



**Escuela de
Política y Gobierno**
EPyG_UNSAM

Tesina de Investigación

**El rol de las ideas e intereses en el interregionalismo
de la Unión Europea: una comparación entre
Mercosur y Southern African Development
Community post 2009**

Alumno: Federico Bursky

Tutora: Dra. Alejandra Kern

Licenciatura en Relaciones Internacionales

**Escuela de Política y Gobierno – Universidad Nacional De San
Martín**

Año 2021

Resumen

Esta Tesina de Investigación se propone abordar las estrategias interregionales de la Unión Europea (UE). Entendiéndolas como una herramienta más que este bloque regional posee para proyectar su “poder normativo”, se estudiarán dos casos en particular: sus relaciones interregionales con el Mercosur y con la Comunidad de Desarrollo del Sur de África (SADC por sus siglas en inglés). En ellas, se focalizará en las agendas políticas y de cooperación en el período 2009-2020. En el análisis de estas agendas, se busca comprender cómo se articulan las identidades e intereses de cada bloque en base al análisis de qué temas son incluidos en ellas y con qué jerarquía. Para ello, se hará uso del método comparativo-cualitativo propuesto por Charles Ragin y de las teorías neoliberal institucional y constructivista dentro de las Relaciones Internacionales.

Se trabajará principalmente sobre fuentes documentales, junto a las cuales también se consultarán diversos documentos de cada bloque y sus acuerdos birregionales. El argumento de este trabajo es que la existencia de problemáticas específicas de cada bloque y los diversos grados de institucionalización e intereses específicos de la UE para cada uno de ellos llevan a una diferencia en la composición y jerarquía de los tópicos de las agendas birregionales. En última instancia, el análisis propuesto permitirá aproximarse a un esbozo de respuesta sobre si la UE cuenta con un patrón común de vinculación interregional con otros bloques o si dichas agendas son, en cambio, configuradas por un proceso intersubjetivo particular de diálogo con cada región.

INDICE

A. Introducción	4
B. Interregionalismo: entre la teoría, su juventud y la realidad	5
C. Una aproximación transversal al interregionalismo	8
D. La Unión Europea, un actor global con mirada integracionista	12
E. Interregionalismo Unión Europea - Mercosur	16
E.1. Antecedentes	16
E.2. El Mercosur: entre resquemores, cambios de aire y sus intereses variables.....	17
E.3. Ideas e intereses predominantes en la agenda interregional entre el Mercosur y la Unión Europea	20
F. Interregionalismo Unión Europea-Southern Africa Development Community	25
F.1. Antecedentes	25
F.2. Southern African Development Community, un bloque con sentimiento de pertenencia y en busca del desarrollo.....	26
F.3. Ideas e intereses predominantes en la agenda interregional entre la Southern Africa Development Community y la Unión Europea	30
G. ¿Un patrón interregional común de la Unión Europea?	35
H. Conclusiones.....	39
Bibliografía	41
Documentos	45

A. Introducción

La historia común entre Europa, América y África puede remontar su inicio a épocas tan distantes como el siglo XV. Desde entonces, los sucesos ocurridos en cada uno de estos continentes dejaron su huella en los restantes. En la historia reciente, las últimas seis o siete décadas no han sido la excepción a dicha tendencia histórica. Aun así, las formas en las que ello ocurrió evolucionaron a la par de otros acontecimientos globales: lo que otrora se canalizara mediante la conquista, el establecimiento de colonias y la explotación de recursos, desde mediados del siglo XX ha adquirido paulatinamente un carácter más institucional, de reconocimiento mutuo de igualdad en tanto Estados soberanos y de mayor cuota de diálogo.

Uno de los motivos detrás de dicha evolución proviene de la adopción e impulso de procesos de integración regional entre Estados de cada uno de los continentes en cuestión. El surgimiento de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio en 1960 y de la Comunidad Económica del Carbón y el Acero en 1952 son ejemplos de ello. Desde entonces, este tipo de fenómenos ha proliferado tanto en términos cuantitativos como cualitativos y, producto de ello, organismos regionales como el Mercado Común del Sur (Mercosur), la Comunidad de Desarrollo del Sur de África (SADC por sus siglas en inglés) y la Unión Europea (UE) han visto la luz.

No obstante, el estrechamiento de lazos entre Estados lejos ha estado de ceñirse a los límites geográficos de una región o continente en particular. Desde la década de 1990, un fenómeno particular ha comenzado a tomar forma entre organizaciones de este tipo: el interregionalismo. Este concepto alude a los vínculos existentes entre dos regiones o bloques subregionales. Surgió dentro del marco más amplio de estudios sobre regionalismo e integración regional y diversos autores han desarrollado una multiplicidad de modelos, conceptos, interrogantes y otras herramientas teóricas que permiten dar cuenta de la variedad que caracteriza a este fenómeno (véase Hänggi, 2000; Söderbaum y Van Lagenhove, 2005; Gardini y Malamud, 2018). En particular, el bloque europeo se ha caracterizado por ser su principal impulsor, acción a la cual se le pueden adjudicar motivos tales como su reposicionamiento en el sistema internacional tras el fin de la Guerra Fría, la caída de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas y su intención de “exportar” su modelo de integración a otras regiones del mundo, un aspecto central de su identidad como actor global (Zank, 2012).

Por su parte, los bloques sudamericano y sudafricano también han ampliado sus horizontes más allá de sus regiones y han ido en busca del estrechamiento de lazos con otros Estados o bloques en medio de una creciente globalización (proceso multidimensional que trasciende lo meramente comercial-financiero) y de una proliferación de los espacios de diálogo a lo largo y ancho del mundo. Producto de la conjunción de los elementos anteriormente mencionados, el Mercosur y la SADC han estrechado vínculos interregionales de forma diádica con otros bloques y Estados, aunque en la presente ocasión se focalizará en aquellos establecidos con su contraparte europea.

En ese sentido, la presente Tesina de Investigación pretende explorar dichos vínculos interregionales con el objetivo de esbozar un principio de respuesta sobre la existencia (o no) de un patrón de vinculación interregional por parte de la UE al momento de acercarse a otros bloques subregionales como lo son el Mercosur y la SADC. Con miras a conseguir una aproximación a dicho interrogante, se procederá a analizar ambos vínculos birregionales de forma separada para luego establecer una comparación entre ellos, uno de los puntos menos explorados en los estudios sobre interregionalismo (Ribeiro Hoffman, 2016).

Para alcanzar dicho objetivo, se realizará un recorte tempo-temático. En materia temporal, se abordará el periodo 2009-2020. La elección está vinculada a que en dicho año tuvo lugar una crisis financiera internacional de gran envergadura y al año siguiente entró en vigencia el Tratado de Lisboa, el más reciente de la UE, que introdujo como cambio trascendental la creación del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), encargado de implementar la política exterior del bloque. Mientras que, en lo que respecta a ejes temáticos de las agendas interregionales, se analizarán los asuntos políticos y de cooperación.

Al interior del universo comprendido en dicho recorte, se aspira a identificar algunas de las características que han adquirido las estrategias interregionales de la UE según cómo se han articulado su identidad e intereses con los de sus contrapartes en las agendas comunes. Sumado a ello, también se arguye que los grados de institucionalización de cada bloque y variables como cercanía geográfica o lazos culturales confluyen en una diferencia en los tópicos que conforman las agendas interregionales de cada uno de los casos bajo análisis.

Para ello, en el presente trabajo se utilizará el método cualitativo-comparativo desarrollado por Charles Ragin (2003)¹. En términos de estructura, se desarrollará en primer lugar el marco teórico que proveerá las herramientas para el desarrollo de la investigación. Luego, se explorarán la identidad e intereses de la UE, bloque presente en ambos vínculos a analizar. A continuación, se abordarán las relaciones UE-Mercosur y UE-SADC por separado para luego compararlas y explorar la existencia de un patrón común por parte de la UE. Finalmente, se expondrán una serie de conclusiones.

B. Interregionalismo: entre la teoría, su juventud y la realidad

El regionalismo remonta sus orígenes a mediados del siglo XX con la Comunidad Económica del Carbón y el Acero (1952) y la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (1960) como principales ejemplos. Desde entonces, sus formas han evolucionado e incluso su alcance ha trascendido los límites de una región o continente en particular. Ejemplo de ello es el posicionamiento del interregionalismo (es decir, los vínculos entre regiones) en la década de 1990 como un tema de interés en la agenda internacional, aun cuando formas embrionarias de este fenómeno tuvieron lugar en décadas anteriores (Marina Valle, 2008).

Su “juventud” en la academia podría llevar a suponer que se trata de un campo con varios puntos flacos en su desarrollo. Al respecto, Ribeiro Hoffman (2016) postula que, si bien en el campo estrictamente conceptual existe un nutrido desarrollo, su excesiva orientación a los estudios de caso en torno a la UE y la falta de transversalidad entre las miradas existentes aquejan al pleno desarrollo del subcampo, aspectos en las que la presente investigación aspira a contribuir.

Heiner Hänggi (2000) fue uno de los primeros académicos en intentar sistematizar el conocimiento existente hasta el momento y en el año 2000 desarrolló una tipología de las relaciones interregionales que hasta el día de hoy es utilizada como referencia. Según este

¹ Este método resulta adecuado al permitir el estudio por separado de cada caso y luego su comparación dentro de su estructura. Asimismo, facilita el trabajo con material empírico y desde su diseño asume que las generalizaciones que se pueden proponer son limitadas y que la causalidad de los fenómenos es compleja, ambos elementos centrales en la presente investigación. Además, se complementará con el software de análisis cualitativo MAXQDA, que permitirá ahondar en los documentos seleccionados mediante nubes de palabras y análisis de palabras en contexto. Entre ellos, se encuentran los Tratados fundacionales de cada bloque, sus planes estratégicos (como el RISDP de SADC o la Estrategia Global de la UE) y los acuerdos interregionales tales como el Acuerdo Marco Interregional de Cooperación entre la Comunidad Europea y el Mercosur y el Regional Indicative Programme for Eastern Africa, Southern Africa and the Indian Ocean.

autor, entre los vínculos interregionales puede distinguirse: interregionalismo puro (entre dos organismos regionales formales), transregionalismo (entre un organismo regional y países individuales) e interregionalismo híbrido (donde participan entidades no formales).

Ya entrado el siglo XXI, los estudios en la materia continuaron consolidándose y las ópticas desde las cuales comprenderla proliferaron. En su compendio, Molano Cruz (2007) explica cómo desde el realismo los vínculos interregionales son entendidos como producto de la búsqueda de los Estados (en este caso, mediante los bloques a los que pertenecen) de no quedar relegados en la distribución de poder a nivel internacional y de balancear a otras estructuras o agrupaciones de carácter similar. Por su parte, arguye que los constructivistas postulan que detrás de estos fenómenos se encuentran similitudes histórico-culturales y de valores que incitan a las regiones a acercarse entre ellas. Como cierre de esta triada, aborda cómo el neoliberalismo institucional pone el foco en las instituciones que resultan de los acercamientos interregionales como impulsores de este tipo de vínculos y los beneficios que traen consigo.

Ribeiro Hoffman (2016) complementa estas miradas de Teoría de las Relaciones Internacionales con los aportes desde la Economía Política Internacional, que se aboca a comprender el rol de los espacios regionales como mediadores entre los Estados-nación y el mercado, y de la Política Exterior, que explora el rol de condicionantes domésticos y sistémicos al intentar comprender las acciones de los Estados que se involucran en estas dinámicas.

Al interior de los estudios sobre regionalismo, este fenómeno ha recibido una mayor atención y desarrollo conceptual. Gianluca Gardini y Andrés Malamud son dos académicos renombrados dentro del campo. En un trabajo del 2018, estipularon que los vínculos interregionales tienden a ser asimétricos y a incluir temas de “baja política” (excluyen cuestiones de seguridad o militares), tras lo cual elaboraron un modelo de vinculación interregional que será utilizado para la presente investigación, motivo por el cual se abordará en profundidad en el marco teórico (Gardini y Malamud, 2018).

