

EL INTER

El interregionalismo: nueva estrategia de política exterior para México

JOSÉ JOEL PEÑA LLANES



**JOSÉ JOEL
PEÑA LLANES**

DOCTOR EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA POR EL INSTITUTO Nacional de Administración Pública A. C. (INAP) y doctor en Derecho (título y cédula en trámite) por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Maestro en Estudios en Relaciones Internacionales y licenciado en Relaciones Internacionales por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, donde se desempeña como profesor de asignatura, adscrito al Centro de Relaciones Internacionales.

En la Universidad Intercontinental se desempeña como docente de la Licenciatura en Derecho. Candidato a investigador nacional por el Consejo Nacional de Humanidades, Ciencias y Tecnologías (CONAHCYT); asociado del Instituto de Política y Gobernanza, A.C. (IPG); asociado del Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales (COMEXI), y miembro de su Unidad de Análisis y Reflexión Europa+. Además, es miembro de la Asociación Mexicana de Estudios Internacionales (AMEI), de la Asociación de Derecho Internacional (ILA-México) y colaborador invitado en diferentes medios de comunicación.

Sus trabajos de investigación se han centrado en el estudio de las diferentes etapas del proceso de integración de la Unión Europea, en el desarrollo de la crisis económico-financiera, política, social e institucional de dicho bloque regional, en los regionalismos latinoamericanos y en la política exterior de México, así como en temas vinculados con administración pública, derecho internacional público y derechos humanos.

EL INTERREGIONALISMO: NUEVA ESTRATEGIA
DE POLÍTICA EXTERIOR PARA MÉXICO

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS
Serie DOCTRINA JURÍDICA, núm. 1016

DIRECTORIO

Dra. Mónica González Contró
Directora

Dr. Mauricio Padrón Innamorato
Secretario Académico

Mtra. Wendy Vanesa Rocha Cacho
Jefa del Departamento de Publicaciones

CRÉDITOS EDITORIALES

Wendy Vanesa Rocha Cacho
Coordinación editorial

Jaime García Díaz
*Cuidado de la edición
y formación en computadora*

Edith Aguilar Gálvez
Diseño y elaboración de portada

JOSÉ JOEL PEÑA LLANES

EL INTERREGIONALISMO:
NUEVA ESTRATEGIA
DE POLÍTICA EXTERIOR
PARA MÉXICO



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS
México, 2024

Catalogación en la publicación UNAM. Dirección General de Bibliotecas y Servicios Digitales de Información

Nombres: Peña Llanes, José Joel, autor.

Título: El interregionalismo : nueva estrategia de política exterior para México / José Joel Peña Llanes.

Descripción: Primera edición. | México : Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2024. | Serie: Serie Doctrina jurídica ; núm. 1016.

Identificadores: LIBRUNAM 2232690 (impreso) | LIBRUNAM 2232708 (libro electrónico) | ISBN 97860730888430 (impreso) | ISBN 9786073088855 (libro electrónico).

Temas: Interregionalismo -- México. | Regionalismo -- México. | México -- Relaciones exteriores. | México -- Relaciones exteriores -- América Latina. | México -- Relaciones exteriores -- Estados Unidos.

Clasificación: LCC JZ1320.7.P45 2024 (impreso) | LCC JZ1320.7 (libro electrónico) | DDC 327.7—dc23

Esta edición y sus características son propiedad de la Universidad Nacional Autónoma de México. Prohibida la reproducción total o parcial por cualquier medio sin la autorización escrita del titular de los derechos patrimoniales.

La presente obra ha sido sometida a un proceso de dictaminación basado en el sistema de revisión por pares doble ciego, llevado a cabo por personas académicas independientes a la institución de afiliación de la persona autora, conforme a las Disposiciones Generales para la Actividad Editorial y de Distribución de la UNAM y los Criterios Específicos de Evaluación del Conahcyt.

