre”, a saber:

1. Claridad de sus objetivos y propósitos: existen muchas dudas sobre las expectativas y los beneficios que generará una cumbre y, por ende, sobre los parámetros utilizados para evaluar su éxito o el fracaso. Por lo tanto, se sugiere tomar en cuenta que la mayoría de los beneficios son difíciles de medir y cuantificar y se encuentran en los márgenes de las cumbres.
2. Participación de la sociedad civil: aun cuando las cumbres involucran cada vez más a representantes de las organizaciones de la sociedad civil, resulta complejo evaluar sus expectativas debido a su naturaleza tan variada y a la falta de claridad en su papel durante tales eventos, el cual, comúnmente, es meramente participativo y no deliberativo.
3. El tiempo: la organización de una cumbre requiere mucho tiempo, tanto por las cuestiones logísticas (acordar la fecha y sede, elaborar el anexo técnico, enviar las invitaciones, coordinar las llegadas y salidas de las y los invitados, etcétera) como sustantivas (elaborar la agenda, distribuir las sesiones de deliberación y toma de decisiones, organización de eventos paralelos y de eventos sociales, etcétera).
4. Costo de oportunidad: debido al aumento del número de cumbres regionales y globales cuyos beneficios pueden no ser evidentes en el corto plazo, resulta cada vez más complejo determinar qué funcionarias o funcionarios participarán. Es por ello que las cumbres interregionales, ante la falta de claridad de sus objetivos y propósitos, tienen dificultades para atraer a los participantes más importantes, quienes suelen atender actividades más convenientes según el cálculo político o económico.
5. Coste económico: en tiempos de crisis y de transparencia presupuestaria, los gastos en la organización y participación de las cumbres interregionales son objeto de escrutinio y replanteamiento. Si a este escenario se le agrega nuevamente la falta de claridad en los resultados de las cumbres, el planteamiento de invertir el dinero de otra manera que resulte más fructífera y genere resultados tangibles se vuelve más pertinente.
6. Agendas saturadas y diluidas: una declaración final de una cumbre que incluye innumerables puntos y observaciones resulta poco creíble en términos de sus resultados potenciales, además de que plantea importantes retos de seguimiento y aplicación. Esto suele ser así

porque las cumbres interregionales representan el compromiso de un número considerable de Estados que, a pesar de pertenecer a una región integrada, suelen tener intereses particulares que quieren ver reflejados en la declaración o en el plan de acción final.

7. Capacidad limitada para producir resultados prácticos: se percibe una insatisfacción generalizada por las decisiones políticas y su aplicación, así como por la escasez de acciones emprendidas de manera conjunta como resultado directo de estas reuniones. Es así como se cuestiona la capacidad de estas cumbres interregionales para producir efectos reales en el sistema internacional y, en particular, para promover o hacer avanzar la posición internacional de los participantes, especialmente de la parte percibida como más débil.⁹¹

Más allá de estos problemas y de la falta de capacidad para producir resultados tangibles, las cumbres interregionales son estrategias importantes de la política exterior por las siguientes razones:

son instrumentos ineludibles de la diplomacia internacional [porque] proporcionan un foro de debate y dirección política en las relaciones interregionales. [Además,] el interregionalismo es un paso lógico para conectar nuevos actores, poderes y agendas regionales. En tercer lugar, la mayoría de las deficiencias identificadas... pueden ser abordadas. En cuarto lugar, [las cumbres contemplan] más espacio para los actores sociales y las ONG... Por todas estas razones, el ejercicio de las cumbres es un aspecto resistente del regionalismo y del interregionalismo. Estos procesos pueden adoptar muchas formas y evolucionar institucionalmente, pero el diálogo y la dirección al más alto nivel político siguen siendo clave para cualquier proceso político internacional.⁹²

El potencial de las cumbres, sobre todo por la disminución de costes económicos y de tiempo para su organización que podría suponer el avance de las tecnologías de la información y la comunicación, aumenta la relevancia del estudio del interregionalismo como una estrategia de la política exterior de los Estados y de otros sujetos de derecho internacional.

Como indica Vugar Allahverdiyev,

el interregionalismo es un paso más para alejarse del estilo westfaliano de conducir la política y las relaciones internacionales. Si esta línea de argumentación es correcta, el interregionalismo se convertirá en una herramienta

⁹¹ *Cfr. ibidem*, pp. 11-14.

⁹² *Ibidem*, pp. 15-17.

diplomática [y de política exterior] muy fuerte mientras nos desligamos del orden mundial westfaliano.⁹³

Lo anterior, sin duda, así será.

Para concluir, conviene destacar, tal y como se señaló en la introducción del capítulo, que la importancia de estudiar las relaciones interregionales radica en el hecho de que se alude a una teoría, como se demostró en los apartados anteriores, para sustentar una estrategia de política exterior de los Estados y las organizaciones internacionales, como se corroborará en los siguientes capítulos.

⁹³ Allahverdiyev, Vugar, *op. cit.*, p. 18.