Otra de sus contribuciones fue complementar con dos nuevos tipos de interregionalismo los ya desarrollados por Hänggi (2000), el superpuesto y el sigiloso². Además, caracterizaron a los

² La característica distintiva del interregionalismo superpuesto está vinculada a la pertenencia de algunos Estados a varios bloques regionales que puede dar como resultado que un mismo Estado esté sentado a ambos lados de la mesa en una

vínculos interregionales como “ejercicios de cumbres”. Dichos autores han encontrado que este tipo de relaciones tiende a desarrollarse predominantemente bajo la modalidad de Cumbres, motivo por el cual las han denominado de tal forma y explorado sus correspondientes problemas y fuentes de resiliencia que sostienen su existencia a través del tiempo (Gardini y Malamud, 2014).

Además de las diversas tipologías, la literatura especializada también ha abordado el rol sistémico de los vínculos interregionales, así como los incentivos de los actores en la arena internacional. Jürgen Rüländ (2002) elaboró un conjunto de funciones que los vínculos interregionales pueden cumplir a nivel sistémico en base a varias teorías de Relaciones Internacionales (realista, institucionalista-liberal, constructivista, etc). Según este autor, las partes involucradas pueden participar de este tipo de lazos para perseguir fines tales como el balance de poder, una mayor institucionalización, el establecimiento de agendas y la construcción de identidades.

De forma más reciente, otros autores como Vugar Allahverdiyev (2008) han sostenido que el estrechamiento de lazos interregionales legitima a las regiones involucradas como actores globales, mientras que Söderbaum y Van Lagenhove (2005 en Molano Cruz, 2007) y Malamud (2020) plantearon distintas direcciones de promoción y causalidad entre interregionalismo y su fenómeno base, el regionalismo. Los primeros sostienen que la proliferación y profundización de procesos de integración regional traen aparejada una expansión del interregionalismo; por el contrario, Malamud (2020) argumenta que la relación es inversa y, en consecuencia, la consolidación del interregionalismo promueve la integración regional.

Así como fuese indicado en el inicio de este apartado, los estudios en este campo se han focalizado en la experiencia de la Unión Europea (UE), en particular con sus regiones aledañas y su proceso de expansión en términos de membresía. Su estado avanzado de integración y su rol como principal promotor de los vínculos interregionales explican parte de dicho fenómeno (Molano Cruz, 2007; Marina Valle, 2008).

negociación interregional. Por su parte, los casos de interregionalismo sigiloso son aquellos en los cuales existe una integración monetaria entre Estados de continentes distintos donde la moneda de la parte más débil está atada a la del más fuerte (Gardini y Malamud, 2014).

Al respecto, las investigaciones han girado en torno al lugar que el interregionalismo ocupa dentro de la política exterior del bloque europeo (Domínguez, 2015), los motivos e intereses por los cuales dicha organización ha revitalizado esta estrategia en el siglo XXI (Sanahuja, 2013) y cómo con ella busca promover el regionalismo en otros continentes del mundo y fortalecer su posición dentro de la gobernanza global (Ayuso, 2018; Sanahuja, 2013).

La academia también ha abordado casos concretos de interregionalismo donde la UE está involucrada. Dudek (2013), Marina Valle (2008) y Malamud (2020) han explorado diversos aspectos de la relación del bloque europeo con el Mercosur mientras que Ayuso y Gardini (2018) y Domínguez (2015) han analizado dichos lazos con otros bloques latinoamericanos y con países individuales. Los vínculos con otras regiones también han estado presentes, donde Pirozzi y Litsegard (2018) estudiaron las relaciones con los diversos bloques subregionales de África y Allahverdiyev (2008) ha hecho lo propio con grupos asiáticos.

C. Una aproximación transversal al interregionalismo

La Teoría de Relaciones Internacionales se caracteriza por contar a su interior con una amplia variedad de miradas que pueden contribuir a la comprensión del interregionalismo. El neoliberalismo institucional es una de ellas y cuenta con una serie de conceptos útiles para estudiar dicho fenómeno. Keohane y Nye (1988) consideran que los actores internacionales se encuentran envueltos en un marco internacional de interdependencia compleja al que definen como un enfoque a partir del cual se considera que no existe jerarquía temática entre los asuntos internacionales, donde existen múltiples canales para el relacionamiento entre los actores y donde la vulnerabilidad se diferencia de la sensibilidad de los actores. Ello dota de sentido a una parte del problema de investigación al no estar predeterminados los asuntos (y sus jerarquías) que componen las agendas interregionales.

Asimismo, uno de los supuestos es la concepción del poder por parte de esta corriente teórica, al cual se lo entiende como la capacidad de controlar resultados en procesos de negociación. De ello se desprende una lógica de acción que, en principio, explica parte de la vinculación interregional de los actores bajo investigación: la UE se involucra en los casos a analizar debido a su mayor capacidad para controlar los resultados de la negociación, mientras que los bloques sudamericano y sudafricano buscan la reducción de sus vulnerabilidades con

estos acuerdos, es decir, buscan moderar los impactos que pueden tener frente a situaciones de crisis internacional en diversos ámbitos (Keohane y Nye, 1988).

En dicho marco de interdependencia compleja y de entendimiento del poder como una cualidad que se traduce en los procesos de negociación, la tipología propuesta por Gardini y Malamud (2018) para analizar los vínculos interregionales se dota de sentido y pertinencia. Asumiendo que estos tienden a ser asimétricos y a incluir temas de “baja política” (excluyen cuestiones de seguridad o militares), los autores desarrollan dos dimensiones cuya combinación configura el tipo de vinculación interregional: el rol del socio *senior* y la dimensión principal de interacción. En la primera de ellas, la categoría *senior* se determina a partir del poder relativo entre las partes involucradas y su consecuente capacidad de influir en el proceso de negociación, mientras que dicho rol puede ser activo o pasivo según su grado de involucramiento en la relación. Por su parte, la segunda dimensión refiere a los tópicos que concentran la mayor parte de la atención y fondos que componen al vínculo interregional, el cual puede estar abocado a lo político-institucional o a lo socio-económico. De la intersección de ambas dimensiones, surgen los cuatro tipos posibles de vinculación interregional: el liderazgo, la emulación, la cooperación y el intercambio.

En los casos de liderazgo, resultante de un rol activo del socio *senior* y la prevalencia de la dimensión político-institucional, el socio *senior* asume una mayor responsabilidad que su contraparte y establece los objetivos, provee los instrumentos necesarios para su buen funcionamiento y evalúa la evolución del vínculo. El ejemplo que mejor se ciñe a dicha caracterización es la expansión de la UE hacia los países de la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA por sus siglas en inglés), del norte y sur europeos y del Mediterráneo. La emulación, producto de una participación pasiva del socio *senior* y el predominio de los asuntos político-institucionales, refiere a aquellas ocasiones en las cuales el bloque regional emergente replica la estructura institucional o la estrategia de integración de su contraparte exitosa, un curso de acción denominado muchas veces también como “imitación”. A diferencia de lo planteado en el párrafo anterior, en ambos tipos, pero mayormente en la emulación, la identidad desempeña un rol central al existir cierta sintonía entre ambos bloques y optar el bloque emergente por atravesar un camino similar a su contraparte *senior* por fuera de que haya o no una política directa por parte de este último para que ello ocurra.

Por su parte, la cooperación, en donde el socio *senior* adopta un rol activo y las cuestiones socio-económicas adquieren un rol central, tiende a consistir mayormente en la provisión de asistencia económica, tecnológica y/o financiera por parte del socio *senior* sin que éste se involucre en los objetivos que decide perseguir y/o estructuras que decide adoptar su contraparte. Por último, el intercambio, resultado del rol pasivo del socio *senior* y la concentración de la interacción alrededor de asuntos socio-económicos, es el tipo de interregionalismo menos demandante al requerir poca participación de ambas partes ya que involucra únicamente políticas negativas como remoción de barreras comerciales, lo cual facilita su aprobación en comparación a los demás tipos de vínculos interregionales (Gardini y Malamud, 2018; Malamud, 2020).

Desde su diseño, el modelo muestra la prevalencia que los autores le otorgan a la dimensión material del vínculo al clasificar a los actores según su poder relativo, al mismo tiempo que analizan tanto la dimensión política como la dimensión económica. No obstante, el rol que desempeña cada bloque involucrado, un elemento central del modelo, requiere la incorporación de elementos ideacionales para poder profundizar su análisis. Dichos elementos permiten comprender cómo se comportan e interactúan los bloques a partir de factores ideacionales, motivo por el cual se incorpora en este marco teórico una perspectiva constructivista.

El constructivismo ha sabido posicionar al concepto de identidad en el centro del universo teórico de las Relaciones Internacionales. Este concepto ha adquirido tal relevancia que incluso ha generado divisiones al interior de dicha corriente y disputas con otras perspectivas teóricas (Zehfuss, 2006). Al interior de esas contiendas, el presente trabajo se posiciona en una postura intermedia/moderada, cercana a la mirada wendtiana.

Busso y Pignatta (2008) conciben una relación entre identidad e intereses donde el interés de un Estado u otro espacio (para el caso en cuestión: bloque regional) es un resultado de la conjunción de su identidad y de los condicionantes materiales que lo rodean. Nau (2002 en Busso y Pignatta, 2008) entiende a la identidad como aquel conjunto de imágenes que los bloques regionales tienen de sí mismos y de sus relaciones con otros actores del sistema internacional, donde cuestiones como sus valores predominantes, la historia común y el horizonte de acción juegan un rol central. Por su parte, Checkel (2016) enfatiza el rol que

puede desempeñar la identidad al interior de los bloques regionales en cuanto a diseño institucional, grado de cumplimiento de normas comunes e identidad de los propios miembros. De este modo, entre los elementos comunes a las diversas definiciones se puede encontrar su concepción como una propiedad de los actores internacionales que les permite comprender su rol, la representación de su ser colectivo y las interacciones con los demás actores (Wendt, 1999).

Si bien este último autor postula que la identidad y lo intersubjetivo influyen sobre el comportamiento de los actores en mayor medida que lo material (Wendt, 1992), la relación entre identidad e intereses adoptada para la presente investigación conlleva no descartar el papel de las cuestiones materiales, pero conjugadas con factores ideacionales que configuran identidades. Por ello, se comprenderá a los condicionantes materiales como aquellos elementos “palpables” -tales como el tamaño del territorio, la población, capacidades militares y las condiciones de mercado (tamaño, PBI per cápita, etc)- de un bloque regional (Busso y Pignatta, 2008).

El último concepto por definir es agenda birregional. En base a la noción propuesta por Keohane y Nye (1988) de agenda internacional, se la comprenderá como aquel conjunto de tópicos que forman parte de los distintos tipos de acuerdos alcanzados entre las regiones, donde no existe una jerarquía temática predeterminedada, sino que, más bien, su configuración y consecuente jerarquía resultan de la interacción entre ambas regiones siempre considerando sus respectivos intereses y relaciones de poder entre sí.

En los cimientos de dichas agendas, se asume la existencia de un orden o cultura de la anarquía (Wendt, 1999) donde ciertos valores vinculados a Occidente (como categoría ideacional y no geográfica) son compartidos por los bloques analizados producto de su participación en el orden internacional liberal y consecuente socialización, donde existen objetivos alcanzables de ambas partes que movilizan a los bloques regionales hacia la negociación y firma de acuerdos que enmarcan las agendas birregionales.

D. La Unión Europea, un actor global con mirada integracionista

Desde la creación de la Comunidad Económica del Carbón y el Acero en 1952, el proceso de integración europeo evolucionó a la par de la firma de nuevos Tratados y la incorporación de nuevos miembros. Entre los eventos más trascendentales, se destacan el Tratado de Maastricht de 1992 que dio paso a la actual Unión Europea y su Tratado más reciente, el de Lisboa, firmado en 2009. A través de dichos años e instancias, entre los miembros del bloque se configuró de forma paulatina una identidad y un conjunto de intereses comunes que moldearon, junto a sus condiciones materiales, su autopercepción como actor global (Checkel, 2016; Zank, 2012).

Al respecto, se han postulado diversos conceptos tanto desde el mundo académico como de la práctica política: “poder civilizatorio” (Twitchett, 1976 en Manners, 2002), “poder estructural” (Dosenrode, 2012; Zank, 2012) y “poder normativo” (Manners, 2002) han surgido en la literatura especializada; mientras que “una fuerza para el bien” (Frank y Söderbaum, 2013) y “líder a través del ejemplo” (SEAE, 2016) lo han hecho por parte de los hacedores de política. Si bien poseen matices entre sí, también hay elementos comunes que la sostienen como actor global.

La Unión Europea es un bloque regional compuesto por 28 Estados en el periodo analizado en este trabajo. Su paulatina incorporación desde mediados del siglo XX permitió que el bloque llegue a los años bajo estudio con un notable número de miembros y sus consecuentes niveles de población, riqueza y tamaño de mercado (Zank, 2012), entre los que se destacan su PBI regional de 15,6 billones de dólares en 2019³ y su nivel de exportaciones intra-bloque de 3,6 billones de dólares⁴. Por otra parte, dichas cualidades económicas no poseen un correlato con el poder militar del bloque. De este modo, la UE posee un considerable poder económico dentro del sistema internacional, no así en el ámbito militar, y mediante sus vínculos interregionales procura incrementar su poder político para alcanzar el nivel de su posición económica (Hardacre y Smith, 2009; Van Lagenhove et al, 2005).

³ Obtenido de: <https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.CD?locations=EU> (Última vez consultado: 8 de septiembre de 2021).

⁴ Obtenido de: <https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do> (Última vez consultado: 8 de septiembre de 2021).

A dichos condicionantes materiales, se añaden los elementos ideacionales que desempeñan un rol central en el accionar del bloque. A través de los Tratados y la evolución de sus instituciones, entre los Estados miembro se sedimentó progresivamente un conjunto de creencias sobre qué es el grupo, qué implica su membresía y cuáles son los valores pregonados interna y externamente (Checkel, 2016). De su experiencia histórica, naturaleza híbrida y constitución político-legal resulta el tinte liberal de estos últimos, entendido no sólo bajo el lente del liberalismo político-económico, sino también de aquel que sostiene el orden liberal internacional vigente desde el fin de la II Guerra Mundial (Manners, 2002).

Del espectro del liberalismo político se derivan la defensa de la democracia, el Estado de derecho y el mantenimiento de la paz. Se podría aducir que estos valores se encuentran entre los más “antiguos” dentro de la tradición europea dado que, si bien su integración versó en los inicios sobre aspectos económicos con la CECA, estuvieron muy presentes en sus impulsores. El caso de Robert Schuman (1950), “padre de la Unión Europea”, ilustra particularmente la defensa de la paz al presentarlo como el objetivo primordial de la integración continental en su discurso conocido como el “Plan Schuman”. Asimismo, la vigencia de la democracia y el Estado de derecho operaron como principios rectores del tratado fundacional de la UE (Tratado de Maastricht, 1992) y sus sucesores.

En materia económica, si bien la UE no adopta una posición liberal en todos los campos, sí proyecta la impronta liberal en sus vínculos exteriores. El éxito proporcionado por su experiencia interna con un mercado común, libre circulación de bienes, capitales y personas y una moneda común (omitiendo salvedades como la crisis del euro del 2008) sustenta su defensa de dicho paradigma económico y, en consecuencia, su promoción como valores a poner en práctica por parte de los demás Estados. En última instancia, ello se traduce también en su invitación a integrarse a la economía global producto de su creencia en los beneficios que ello conlleva (Zank, 2012).

En el orden del sistema internacional, el bloque europeo se posiciona como uno de los más férreos defensores de su tinte liberal. La existencia “a escala” a su interior del esquema multilateral de instituciones universales como Naciones Unidas (véanse el Parlamento Europeo y el Consejo Europeo) implica no sólo un acto retórico, sino también la propia vivencia de dichos valores y, en forma similar a los valores asociados al libre mercado, su defensa en

base a los resultados que han generado. Asimismo, ello guarda estrecha relación con su “modelo de sistema internacional”, el cual se basa en una asociación entre iguales y, en consecuencia, el multilateralismo resulta ser el modo más adecuado para su funcionamiento (Hardacre y Smith, 2009; Van Lagenhove et al, 2005).

Los valores explorados hasta aquí podrían considerarse “tradicionales” al existir, en mayor o menor medida, desde mediados del siglo XX (o incluso con anterioridad). No obstante, la identidad europea contempla también cuestiones “más modernas”. Entre ellas, se destacan particularmente dos: la búsqueda del desarrollo sustentable en un intento por conciliar los aspectos puramente económicos con los socio-ambientales de la actividad económica (Zank, 2012); y los derechos humanos, que han cobrado fuerza a nivel internacional desde la década de 1990’s a partir de iniciativas como la “Responsabilidad de Proteger”. Desde ese momento, la UE ha incorporado a los DDHH a su identidad y se ha convertido en una cláusula de todos sus acuerdos interregionales (Hardacre y Smith, 2009).

De este modo, de la conjunción de poseer un notable poder económico, un poder político en construcción y un abanico de valores que conforman su identidad, el bloque europeo configura sus intereses a nivel tanto interno como externo. En virtud del objetivo del presente trabajo, aquí se priorizan aquellos que competen a sus vínculos con el resto del mundo, sin por ello minimizar la influencia de los asuntos domésticos en éstos. Para ello, es elocuente revisar algunos documentos del bloque como su Estrategia Global (SEAE, 2016), sus Instrumentos de Política Exterior (Comisión Europea, 2016) y su Estrategia Europa 2020 (Comisión Europea, 2010)⁵.

Uno de los principales pilares es la intención del bloque europeo de ser reconocido como un actor de peso en la resolución de los asuntos globales y, al mismo tiempo, llevar su *modus operandi* a la mesa de negociación. En dicha búsqueda, la UE intenta posicionarse como un actor polivalente en la agenda internacional al involucrarse en asuntos tan variados como el respeto a la democracia mediante sus Misiones de Observación Electoral, la estabilización de

⁵ Al respecto, es menester mencionar que el orden en el que se presenten los análisis de los intereses de la UE no reflejan en modo alguno las prioridades que estos tienen para el bloque. La revisión de documentos separados en el tiempo muestra cómo la priorización entre ellos varía por lo que no se desea dejar entrever una jerarquía o escala de grados de atención fija.

países en crisis donde las representaciones en el territorio adquieren un rol central y la liberalización de mercados por la vía bilateral y multilateral (Comisión Europea, 2010; 2016).

Al involucrarse en dichos campos, el bloque europeo pretende no sólo velar por dichos asuntos, sino también exportar los valores que hacen a su identidad. Para ello, cuenta con herramientas tales como la incorporación de cláusulas orientadas a la protección de los Derechos Humanos y la buena gobernanza en los acuerdos comerciales que firma con sus contrapartes (Comisión Europea, 2016).

De este modo, la UE aporta a la promoción de un conjunto de normas que pretende sean comunes a nivel internacional, en torno a las cuales también está en su interés que éstas se asemejen en la mayor medida posible a aquellas que rigen puertas adentro del bloque (SEAE, 2016). El fundamento de ello se vincula principalmente con el éxito interno que ha tenido dicho conjunto de normas al interior de la UE y, en esa línea, en su Estrategia Global le otorga un rol central al trabajo coordinado con otros grupos regionales y países *like-minded*.

El acercamiento a este tipo de actores cuenta con el agregado de conseguir interlocutores que sean estables en el tiempo, con quienes haya un respeto mutuo y con quienes se pueda promover la equidad al momento de abordar las agendas comunes (Comisión Europea, 2010). Al respecto, un punto importante que remarca la Comisión Europea (2016) es la no intención de exportar su modelo de integración a otros bloques, sino más bien promover dicho tipo de procesos, permitir que adquieran una dinámica propia y desde allí enriquecerse mutuamente.

El elemento que atraviesa a los intereses ya analizados es la intención del bloque de construir una imagen positiva frente a otros actores que le permita no quedar relegado de los procesos que moldean al sistema internacional en sus múltiples aristas. De este modo, la UE pretende no quedar en la “segunda fila del nuevo orden global” y, desde su lugar y experiencia, continuar añadiendo valor en el mundo (Comisión Europea, 2010; 2016).

Por su parte, el interregionalismo desempeña un rol central tanto en la promoción de los valores que sostienen la identidad europea, así como de sus intereses, al officiar de vehículo para dichas acciones. No obstante, al guiarse por un “pragmatismo basado en valores” (SEAE, 2016), la recurrencia a este mecanismo para tal fin tiene lugar únicamente en tanto y en cuanto se presente como una alternativa viable y capaz de producir resultados positivos.

En suma, la UE opera con otros actores del sistema internacional en busca del desarrollo de éstos y la promoción de sus intereses, ya sea por poder de atracción o cláusulas de los acuerdos firmados (Comisión Europea, 2016). En ello, su experiencia histórica, su posesión de un notable poder económico-político y el pasaje paulatino hacia vínculos más simétricos y situaciones que rompen con la lógica de “suma cero” tienen un peso considerable al momento de malear sus vínculos interregionales⁶.

E. Interregionalismo Unión Europea - Mercosur

E.1. Antecedentes

Los orígenes de los lazos entre la Unión Europea y el Mercosur pueden rastrearse siglos atrás a la llegada de Cristóbal Colón en 1492. Desde entonces, ambas partes han evolucionado al compás de dinámicas propias e internacionales. El primer punto de inflexión que merece atención a los fines de esta sección es la incorporación de España y Portugal a la Comunidad Económica Europea en 1986 (Sanahuja, 2012).

Con los países ibéricos oficiando de intermediarios, Latinoamérica en su conjunto comenzó a recibir un mayor grado de atención por parte del bloque europeo. El pasado colonial y ciertos valores comunes sedimentaron el vínculo interregional que ya en la década de 1990 experimentó una notable aceleración. La fundación en 1991 del Mercado Común del Sur (Mercosur) por parte de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay y en 1992 de la Unión Europea dieron el puntapié para la formalización de un vínculo que, por otros medios, operaba hacía varios siglos dándole inicio al caso bajo análisis.

La historia y valores compartidos permitieron la pronta firma entre ambos bloques del Acuerdo Marco Interregional de Cooperación en el año 1996. Dicho acuerdo pretendía officiar de “paraguas” del vínculo birregional mientras se avanzaba en la conclusión de un Acuerdo de Asociación entre las partes, objetivo establecido en el artículo 2 de dicho documento. Las negociaciones demoraron mucho más de lo esperado y fue recién en el año 2019 que se dieron

⁶ Es menester destacar que, si bien no contribuye a los objetivos de la presente investigación, la identidad normativa del bloque también ha sido cuestionada en numerosas ocasiones. Hout (2013) postula que prevalecen intereses políticos en la política de cooperación al desarrollo del bloque europeo mientras que Kobayashi (2020) remarca cómo la UE ha buscado homogeneizar el continente en detrimento del respeto por la diversidad.

por cerrados todos los capítulos para avanzar con cuestiones legales y burocráticas propias de este tipo de acuerdos, siendo esta última instancia la vigente al momento de escribirse esta Tesina de Investigación.

E.2. El Mercosur: entre resquemores, cambios de aire y sus intereses variables

El Mercado Común del Sur vio la luz en 1991 tras la firma del Tratado de Asunción, su documento fundacional. Rápidamente, en dicha década también se acordaron otros Protocolos, como los de Ouro Preto sobre la estructura institucional (1994) y de Ushuaia sobre compromiso democrático (1998). De este modo, el bloque sureño sentó sus bases a partir de las cuales evolucionaría en las décadas siguientes.

En términos materiales, los Estados parte del Mercosur pueden agruparse en dos subconjuntos: Argentina y Brasil por un lado y Paraguay y Uruguay por el otro. Quienes conforman el primero superan ampliamente en cuanto a territorio, población y PBI a los países del segundo subgrupo, ya reconocido desde el propio Tratado de Asunción en su artículo 6. A pesar de dichas diferencias, entre sus condicionantes materiales se destacan un moderado PBI regional de 1,9 billones de dólares en 2019, aunque con una distribución muy desigual ya que Brasil da cuenta del 78% aproximadamente⁷.

Una aclaración reviste importancia sobre los subgrupos. Si bien en términos absolutos la agrupación resulta ser tal, en términos relativos la misma se reconfigura. Según su nivel de renta, las posiciones se invierten y Uruguay se coloca en la cima al ser el único considerado “de renta alta”, mientras los restantes son considerados “de renta media”⁸. Estos matices avizoran lo escurridizo que puede resultar la búsqueda de valores e intereses compartidos, pero estos ofician de aglutinadores y trascienden las diferencias materiales.

Para comprender sus componentes ideacionales, resulta elemental explorar el contexto al momento de su surgimiento. En la década de 1990, se sucedieron una serie de cambios a nivel internacional de los cuales el Mercosur no estuvo exento. El avance de los regionalismos en prácticamente todas las regiones del mundo, la consolidación y resurgir de órdenes

⁷ Obtenido de: <https://datosmacro.expansion.com/paises/grupos/mercosur> (Última vez consultado: 9 de septiembre de 2021).

⁸ Obtenido de: <https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GNP.PCAP.CD?end=2019&start=1962&view=chart> (Última vez consultado: 9 de septiembre de 2021).

democráticos y el auge del liberalismo como rector de los órdenes político y económico en Occidente acontecieron en dicho periodo e influyeron en los valores adoptados por el bloque conosureño (Caballero Santos, 2013).

La primera cuestión identitaria en el Mercosur está vinculada a la creencia de que, a partir de la conformación del bloque y su fortalecimiento, las condiciones de los Estados parte mejorarán. En ese sentido, la dimensión económico-comercial adquiere una relevancia superlativa como “fuente de desarrollo”; primero a nivel interno mediante la eliminación de barreras y armonización de normativas entre sus miembros y luego a nivel externo en negociaciones en bloque (Tratado de Asunción, 1991; Santander, 2014 en Carbone, 2014).

De la mano de un mejor manejo de la creciente interdependencia en sus primeros años, los Estados parte apostaban a la consolidación de sus regímenes democráticos. La defensa de la democracia como forma de gobierno se consolidó como principio rector de su comportamiento con la firma del Protocolo de Ushuaia en 1998. Lo establecido en dicho documento no quedó sólo en el papel dado que fue activado para suspender a Paraguay como miembro pleno del bloque tras el quebrantamiento de su orden democrático en 2012 y a Venezuela en 2017.

Otro valor consolidado como pilar del bloque es la defensa de los derechos humanos. En los Estados parte la última ola de golpes de Estado y gobiernos de facto en las décadas de 1960s y 1970s caló hondo en el imaginario social y de la mano de la ola de gobiernos de centro-izquierda en la primera parte del siglo XXI el asunto ocupó un lugar central en la agenda. El resultado de ello fue la firma del Protocolo de Asunción sobre Compromiso con la Promoción y Protección de los Derechos Humanos en el año 2010, institucionalizando un valor compartido tanto entre los mandatarios como la población de todos los Estados parte (Caballero Santos, 2014).

La conformación de una zona de paz también operó como uno de los principales objetivos a consolidar tras la creación del bloque. Los históricos resquemores y desconfianzas entre los Estados parte del Mercosur, particularmente Argentina y Brasil, habían calado hondo en el imaginario de sus mandatarios, resultando incompatibles con la idea de un estrechamiento de políticas y desarrollo conjunto. Por ello, tras la oleada del retorno democrático en la región

las cúpulas gubernamentales optaron por aprovechar ese “viento a favor” y sentar las bases de la pacificación con el lanzamiento del bloque (Gómez Saraiva, 2012).

Los pilares identitarios de corte occidental del bloque conosureño (Caballero Santos, 2014) y sus condicionantes materiales configuran un conjunto particular de intereses en el Mercosur. Por la propia naturaleza del bloque, estos tienden a estar vinculados a cuestiones económico-comerciales, evidenciado en su Declaración de Relacionamiento Externo del 2015 donde no se hace mención a ningún tópico o agenda que no esté conectado a dicho universo. Aun así, resulta interesante observar cómo se conjugan con los valores que rigen su accionar.

Al revisarse los Comunicados Conjuntos de las y los Presidentes de los Estados Partes del Mercosur del periodo 2015-2020⁹, surge un patrón que merece notable consideración. A lo largo de los años, en aquellos pasajes que hacen referencia a asuntos intra-bloque, el abanico de tópicos que revisten interés para las y los mandatarios es amplio. Suele enfatizarse la defensa de la democracia, del respeto de los derechos humanos y el fortalecimiento de la denominada “dimensión social de la integración”. En dichos tópicos, puede observarse cómo el legado de los Protocolos firmados entre los Estados Parte (como el de Ushuaia sobre Compromiso Democrático) está presente en su agenda común.

En contraposición, la agenda externa está ceñida mayoritariamente a asuntos de índole económica o comercial. Si bien ello se complementa con menciones a la defensa del multilateralismo (particularmente en el ámbito del sistema multilateral de comercio mediante la OMC) y a otras agendas internacionales como el desarrollo sostenible, lo cierto es que su peso en los Comunicados es menor.

En ese sentido, es posible argüir que los intereses externos del bloque están principalmente alineados en torno a su participación en el sistema de comercio internacional y cómo proyectarse a sí mismo al momento de acercarse a otros actores para negociar estas cuestiones, donde el interregionalismo oficia de vehículo por definición. En los Comunicados analizados, se establecen objetivos tales como “actualizar al Mercosur” en materia digital y de trabajo (2017), dinamizar la agenda de cooperación internacional (2018) y lograr una mayor eficiencia interna que permita hacer más provechosos los beneficios conseguidos como

⁹ Según disponibilidad en: <https://www.mercosur.int/documentos-y-normativa/comunicados/> (Última vez consultado: 19 de julio de 2021).

bloque (2020) que, si bien abordan diversas cuestiones, no dejan de estar estrechamente conectados con la predominante dimensión económico-comercial de su agenda externa.

De este modo, resultan evidentes los diversos grados de relevancia que se le otorga a los valores occidentales que rigen el espíritu del bloque según se trate de asuntos intra-Mercosur o de vinculación con actores externos, donde en el primer caso se aborda un abanico mayor de éstos a comparación del segundo. No obstante, ello no implica que se dejen de promover discursivamente tópicos centrales que trascienden lo económico-comercial en la agenda global occidental, como el cambio climático o el desarrollo sostenible. Los motivos de ello no competen a la presente investigación, pero se postula como posibles a la falta de competencias transferidas al organismo regional para tratar dichos asuntos sin depender directamente de sus Estados parte, sus diferencias en nivel de desarrollo y renta y la propia concepción del bloque como plataforma de inserción internacional desde sus inicios.

E.3. Ideas e intereses predominantes en la agenda interregional entre el Mercosur y la Unión Europea

Durante el periodo analizado en la presente investigación, el vínculo interregional entre el Mercosur y la Unión Europea se ha visto atravesado por varios elementos que se sucedieron en el tiempo. El primero de ellos es el Acuerdo Marco de Cooperación Interregional de 1996. Si bien es del siglo pasado, este documento sentó las bases y representó el primer paso en la relación entre ambos bloques, las cuales rigen hasta la actualidad dado que será suplantado por el Acuerdo de Asociación una vez que éste sea ratificado por ambas partes, proceso aún sin culminar.

Ya en el periodo propiamente analizado, la Comisión Europea elaboró para los años 2011-2013 un Regional Indicative Programme (Comisión Europea, 2012). Dicho programa actualiza algunas cuestiones abordadas en el Acuerdo Marco y, en consecuencia, ahonda en los lineamientos del vínculo¹⁰. El tercer elemento de la relación fueron los proyectos de cooperación conjuntos que, según la información disponible en el EU Aid Explorer de la Comisión Europea, se trataron de 9 proyectos en el periodo 2013-2020. De este modo, los tres

¹⁰ Luego de dichos años, la Comisión Europea redactó RIPS más abarcadores, ya no enfocados en el Mercosur, sino incluyendo a toda Latinoamérica. Al no ceñirse exclusivamente al bloque analizado, estos documentos sucesores no son incorporados a la presente investigación.

elementos se suceden en una línea temporal que permite entender a cada uno como una actualización de su anterior. Detrás de cada uno de ellos se produjo una interacción entre la identidad y los intereses de ambos bloques y será objeto de este apartado identificar algunos de sus elementos a partir de ver cómo se compone la agenda interregional.

Al tratarse de un trabajo que toma a la Unión Europea como el vértice a partir del cual comparar, resulta pertinente abordar cómo este bloque mira y entiende a su contraparte conosureña. En el Regional Indicative Programme, la Comisión Europea plantea al Mercosur (salvando las distancias) como una versión del proyecto europeo de integración. El Ejecutivo europeo destaca que el Mercosur se trata de un proyecto que, si bien tiene bases comerciales, busca trascenderlas. Al respecto, destaca su posición como un bloque consolidado de democracias, aportante a la estabilidad regional y defensor del multilateralismo y otros tópicos en boga a nivel internacional como la protección ambiental (Comisión Europea, 2012).

La elevada afinidad entre ambos bloques, enfatizada además en los considerandos del Acuerdo Marco con menciones a los “profundos lazos y valores comunes”, auguraría una agenda interregional fácilmente deducible: un predominio de proyectos de cooperación orientados a tópicos compartidos como la defensa de la democracia y la promoción del comercio. A continuación, se analizará si dichos temas efectivamente ocupan el centro de la agenda interregional a partir de la revisión de los términos más utilizados en los acuerdos interregionales, así como también de los proyectos de cooperación en el periodo estudiado.



Gráfico 1. Términos más utilizados en el Acuerdo Marco entre UE y Mercosur.

El gráfico 1 contiene una nube de palabras, elaborada con el software MAXQDA, que muestra los términos que tienen mayor presencia en el cuerpo del Acuerdo Marco de Cooperación Interregional, cuyo tamaño es proporcional al número de veces que se repiten en él. El predominio del término “cooperación” resulta evidente, pero predecible dado que se encuentra incluso en el título del documento. No obstante, si bien se trata de un concepto que puede aplicarse a diversos asuntos, su preponderancia denota la existencia de intereses compartidos y cierta horizontalidad entre ambos bloques cuyo análisis se profundizará con los demás términos de la nube. Asimismo, varios vocablos refuerzan el predominio de un espíritu horizontal en el documento, tales como “intercambios”, “objetivos” y “común”.

“Desarrollo” y “comercial”, los otros términos que aparecen con peso en el documento, permiten ahondar en las dimensiones específicas de la agenda interregional. El primero de ellos figura asociado a ciertas palabras que permiten ahondar en su concepción. En el Acuerdo Marco, es notable la predominante concepción economicista del desarrollo al estar conectado mayormente con términos como “económico”, “industrial”, “científico-tecnológico” e “inversión”. Asimismo, también cuenta con una segunda veta de corte social al estar asociado a “social”, “socialmente armonioso” y “sostenible”. Por fuera de las aristas, detrás del desarrollo se entrelazan ciertos valores e intereses. Por parte del Mercosur, el desarrollo forma parte de su identidad al entender los Estados parte al proceso de integración como una fuente de desarrollo (Tratado de Asunción, 1991). Asimismo, la creación del Fondo de Convergencia Estructural refleja la intención de los mandatarios de perseguir una mejora equilibrada de las condiciones de todos los miembros del bloque y, en consecuencia, contribuir a su desarrollo conjunto.

La dimensión comercial del vínculo también es sustantiva. Analizada en contexto, se la encuentra mayormente asociada a “cooperación”, “intercambios” y “liberalización”. Así, se vuelve a hacer presente el espíritu horizontal del Acuerdo Marco y el tinte liberal que se pretende imprimirle al vínculo. Asimismo, detrás de dicha dimensión se condensan intereses de ambas partes.

Uno de ellos se deriva del grado de importancia que tienen ambos bloques en tanto socios comerciales de su contraparte el cual, si bien paulatinamente disminuye frente al ascenso de otros actores como China, no deja de ser relevante para ambos actores. Ejemplo de ello es

que en el 2020 tanto en materia de importaciones como de exportaciones el Mercosur tuvo a Europa como el segundo socio de mayor peso (CEPAL, 2021). Para el Mercosur, además, el elemento comercial representa el núcleo de su génesis y razón de ser dado que, aun cuando ha incorporado otros valores y objetivos a través de los años, lo cierto es que el comercio sigue siendo su piedra basal. En el caso europeo, se ha mostrado cómo pregona una agenda comercial liberalizadora en sus relaciones con otros actores del sistema internacional y ello también explica el peso que reviste la dimensión comercial en el documento analizado.

Al momento de observar los proyectos de cooperación llevados a cabo entre ambos bloques, se avizoran algunas continuidades y ciertas diferencias con lo ya analizado en el presente apartado. Los nueve proyectos han sido agrupados por quien escribe en dos grupos según los sectores a los que están orientados: desarrollo e integración (ver cuadro 1 más abajo). Su análisis representa un aporte sustancial al permitir la consideración de un elemento tan esclarecedor y directo como lo son las sumas de dinero destinadas a cada proyecto y área de cooperación.

Categoría	Cantidad de proyectos	Sectores comprendidos	Monto total
Desarrollo	6	<ul style="list-style-type: none"> • Tecnologías de la Información y la Comunicación • Telecomunicaciones • Educación Superior • Desarrollo e Inversión Tecnológica • Cultura y Recreación • Instituciones científicas y de investigación • Servicios veterinarios 	€14.6 millones
Integración	3	<ul style="list-style-type: none"> • Acuerdos regionales de comercio • Ayuda multisectorial 	€12.8 millones

		<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecimiento de capacidades estadísticas • Manejo de finanzas públicas, de partidos políticos y de legislaturas • Facilitación del comercio • Política comercial y manejo administrativo • Desarrollo Industrial 	
--	--	---	--

Cuadro 1. Sectores a los que se orientan los proyectos de cooperación. Fuente: EU Aid Explorer

De los nueve proyectos desarrollados entre 2013 y 2020, seis de ellos están orientados a la promoción del desarrollo y, en consecuencia, se trata del grupo que mayor suma de dinero recibe de las arcas europeas: 14,6 millones de euros aproximadamente. Dichos proyectos pretenden contribuir a un amplio abanico de sectores, como puede observarse en el cuadro 1. A partir de ello, puede comprobarse la sintonía con la importancia otorgada al desarrollo en el Acuerdo Marco, un elemento propio del marco de interdependencia compleja que rodea a los actores analizados. Al mismo tiempo, evidencia la concepción multidimensional en la que ambos bloques coinciden y pregonan en su accionar, una cuestión que se ha visto que forma parte de los valores e intereses tanto del Mercosur como de la UE.

La integración, si bien cuenta con sólo tres proyectos de cooperación, acapara 12 millones de euros, una cifra que le otorga una relevancia casi idéntica al desarrollo. Dentro de esa suma, es notable el acaparamiento del proyecto ECONORMAS al cual se destinan 11,3 millones de euros. De este modo, ECONORMAS adquiere una importancia superlativa y ello se puede entender a la luz de que la UE insta a los demás actores a homogeneizar normas a nivel interno que se adecúen a marcos regulatorios externos, en este caso, el europeo. Además de considerarla un elemento que consolida los proyectos de integración, dicha difusión de normas también apunta a promover el comercio al establecer los mismos estándares para las partes, donde en este caso el elemento ecológico es central y se alinea con la creciente

relevancia que éste tiene a nivel internacional y particularmente europeo (Comisión Europea, 2020).

Otra parte de los motivos detrás de la atención otorgada a la integración puede encontrarse si se considera la estrecha conexión que los Estados (en particular los del Mercosur) atribuyen entre una exitosa integración y un próspero desarrollo, como se ha observado en los valores del Tratado de Asunción. Asimismo, la UE procura, a partir de su propia experiencia, impulsar procesos de integración en otros continentes con diversos fines, como garantizarse flujos de comercio o interlocutores más estables (Comisión Europea, 2010).

En suma, el abordaje de los elementos que componen la agenda interregional entre el Mercosur y la Unión Europea y los valores e intereses de cada bloque presentes en ellos ha permitido esbozar el perfil del vínculo entre ambos bloques, marcado por la preponderancia de asuntos comerciales, de cooperación y desarrollo, mientras que también dio cuenta de la ausencia de cuestiones vinculadas a la paz y seguridad. Además de los factores ya analizados, otros como la gran distancia geográfica entre ambos bloques y la concepción de América del Sur como una “zona de paz” (Diamint, 2013) también explican dichas características.

F. Interregionalismo Unión Europea-Southern Africa Development Community

F.1. Antecedentes

A diferencia del ya antiguo dominio colonial de los países mercosureños por parte de Europa, en el caso de los países de la SADC, el vínculo colonialista estuvo presente hasta bien entrado el siglo XX. Recién fue en la última gran oleada descolonizadora en las décadas de 1960 y 1970 que el continente africano se libró del dominio formal por parte de las potencias europeas.

Ya iniciado el siglo XXI sin lazos de dominio colonial, los vínculos entre ambas regiones revisten una estrechez notable. A la nutrida historia común se le adicionan elementos como la cercanía geográfica y una considerable dependencia económico-comercial por parte del bloque sudafricano. De este modo, los destinos de ambas regiones se encuentran fuertemente entrelazados, una cuestión que supo identificar Robert Schuman, padre fundador de la Unión Europea, al sostener décadas atrás que África era una “tarea esencial de Europa” (en Missiroli, 2016) y que hasta el día de hoy sigue vigente al sostener el SEAE que

“invertirá en la paz y el desarrollo de África como una inversión en nuestra propia seguridad y prosperidad” (2016, p. 36).

En ese contexto, enmarcado más ampliamente en una profundización de la interdependencia a nivel sistémico donde las inestabilidades macroeconómicas traen consecuencias como los flujos migratorios, la agenda compartida entre la SADC y la UE ha atravesado una progresiva profundización. Pirozzi y Litsegard (2018) postulan que en los últimos años los asuntos comunes han perdido parte de su tinte neoliberal orientado a la liberalización comercial intra y extra-bloque al tiempo que observaron el pasaje hacia una mayor participación de las organizaciones de la sociedad civil en otros tópicos de la agenda común como la administración de recursos naturales o el cambio climático.

Antonio Missiroli (2016) argumenta en un sentido similar. Este autor italiano remarca la inclusión de la dimensión política a los Economic Partnership Agreements (EPA) que entabla el bloque europeo con sus contrapartes y la reconfiguración en las jerarquías temáticas de la agenda interregional entre ambos bloques. En suma, el caso interregional UE-SADC atraviesa un proceso de transformación que dota de pertinencia al siguiente análisis.

F.2. Southern African Development Community: un bloque con sentimiento de pertenencia y en busca del desarrollo

En 1910, los países de la región sur de África comenzaron a transitar su proceso de integración. No obstante, la SADC no surgió en dicho año. Este bloque subregional contó con un número de antecesores que se sucedieron a lo largo del siglo XX, como la pionera Southern African Customs Union y The Front Line States, entre otros. A medida que los países de dicha región atravesaron distintos tipos de unión donde los principales objetivos fueron mutando, en términos comparativos con las demás subregiones del continente, África Austral se convirtió paulatinamente en una “isla de estabilidad” (Muntschick, 2018).

Siete décadas después del inicio del camino integracionista, los países de África Austral se reunieron en la Southern African Development Coordination Conference (SADCC) en 1980, que pocos años después dio lugar a la Southern African Development Community (SADC) en 1992. Rodeado de un marco de relativa estabilidad a comparación del resto del continente, pero también envuelto en una heterogeneidad estructural, geográfica y cultural a su interior,

este bloque emprendió la renovada búsqueda del desarrollo de sus miembros (Muntschick, 2018).

SADC está conformado por 16 Estados miembro: Angola, Botswana, Comoras, República Democrática del Congo, Eswatini, Lesoto, Madagascar, Malawi, Mauricio, Mozambique, Namibia, Seychelles, Sudáfrica, Tanzania, Zambia y Zimbabue. De ello, se deriva lógicamente una consecuente heterogeneidad entre dichos Estados. La primera y más visible es la diferencia en materia de desarrollo entre Sudáfrica, potencia continental, y los demás miembros del bloque, una diferencia que resulta evidente si se observa que Sudáfrica da cuenta del 47% del PBI del bloque. No obstante, Fioramonti y Mattheis (2016) postulan que, al igual que Brasil, la potencia regional no ocupa el rol de *paymaster* y, en consecuencia, dificulta la reducción de diferencias de desarrollo entre los demás miembros.

Otro condicionante material que atraviesa a los Estados miembro es la poca diversificación productiva de sus economías, salvo en los casos sudafricano, botsuano y mauriciano. Al decir de Muntschick (2018), dicha condición tiende a agravarse al constatarse la elevada dependencia en materia comercial y de inversiones que poseen los países del bloque con la Unión Europea e internamente con Sudáfrica, un aspecto que los Estados buscan revertir al proyectar la instauración de mercados comunes (Molefe, 2003 en Mlambo, 2015; Treaty of the Southern African Development Community, 2014).

El corolario se completa con una considerable heterogeneidad en materia de territorio y población entre los Estados miembro (incluso en ocasiones sin coincidir quienes poseen los más altos valores en dichos aspectos) y algunos puntos flacos que aquejan a la mayoría de los integrantes del bloque como pueden ser la falta de infraestructura adecuada y bajos niveles de desarrollo socioeconómico (Muntschick, 2018).

A pesar del variado compendio de condicionantes materiales, lo cierto es que los Estados parte de SADC comparten una serie de valores que permiten hablar de una identidad común entre ellos. La extensa dominación colonial que padecieron sus poblaciones desempeña un rol central a la hora de influir en ellos. Sea porque vieron sus recursos y autoridad en manos de la respectiva metrópoli o porque durante el tiempo que fueron colonia varios Estados independientes en la actualidad estaban unificados, los Estados en cuestión otorgan un valor superlativo a su independencia. Dicha supremacía de la soberanía (entendida en el sentido

westfaliano) y su necesario respeto y defensa no sólo dice presente en el ideario de sus mandatarios y poblaciones, sino que además posee efectos en las instituciones del bloque dado que, como estipulan Fioramonti y Mattheis (2016), ninguna de ellas cuenta con facultades exclusivas que los Estados miembro les hayan transferido.

Estrechamente vinculado con lo anterior se encuentra la valoración otorgada a los mecanismos cooperativos como forma adecuada para hacer frente a las problemáticas comunes. Dicho mecanismo permite a los Estados miembro sentarse a la mesa en condición de igualdad a nivel intra-bloque e impedir a cualquier otro integrante inmiscuirse en sus asuntos domésticos salvo cuando acuerdan que se proceda de esa manera, ambas cuestiones alineadas con la ya abordada ponderación que recibe la soberanía (Muntschick, 2018).

El tercer valor integrante de la identidad del bloque gira en torno a la valoración positiva del desarrollo en tanto mecanismo capaz de contribuir en la lucha contra la pobreza y el deseo de conseguir una mejora en los niveles de vida de la población de sus Estados miembro, establecido en el Preámbulo del Tratado constitutivo al mostrarse “determinados a aliviar la pobreza, con el objetivo último de erradicarla, mediante la profundización de la integración regional y el crecimiento y desarrollo económicos sustentables” (Treaty of the SADC, 2014, p. 2) (traducción propia). Aquí nuevamente el pasado colonial contribuye a comprender este aspecto debido a la explotación que padecieron en dicho periodo y cómo ello atentó seriamente contra sus posibilidades de desarrollo (Fioramonti y Mattheis, 2016).

En materia de intereses, producto de sus condicionantes materiales y sus valores comunes, los Estados miembro de la SADC tienden a congregarlos alrededor de la noción de prerequisites necesarios para la cooperación y el desarrollo. En el Regional Indicative Strategic Development Plan (RISDP de aquí en más) para el periodo 2005-2020 identifican como tales a la paz, la seguridad, la democracia y la estabilidad. En esa misma línea, en su Tratado constitutivo (2014) se añade a ellos el respeto por la igualdad soberana y el imperio de la ley como principios rectores del comportamiento de los Estados miembro orientado a la búsqueda de más y mejor cooperación y desarrollo al interior del bloque.

El elemento que atraviesa a los puntos esbozados es la multiplicidad de dimensiones a partir de las cuales se los concibe. La inclusión del crecimiento económico, de la sustentabilidad, de las afinidades histórico-culturales y del cuidado de la salud dan cuenta del amplio abanico

detrás de los conceptos más bien genéricos de cooperación y desarrollo (Treaty of the SADC, 2014). En todos ellos, una de las cuestiones fundamentales que se propone alcanzar el bloque es la armonización de normativas y medidas que permitan no sólo un abordaje coordinado de los tópicos, sino también que contribuyan a profundizar la integración (RISDP, 2001).

El objetivo último que se persigue con dichos prerequisites es la disminución y potencial erradicación total de la pobreza, uno de los flagelos más graves que afecta a las poblaciones del bloque (RISDP, 2001). De este modo, se puede esbozar que la mirada de la SADC se compone de una óptica transversal y politemática que confluye en el alivio de los niveles de pobreza reinantes entre los Estados miembro.

Hasta aquí, varios puntos son asimilables a lo analizado en el caso del Mercosur. El tinte occidental de los prerequisites establecidos en el RISDP, como la democracia y el imperio de la ley, coincide con la cualidad que Caballero Santos (2013) le atribuyó a los valores del bloque conosureño y también es notable un predominio de aspectos de corte local o nacional. No obstante, la dimensión internacional también tiene su lugar en los intereses de los miembros de SADC.

La interdependencia (cuyo alcance es tanto intra-bloque como global) es concebida por los Estados miembro como un campo que debe promoverse si pretenden acercarse a sus objetivos comunes. Así la ponderan en el preámbulo del Tratado (2014) al sostener “reconociendo que, en un mundo crecientemente interdependiente, el entendimiento mutuo, la buena convivencia y la cooperación significativa entre los países de la región son indispensables para la realización de dichos ideales” (p. 2; traducción propia) y, sumada a los intereses de alcance nacional, aspiran a que contribuya a recuperar parte de la dignidad y el status de África en los asuntos internacionales y la economía global (RISDP, 2001). Resulta notoria la propia concepción en el bloque de su capacidad de aportar al continente en su conjunto más allá de sus propias fronteras. Ello da cuenta de un sólido espíritu común en África sobre la colaboración para alcanzar el desarrollo y una mejora de las condiciones de vida, una cuestión que, como se ha planteado, tiene sus raíces en el pasado colonial común.

En suma, la SADC es un bloque subregional que representa en su diseño institucional y en el espíritu que rige su accionar las características y valores que resultan comunes a sus Estados miembro. Asimismo, su impronta de “comunidad para el desarrollo” es notable al girar en

torno a la cooperación y el desarrollo todos los demás aspectos que hacen a su funcionamiento. Allí, el alto valor otorgado a la coordinación denota una apreciación sobre la dimensión política de la integración que, por lo menos, iguala en importancia al aspecto comercial.

F.3. Ideas e intereses predominantes en la agenda interregional entre la Southern African Development Community y la Unión Europea

El vínculo entre la Southern African Development Community y la Unión Europea ha contado con la preeminencia de dos documentos interregionales en el periodo analizado en la presente investigación. Uno de ellos es el Regional Indicative Programme for Eastern Africa, Southern Africa and the Indian Ocean (EA-SA-IO) 2014 to 2020. Si bien este documento es elaborado por la Comisión Europea, también se encuentra firmado por las otras partes involucradas (a diferencia de lo ocurrido con el RIP del Mercosur). Ello permite observar cómo en el análisis de la situación de cada una de sus contrapartes y los lineamientos que seguirán los programas de cooperación con ellas pareciera no prevalecer una mirada unilateral europea.

El segundo documento se trata del Economic Partnership Agreement (EPA) firmado en el año 2016, un acuerdo de índole económica en el cual se sientan las condiciones para la liberalización del comercio. No obstante, es menester recordar lo expuesto por Missiroli (2016) sobre la creciente inclusión de la dimensión política en dicho tipo de acuerdos, lo que dota de riqueza al EPA UE-SADC para aportar al presente análisis.

Detrás de cada elemento se produjo una interacción entre la identidad y los intereses de los bloques europeo y sudafricano y será objeto de este apartado dilucidar cómo se ha producido a partir del análisis de una parte de la agenda interregional. Al tratarse de un trabajo que toma a la Unión Europea como el vértice a partir del cual comparar, resulta pertinente abordar cómo este bloque mira y entiende a su contraparte sudafricana.

En el Regional Indicative Programme (RIP) del 2015, el Ejecutivo europeo plasma su mirada sobre la SADC. Al tratarse de una región geográficamente tan cercana al bloque europeo, resulta lógico que reciba un elevado grado de atención por parte de éste e incluso mayor en comparación con el Mercosur. Esta cuestión resultará visible principalmente al reverse las sumas de dinero destinadas a los proyectos de cooperación en la región.

En términos generales, la Comisión identifica una serie de puntos débiles en su contraparte sudafricana, al tiempo que posee una mirada positiva de cara a su resolución en el futuro con el objetivo de colaborar en la consolidación de una África estable, próspera y pacífica (Comisión Europea, 2015, p. 11). Asimismo, si bien les atribuye un carácter multidimensional, lo cierto es que su mirada sobre cómo paliarlos difiere según el caso.

En las cuestiones de “Paz, seguridad y estabilidad regional” y “Administración regional de recursos naturales”, la UE esboza un plan de acción en el cual considera a la SADC como un actor capaz de participar y contribuir en dichas acciones paliativas y, en consecuencia, le atribuye capacidad de agencia. Este aspecto resulta visible al contener en dichas secciones del documento un apartado que contempla las “principales medidas a ser tomadas por SADC” para alcanzar los objetivos propuestos para cada una de ellas (Comisión Europea, 2015).

Por el contrario, en las acciones relativas a “Integración económica regional” y “Construcción de capacidades institucionales” la verticalidad irrumpe en el espíritu de los apartados, quedando la SADC relegada a un rol pasivo y sin prácticamente capacidad de agencia para obrar al respecto. Dicha verticalidad no sólo es notable en la ausencia de apartados que incorporen las principales medidas a ser tomadas por SADC como los del caso anterior, sino que también se profundiza con pasajes como la incorporación de “la implementación de las recomendaciones provenientes de los 4 pilares de los reportes de evaluación de la UE” (Comisión Europea, 2015, p. 70; traducción propia) como una de las medidas a tomar.



Gráfico 2. Términos más utilizados en el EPA SADC-UE.

El gráfico 2 contiene una nube de palabras, elaborada con el software MAXQDA, que muestra los términos que mayor presencia tienen en el cuerpo del EPA firmado entre SADC y UE (anexos excluidos), donde su tamaño es proporcional al número de veces que se repiten en el documento. En ella, la prevalencia del término *agreement* es clara, aunque también esperable al ser un documento que implica el acercamiento de posiciones entre dos bloques.

El segundo vocablo con mayor presencia es *trade*, el cual se ve reforzado por otros como *customs*, *products* y *arbitration*. Analizado en contexto, los tres términos con los que mayormente está conectado son: cooperación, desarrollo sostenible y liberalización. Detrás de dichas asociaciones entre las palabras, se entrelazan valores e intereses de ambos bloques.

En primer lugar, desarrollo sostenible y cooperación son aspectos compartidos en el vínculo dado que, si bien parten de situaciones muy diferentes, está en el interés de ambos actores promover el desarrollo que se concilie con sus impactos ambientales y sociales. Por parte del bloque sudafricano, la cuestión del comercio se configura como una veta que no colude con sus valores al tratarse de una actividad que, al tiempo que requiere cierta coordinación y cooperación, no vulnera la férreamente defendida soberanía. En el caso europeo, el comercio es valorado positivamente como forma de que su contraparte se incorpore a la economía global y pueda afrontar mejor sus problemas domésticos (Comisión Europea, 2015). Asimismo, la impronta liberalizadora también da cuenta de su intención de exportar su modelo y experiencia interna.

Los otros términos capaces de mostrar el tinte del acuerdo son *development* y *cooperation*. Analizados en contexto, ambos vocablos se encuentran relacionados a palabras similares, como sostenible, cooperación y económico. Esta observación reafirma lo expuesto anteriormente en cuanto a la cosmovisión preponderante detrás del acuerdo, así como también su perspectiva mayormente económica donde el comercio se desempeña como vehículo del desarrollo. No obstante, el análisis también permite observar la presencia de valores e intereses de los bloques involucrados.

Las cuestiones de cooperación y desarrollo resultan de coincidencias entre SADC y la UE. Por parte del bloque sudafricano, la valoración positiva de la cooperación como mecanismo para abordar diversos asuntos sin vulnerar la soberanía estatal y la concepción del desarrollo como un objetivo necesario y deseable de las políticas nacionales y regionales permiten observar la

presencia de parte de sus valores e intereses en el cuerpo del documento. Asimismo, la UE también encuentra plasmados en dichos tópicos sus valores e intereses al existir, por un lado, la concepción de que parte del desarrollo de África es responsabilidad del bloque europeo (Schuman, 1950 en Missiroli, 2016). Por otra parte, su creencia en la cooperación como *modus operandi* a partir de su propia experiencia también da cuenta de la influencia de la mirada europea para que dichos tópicos estén presentes en el EPA.

Para concluir este análisis, se procederá a analizar las sumas de dinero destinadas a los objetivos perseguidos en el RIP 2014 to 2020, volcadas en el Cuadro 2. Su análisis representa un aporte sustancial al permitir la consideración de un elemento tan esclarecedor y directo como lo son los montos destinados a cada proyecto y área de cooperación.

Área de cooperación	Total de dinero destinado
Paz, seguridad y estabilidad regional	€15 millones
Integración económica regional	€47 millones
Administración regional de recursos naturales	€9 millones
Construcción de capacidades institucionales	€19 millones

Cuadro 2. Áreas de cooperación entre SADC-UE y sus correspondientes sumas de dinero. Fuente: RIP 2014-2020.

El área de cooperación que recibe la mayor suma de dinero es “Integración económica regional” con 47 millones de euros. Su superlativa preminencia resulta previsible al tratarse no sólo de un interés compartido por ambos bloques, sino también de orientarse hacia los principales aspectos del bloque sudafricano, el económico y el político. Luego, se encuentra la “Construcción de capacidades institucionales” cuyos proyectos reciben 19 millones de euros. Al ser dichas capacidades centrales para la óptima concreción y funcionamiento de un bloque integrado, ésta se encuentra estrechamente vinculada con el punto anterior, lo cual también explica el monto destinado a ella.

En tercer lugar, “Paz, seguridad y estabilidad regional” acapara 15 millones de euros. Aquí, nuevamente se entrelazan valores e intereses de ambos bloques, aunque por motivos diferentes. Al concebirlo como un prerrequisito esencial para alcanzar mayores niveles de desarrollo, la SADC deposita una importante parte de su atención en él. Por su parte, la UE aborda dichos asuntos principalmente por las consecuencias que acarrea si no se alcanzan soluciones satisfactorias, tales como los flujos migratorios que genera hacia el resto del continente africano y, desde allí, hacia el bloque europeo.

En última instancia, “Administración de recursos naturales” recibe 9 millones de euros. Dicha cuestión también surge tras confluir intereses de ambas partes. Al contar con economías altamente dependientes del sector primario, la protección de los recursos naturales reviste gran importancia para SADC al ser una de sus fuentes de riqueza más importantes; mientras que la UE también intenta protegerlos en tanto facilitan el desarrollo y contribuyen a disminuir las crisis en la región, las cuales impactan en la estabilidad y los flujos migratorios hacia Europa. Por ello, “la paz y la seguridad se han vuelto una parte crecientemente importante del diálogo político entre la UE y África” (Comisión Europea, 2015, p. 11; traducción propia). Así, esta cuestión de carácter estratégico se añade a la atención dedicada por la UE a problemáticas como el cambio climático donde el cuidado de estos recursos resulta central para paliar los efectos negativos.

Analizados en conjunto, los proyectos de cooperación entre la UE y SADC dan cuenta del predominio de asuntos vinculados a la “baja política” en el vínculo interregional, propio de la interdependencia compleja y del concepto de interregionalismo incorporados en el marco teórico. Asimismo, el perfil productivo y las problemáticas del bloque sudafricano permiten comprender parte del motivo detrás de los sectores alcanzados por los proyectos. No obstante, es interesante remarcar que existe cierta conexión con la “alta política” al representar el desarrollo económico para la UE una variable central que afecta a su seguridad, dada la inestabilidad y flujos migratorios que ocasiona la falta de mejora económico-social en el continente.

En suma, en el presente apartado se han explorado los tópicos que conforman la agenda interregional entre SADC y UE, donde suelen confluir valores e intereses de ambas partes. A grandes rasgos, se observan algunas similitudes y diferencias con lo visto en la agenda UE-

Mercosur: la cooperación, el comercio y el desarrollo también ocupan un lugar preponderante, aunque, a su vez, el manejo de los recursos naturales y el mantenimiento de la paz y seguridad tienen un peso considerable que redundan en una agenda interregional más completa y con más dinero destinado por parte de la UE.

G. ¿Un patrón interregional común de la Unión Europea?

En los capítulos anteriores, se han analizado de forma individual las identidades e intereses de la Unión Europea, el Mercosur y la Southern African Development Community; así como también se han explorado los elementos que componen las agendas interregionales con su contraparte europea. A continuación, se retoma el modelo de Gardini y Malamud (2014) para comparar ambas agendas y dilucidar si es posible identificar un patrón por parte de la UE al momento de entablar vínculos interregionales con bloques de países en desarrollo.

		Rol del socio senior	
		Activo	Pasivo
Principal dimensión de interacción	Político-institucional (relacionado a la política)	Liderazgo	Emulación
	Socio-económico (relacionado a políticas públicas)	Cooperación	Intercambio (comercio)

Gráfico 3. Patrones de relaciones entre regiones formales. Fuente: Gardini y Malamud (2014). Traducción propia

Con dicho objetivo en la mira, es menester recordar primeramente los principales hallazgos de los capítulos interregionales. En el caso de la agenda UE-Mercosur, se ha podido observar cómo los proyectos de cooperación que más dinero reciben por parte del bloque europeo son aquellos vinculados a diversas aristas que contribuyen a la noción de desarrollo, mientras que la nube de palabras del Acuerdo Marco arrojó como términos con mayor importancia “cooperación”, “desarrollo” y “comercial”, entre otros.

Por su parte, el análisis de la agenda UE-SADC permitió identificar que los proyectos de cooperación a los cuales la UE destina las mayores sumas de dinero son aquellos vinculados al diseño institucional y la profundización del proceso de integración regional sudafricano; mientras que la nube de palabras del EPA mostró la prevalencia de términos tales como “comercio”, “cooperación” y “desarrollo”.

El estudio de la agenda interregional entre la Unión Europea y el Mercosur permite postular que el bloque europeo desempeña un rol activo en el vínculo. Ello puede observarse en distintos elementos. El Regional Indicative Programme analizado da cuenta del poder de la UE para imponer los instrumentos con los cuales se construye el vínculo interregional. Asimismo, el hecho de que sea la UE quien provee los fondos para la realización de los proyectos de cooperación también coloca al bloque europeo en un rol activo en la relación, como en el caso del proyecto ECONORMAS que concentra una enorme suma de dinero donde la UE apunta a la homogeneización de normas y regulaciones que otorguen previsibilidad y faciliten el intercambio comercial entre los bloques.

En lo referente a la principal dimensión de interacción, el análisis tanto de los objetivos de los proyectos de cooperación como del cuerpo del Acuerdo Marco Interregional esboza una preeminencia de las cuestiones socio-económicas por sobre las político-institucionales en la agenda interregional. Aquí también es observable el liderazgo en la construcción de la agenda por parte de la UE al, como fuera mencionado, considerar al Mercosur como un bloque estable políticamente por lo que su interés pasa a ser la búsqueda de su consolidación socio-económica (Comisión Europea, 2012).

Si bien este último punto no se condice con parte de la literatura que concibe al Mercosur como un bloque que intenta “seguir los pasos” de la UE (Malamud y Schmitter, 2006), los datos aquí analizados marcan que el diseño institucional no predomina con claridad en el vínculo interregional y, en consecuencia, la dimensión político-institucional no es la central en la relación. En ese mismo sentido, los montos destinados a los proyectos de cooperación vinculados a la integración mercosureña muestran cómo la UE persigue intereses que trascienden la mera consolidación de su contraparte. Por ello, la combinación de dicha información con el análisis del Acuerdo Marco pareciera inclinar la balanza hacia las

cuestiones socio-económicas y, por lo tanto, el vínculo interregional UE-Mercosur podría argüirse que adopta un patrón de cooperación según el modelo de Gardini y Malamud (2014).

En el caso de la agenda interregional entre la Unión Europea y la Southern African Development Community, también ha podido observarse el rol activo que desempeña el bloque europeo en el vínculo. En un sentido similar al caso UE-Mercosur, el bloque europeo ejerce un mayor control en las negociaciones y ello es visible en elementos tales como el Regional Indicative Programme como instrumento del vínculo interregional, la provisión de fondos mucho mayores a los destinados para el MERCOSUR, para la cooperación y la inclusión de varios tópicos como el desarrollo sostenible, el comercio y la paz y seguridad regionales. El cimientó detrás de ello puede encontrarse en el ya mencionado interés de la UE en una “África estable, próspera y pacífica” (Comisión Europea, 2015).

En lo respectivo a la principal dimensión de interacción, si bien el análisis del cuerpo del *Economic Partnership Agreement* pareciera indicar una prevalencia de las cuestiones económico-comerciales, lo cierto es que la revisión de los fondos destinados a cada objetivo de dicho programa muestra la mayor importancia que reviste la integración e institucionalización del bloque sudafricano en la agenda común. En consecuencia, el análisis conjunto de ambos elementos permite esbozar que el patrón de vinculación entre los bloques europeo y sudafricano podría catalogarse como de liderazgo al predominar el diseño y funcionamiento institucional de la SADC en la atención dedicada por el bloque europeo.

Observadas en perspectiva comparada, e intentando hilvanar una respuesta a la pregunta que da nombre a este capítulo, las agendas UE-Mercosur y UE-SADC, si bien dan cuenta del rol activo que desempeña el bloque europeo en sus vínculos interregionales con bloques regionales en vías de desarrollo, muestran que la prevalencia de asuntos político-institucionales o económico-sociales tiende a variar según la contraparte con la que se interactúe. Detrás de la variación de la principal dimensión de interacción se puede argüir la influencia de diversos factores, que se esbozarán previo a abordar las conclusiones de la presente Tesina de Investigación.

Un elemento que incide en dicha diferencia puede vincularse a la distancia temporal entre que dejaron de ser colonia cada uno de los bloques y el presente. Al haberse despegado formalmente la UE de los países miembro de SADC de forma mucho más reciente a

comparación del Mercosur, es posible que ciertos resabios de dicha relación todavía perduren y, en consecuencia, el bloque europeo desempeñe un rol de liderazgo en el vínculo. Por otra parte, las mejores condiciones económicas con las que cuenta el Mercosur a comparación de SADC también explicarían que la UE no se involucre en demasía en las cuestiones institucionales del bloque mercosureño al estar en una mejor situación, “poder ser más independiente” y no representar una fuente de sucesos que presionan en la agenda doméstica europea, como el caso de las migraciones desde África.

Asimismo, el fenómeno del regionalismo superpuesto que cobró fuerza en Latinoamérica en los últimos años con el surgimiento de otras instancias regionales como la UNASUR o la CELAC parecería influir también en el menor involucramiento del bloque europeo con el diseño institucional del Mercosur para destinar dichos esfuerzos hacia otros espacios regionales, principalmente la CELAC.

Por otra parte, la cercanía geográfica entre SADC y UE y la inestabilidad político-social del primero derivan en fenómenos que impactan en la cotidianeidad del bloque europeo, como es el caso de las migraciones, a diferencia del Mercosur que cuenta con una mayor estabilidad y distancia geográfica con respecto al continente europeo. Al respecto, vale recordar la última gran crisis migratoria que experimentó la UE en los años 2014-2015, donde el bloque europeo recibió más de un millón de migrantes y, en medio del revuelo al interior de la UE, Merkel instó a los Estados miembro a reconsiderar la política migratoria con su famosa frase “Wir schaffen das” (nosotros podemos hacerlo) (Consejo Europeo, s.f.). Ello explicaría la atención europea hacia la integración e institucionalidad de la SADC al ser piezas centrales para gestionar de una mejor forma dichas problemáticas y así poder atender la UE sus intereses en la región que también acarrearán implicancias domésticas.

H. Conclusiones

A lo largo de la presente Tesina de Investigación, se ha intentado dilucidar la existencia de un patrón por parte de la Unión Europea al momento de entablar vínculos interregionales con otros bloques. Para ello, se ha escogido al Mercosur y la SADC, dos bloques comparables, para analizar en primer lugar sus identidades e intereses y luego estudiar sus agendas interregionales con la UE. A partir de dichos análisis, se procedió a comparar ambos patrones

de relación interregional mediante la tipología desarrollada por Gardini y Malamud (2014). Dicho proceso se realizó siguiendo el método cualitativo-comparativo de Ragin (2003) y recurriendo a una multiplicidad de fuentes, desde bibliografía especializada hasta acuerdos entre los bloques, pasando por los Tratados fundacionales de cada uno y los proyectos de cooperación.

Dicho recorrido ha permitido explorar cada uno de los casos con miras a conseguir un atisbo de respuesta al interrogante planteado al inicio. En ese sentido, los datos y documentos aquí analizados muestran que no tiende a haber un mismo patrón por parte de la Unión Europea al momento de entablar vínculos interregionales con otros bloques. Ello abre un espacio para la búsqueda e identificación de aquellos factores que repercuten en la configuración de cada agenda interregional y dota de sentido al análisis pormenorizado de los condicionantes materiales, identidades e intereses de cada bloque en particular realizado en la presente Tesina de Investigación.

El estudio de dichos factores y de la tipología que adquiere cada agenda interregional según el modelo de Gardini y Malamud (2014) ha mostrado la compleja conjunción entre intereses e ideas que moldea las características de cada vínculo interregional, donde incluso agendas presentes en ambos casos analizados (como la económico-comercial) responden a significados distintos a partir de cómo concibe la UE a su contraparte. Por ejemplo, en el caso africano existe una mayor atención hacia el desarrollo dado que su falta repercute negativamente en la UE al generar inestabilidad y migraciones hacia Europa. Ello indica la presencia de intereses vinculados a la “alta política” detrás de acciones o programas de “baja política”, donde la UE procura cubrir todas las dimensiones del desarrollo al considerar que incluso “la promoción de la gobernanza democrática (...) es igualmente importante para la UE como lo es el respeto por los derechos humanos y el imperio de la ley” (Comisión Europea, 2015, p. 11; traducción propia).

Ello decanta en que la comprensión de cada agenda requiere el análisis minucioso de los bloques involucrados, además de que en ellas tienden a conjugarse valores e intereses de ambas partes más allá de su grado de desarrollo y su rol en el vínculo. Asimismo, ello reafirma la necesidad de recurrir de forma combinada a diversas miradas teóricas para poder comprender de forma acabada el fenómeno del interregionalismo, así como también de

realizar estudios comparativos que permitan trascender los estudios de caso. Estos aspectos fueron identificados por Ribeiro Hoffman (2016) como los principales puntos flacos de la literatura especializada y ha sido la intención de la presente Tesina contribuir a suplirlos.

En materia de propuestas para futuras investigaciones, quien escribe considera que la presente Tesina ha demostrado que el fenómeno del interregionalismo aún está vigente y, en consecuencia, amerita mayor atención su estudio, especialmente focalizado en cubrir los puntos menos explorados de la literatura. En ese sentido, en lo que respecta a los casos aquí estudiados, sería interesante ahondar en los efectos que trae consigo el interregionalismo superpuesto en la atención y recursos que acaparan dichos bloques o foros regionales frente a sus pares, dado que los procesos de integración, tanto en África como América Latina, atraviesan sendos procesos de reconfiguración y aparición de nuevos actores.

Por otra parte, resultaría enriquecedor constatar mediante el análisis de otras agendas interregionales con bloques más cercanos geográficamente a potencias no occidentales, como ASEAN en el caso de China, si en dichos vínculos también se da lugar a una conjunción de valores e intereses en ellos o si, por el contrario, el bloque europeo entra en tensión con dichos países dado que no suelen tener valores de corte occidental. Por último, la literatura sobre interregionalismo también se vería fortalecida si se ahondara en los efectos que tiene este tipo de vínculos sobre otros espacios del sistema internacional, como pudieran ser las votaciones en organismos multilaterales o si determinados hitos (como pueden ser Cumbres interregionales) impactan en las acciones de los bloques en relación a otros actores.

En definitiva, el interregionalismo sigue ocupando un lugar en la agenda de los actores del sistema internacional mientras se reconfigura y acomoda a medida que acontecen transformaciones de este último, como lo muestran las negociaciones aún no concluidas del Acuerdo de Asociación Unión Europea-Mercosur. Su existencia, proliferación y aplicación a prácticamente cualquier bloque o país del mundo seguramente fortalezcan su dimensión como una herramienta adicional de política exterior de los actores internacionales y, por ello, demande un mayor nivel de conocimiento a los y las internacionalistas en el futuro. En medio de crecientes cuestionamientos al tradicional multilateralismo vigente desde la segunda posguerra, ¿será el interregionalismo parte de la solución?

Bibliografía

Allahverdiyev, Vugar (2008). "Interregionalism as a Foreign Policy Tool of the EU: The Cases of ASEM and EU-ASEAN Partnership". Budapest: Central European University.

Ayuso, Anna (2018). Reframing Multilevel Interregionalism between Latin America and the EU. En G. L. Gardini et al. (eds.), *Interregionalism and the Americas*. Estados Unidos: Lexington Books.

Ayuso, Anna y Giardini, Gian Luca (2018). EU-Latin America Relations as a Template for Interregionalism. En F. Mattheis & A. Litsegard (eds.), *Interregionalism across the Atlantic Space*. Bélgica: Springer. Pp. 115-130.

Busso, Anabella y Pignatta, María Eva (2008). Fuerzas profundas, identidad y política exterior Reflexiones teóricas y metodológicas. En A. Busso et al. (eds.), *Fuerzas profundas e identidad. Reflexiones sobre su impacto en la política exterior: un recorrido de casos Vol. 1*, Rosario: Universidad Nacional de Rosario, pp. 6-18.

Caballero Santos, Sergio (2013) "Mercosur, the Role of Ideas and a More Comprehensive Regionalism". *Colombia Internacional*, 78.

Caballero Santos, Sergio (2014) "La identidad en el Mercosur: regionalismo y nacionalismo". *Foro Internacional*, 218.

Carbone, Roberta (2014). From interregionalism to strategic partnerships: The case of Mercosur and Brazil. En R. Carbone (ed.), *Consolidating the global status of the European Union: Inter-regional relations, strategic partnerships and the EU's role within the United Nations' system*, Bruselas: Université Libre de Bruxelles.

Checkel, Jeffrey T. (2016). Regional Identities and Community. En T. A. Börzel et al. (eds.), *The Oxford Handbook of Comparative Regionalism*. Estados Unidos: Oxford University Press.

Diamint, R. (2013) "Regionalismo y posicionamiento suramericano: UNASUR y ALBA". *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, No. 101, pp. 55-79.

Domínguez, Roberto (2015). EU-Latin America Interregionalism. En S. Oberthür et al. (eds.), *EU Foreign Policy towards Latin America*, Inglaterra: Palgrave Macmillan, pp. 8-27.

Domínguez, Roberto (2015). Regional partners. En S. Oberthür et al. (eds.), *EU Foreign Policy towards Latin America*, Inglaterra: Palgrave Macmillan, pp. 125-143.

- Dosenrode, Soren (2012). Exploring the Lisbon Treaty. En S. Dosenrode (ed.), *The EU after Lisbon: Polity, Politics, Policy*. Dinamarca: Ashgate, pp. 1-6.
- Dudek, Carolyn Marie (2013). Shaping EU-Mercosur Relations. En A. Boening et al. (eds.), *Global Power Europe – Vol. 2*. Alemania: Springer, pp. 199-218.
- Fioramonti, Lorenzo y Mattheis, Frank (2016) “Is Africa really following Europe? An Integrated Framework for Comparative Regionalism”. *Journal of Common Market Studies*, vol. 54 n°3.
- Gardini, Gian Luca y Malamud Andrés (2014) “Debunking interregionalism: Concepts, Types and Critique – With a Transatlantic Focus”, *Working Paper – Atlantic Future*, n° 38.
- Gardini, Gian Luca y Malamud, Andrés (2018). Interregionalism and the Americas: A conceptual framework. En G. L. Gardini et al. (eds.), *Interregionalism and the Americas*. Estados Unidos: Lexington Books.
- Hänggi, Heiner (2000) “Interregionalism: Empirical and theoretical perspectives”, paper prepared for the workshop “Dollars, Democracy and Trade. External Influence on Economic Integration in the Americas”. Los Angeles. May 18
<http://www.cap.lmu.de/transatlantic/download/Haenggi>
- Hardacre, Alan y Smith, Michael (2009) “The EU and the Diplomacy of Complex Interregionalism”. *The Hague Journal of Diplomacy*, n° 4.
- Keohane, Robert y Nye, Joseph (1988) *Poder e interdependencia: La política mundial en transición*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, pp. 15-86; 279-305.
- Malamud, Andrés (2020) “Mercosur and the European Union: comparative regionalism and interregionalism”. *Oxford University Press USA*.
- Malamud, Andrés y Schmitter, Philippe C. (2006) “La experiencia de integración europea y el potencial de integración del Mercosur”. *Desarrollo Económico*, vol. 46 n°181.
- Manners, Ian (2002) “Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?”. *Journal of Common Market Studies*, vol. 40 n°2.
- Marina Valle, Valeria (2008) “Interregionalism: a case study of the European Union and Mercosur”. *GARNET Working Paper*, n°51.

Missiroli, Antonio (2016). Understanding EU 'foreign policy'. En A. Missiroli (ed.), *The EU and the world: players and policies post-Lisbon – A handbook*. Francia: EU Institute for Security Studies.

Missiroli, Antonio (2016) "The geographical reach". En A. Missiroli (ed.), *The EU and the world: players and policies post-Lisbon – A handbook*. Francia: EU Institute for Security Studies.

Molano Cruz, Giovanni (2007) "El interregionalismo y sus límites". *Estudios Internacionales*, n°158. Pp. 9-27.

Muntschick, Johannes (2018). The Southern African Development Community (SADC): An Analytical Overview of Its History, Policies and Institutional Framework. En J. Munstchick (ed.), *The Southern African Development Community (SADC) and the European Union (EU): Regionalism and External Influence*. Alemania: Palgrave Macmillan.

Muntschick, Johannes (2018). Exogenous Interference: The European Union's Economic Partnership Agreements and the Stalled SADC Customs Union. En J. Munstchick (ed.), *The Southern African Development Community (SADC) and the European Union (EU): Regionalism and External Influence*. Alemania: Palgrave Macmillan.

Muntschick, Johannes (2018). Conclusions. En J. Munstchick (ed.), *The Southern African Development Community (SADC) and the European Union (EU): Regionalism and External Influence*. Alemania: Palgrave Macmillan.

Nkosinathi Mlambo, Daniel (2015) "The role of the SADC as a tool for regional integration in Southern Africa", Bachelor Thesis – Faculty of Arts, University of Zululand.

Pirotzi, Nicoletta y Litsegard, Andréas (2018). The EU and Africa: Regionalism and Interregionalism Beyond Institutions. En F. Mattheis & A. Litsegard (eds.). *Interregionalism across the Atlantic Space*. Bélgica: Springer. Pp. 75-94.

Porcelli, Emanuel (2013). Lo esencial es invisible a los ojos. El Constructivismo en las Relaciones Internacionales. En E. Llenderozas (coord.). *Relaciones Internacionales: Teorías y debates*. Buenos Aires: Eudeba. Pp. 65-105.

Ragin, Charles C. (2003) "Making Comparative Analysis Count". Department of Political Science, University of Arizona. Tucson, Arizona.

Ribeiro-Hoffman, Andrea (2016). Inter and Transregionalism. En T. A. Börzel & T. Risse (eds.) *The Oxford Handbook of Comparative Regionalism*. Oxford, Reino Unido: Oxford University Press.

Sanahuja, José Antonio (2013) “La Unión Europea y el regionalismo latinoamericano: un balance”. *Investigación & Desarrollo*, vol. 21 n°1.

Scotti, Luciana y Romero, Rubén (2020). Relacionamiento externo y actualidad de las negociaciones del Mercosur. En S. C. Negro (dir.), *¿Quo vadis?* Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Facultad de Derecho UBA.

Van Lagenhove, Luk, Stalgren, Patrik & Söderbaum, Fredrik (2005) “The EU as a Global Actor and the Dynamics of Interregionalism: a comparative analysis”, *Journal of European Integration*.

Wendt, Alexander (2005) “La anarquía es lo que los estados hacen de ella. La construcción social de la política de poder”. En *Revista Académica de Relaciones Internacionales*, núm. 1, GERI-UAM, pp. 1-47.

Wendt, Alexander (1999) *Social Theory of International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999, pp. 246-312.

Zank, Wolfgang (2012). Geographical Spillovers, Structural Power and Growing “Agency” Post Lisbon. En S. Dosenrode (ed.), *The EU after Lisbon: Polity, Politics, Policy*. Reino Unido: Ashgate. Pp. 45-62.

Zehfuss, Maja (2006). Constructivismo e identidad. Una relación peligrosa. En A. Santa Cruz, *El constructivismo y las relaciones internacionales*. México: CIDE. Pp. 473-513.

Documentos

Acuerdo Marco Interregional de Cooperación entre la Comunidad Europea y el Mercado Común del Sur, 19 de marzo, 1996.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2021), “Treinta años del MERCOSUR: en busca de una estrategia exportadora exitosa”, Boletín de Comercio Exterior del MERCOSUR, N° 4 (LC/TS.2021/93), Santiago.

Comisión Europea (2012), “Mid-Term Review and Regional Indicative Programme for 2011-2013”.

Comisión Europea (2015), “Regional Indicative Programme for Eastern Africa, Southern Africa and the Indian Ocean (EA-SA-IO) 2014 to 2020”.

Comisión Europea (2016), “Strategic Plan 2016-2020 – Service for Foreign Policy Instruments-FPI”.

Comisión Europea (2018), “Partnership Instrument – Multiannual Indicative Programme for the period 2018-2020”.

Comisión Europea (2020), “Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador”.

Consejo del Mercado Común (2015), “Comunicado conjunto de la Presidenta y los Presidentes de los Estados Partes del Mercosur”.

Consejo del Mercado Común (2015), “Declaración sobre Relacionamiento Externo del Mercosur”.

Consejo del Mercado Común (2017), “Comunicado conjunto de los Presidentes de los Estados Partes del Mercosur y Bolivia”.

Consejo del Mercado Común (2018), “Comunicado conjunto de los Presidentes de los Estados Partes del Mercosur y Bolivia”.

Consejo del Mercado Común (2019), “Comunicado conjunto de los Presidentes de los Estados Partes del Mercosur”.

Consejo del Mercado Común (2020), “Comunicado conjunto de los Presidentes de los Estados Partes del Mercosur y Bolivia”.

Consolidated Text of the Treaty of the Southern African Development Community, SADC Member States, 2014.

Economic Partnership Agreement between the European Union and the SADC EPA States, 2016.

Protocolo Adicional al Tratado de Asunción sobre la Estructura Institucional del Mercosur – Protocolo de Ouro Preto, 1995.

Schuman, Robert (1950). *Plan Schuman*. Discurso recuperado de https://europa.eu/european-union/about-eu/symbols/europe-day/schuman-declaration_es

Servicio Europeo de Acción Exterior (2016), “Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe – A Global Strategy for the European Union’s Foreign and Security Policy”.

Regional Indicative Strategic Development Plan, SADC Member States, 2001.

Tratado de Asunción – Tratado para la Constitución de un Mercado Común entre la República Argentina, la República Federativa de Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay, 1992.