Primera edición: 3 de mayo de 2024

DR © 2024. UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

Circuito Mario de la Cueva s/n

Ciudad Universitaria, Coyoacán, 04510 Ciudad de México

ISBN (libro impreso): 978-607-30-8884-30

ISBN (libro electrónico): 978-607-30-8885-5

Impreso y hecho en México

CONTENIDO

Siglas y acrónimos	XI
Prólogo	XIII
Heiner HÄNGGI	
<i>Foreword</i>	XV
Heiner HÄNGGI	
Introducción	XVII

CAPÍTULO PRIMERO

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

I. Conceptos básicos	3
1. Regionalismo y otras nociones	3
2. Interregionalismo	13
3. Tipos de interregionalismo	20
II. El interregionalismo en las teorías clásicas de la integración regional	26
1. Funcionalismo	27
2. Neofuncionalismo	28
3. Intergubernamentalismo	30
4. Supranacionalismo	31
III. El interregionalismo en las teorías modernas de la integración regional	33

1. Institucionalismo supranacional.	33
2. Posfuncionalismo	34
IV. Las ventajas del interregionalismo como estrategia de política exterior de Estados, organizaciones y regímenes regionales	37

CAPÍTULO SEGUNDO

LA CRISIS DE LOS ESQUEMAS DE REGIONALISMO EN LOS QUE PARTICIPA MÉXICO (HASTA 2022)

I. La crisis del regionalismo en el continente americano como consecuencia de factores de estrés endógenos y exógenos.	55
1. La Asociación Latinoamericana de Integración: el <i>impasse</i> del primer esfuerzo de integración regional	85
2. La Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños: un intento incipiente para articular las respuestas descoordinadas de los Estados miembros	93
3. El estancamiento de la Alianza del Pacífico: ¿en dónde quedó la integración profunda?	103
4. Las asimetrías en la Zona de Libre Comercio de América del Norte: del TLCAN al T-MEC.	114
II. Los efectos de la crisis de los sistemas de integración americanos en la política exterior de México	130
1. ¿Hacia dónde va la relación con América Latina?	132
2. ¿Hacia dónde va la relación con América del Norte, especialmente con EUA?	143

CAPÍTULO TERCERO

EVALUACIÓN CRÍTICA DE LOS ESFUERZOS INTERREGIONALES Y CUASI INTERREGIONALES VIGENTES EN EL PLANO GLOBAL

I. El interregionalismo y el cuasi interregionalismo en las relaciones exteriores de organizaciones y regímenes regionales	151

1. Los objetivos y alcances del interregionalismo de la Unión Europea	152
2. La ASEAN y sus socios estratégicos: ¿el modelo ideal de integración y cuasi interregionalismo?	175
3. La Asociación para la Cooperación Regional del Sur de Asia	189
4. El Consejo de Cooperación para los Estados Árabes del Golfo	195
5. El interregionalismo en África: la Unión Africana como caso de éxito limitado	204
II. Análisis sucinto del cuasi interregionalismo como estrategia de política exterior de los Estados	218
III. Balance del interregionalismo y el cuasi interregionalismo en sus términos actuales	220
1. Unión Europea.	223
2. ASEAN	226
3. SAARC	232
4. CCG.	233
5. UA	235

CAPÍTULO CUARTO

UNA PROPUESTA PARA LA POLÍTICA EXTERIOR DE MÉXICO: AVANZAR HACIA UN CUASI INTERREGIONALISMO DE ÚLTIMA GENERACIÓN

I. La política exterior del México contemporáneo y su potencial como socio de los regímenes de integración regional	238
II. Reforzar la relación con la Unión Europea a partir de los instrumentos jurídicos vigentes	256
III. Propiciar un acercamiento con la ASEAN	277
IV. ¿Favorecer un nuevo interregionalismo con Asia a través de la Asociación Sudasiática para la Cooperación Regional?	284
V. La relevancia geopolítica del Consejo de Cooperación para los Estados Árabes del Golfo y su potencial como mercado de energéticos	288
VI. El interés marginal recíproco entre México y la Unión Africana	296

Conclusiones 301

Anexo 1 311

Anexo 2 317

Fuentes de consulta 321

Índice de tablas y gráficos 345

SIGLAS Y ACRÓNIMOS

AAE	Acuerdo de Asociación Económica
AELC	Asociación Europea de Libre Comercio
ALADI	Asociación Latinoamericana de Integración
ALALC	Asociación Latinoamericana de Libre Comercio
ALBA-TCP	Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América-Tratado de Comercio de los Pueblos
APEC	Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico
ASEAN	Asociación de Naciones del Sudeste Asiático
ASEM	Reunión Asia-Europa
BIMSTEC	Bahía de Bengala para la Cooperación Técnica y Económica Multisectorial
BRICSAMS	Brasil, Rusia, India, China, Sudáfrica y México
CAN	Comunidad Andina
CARICOM	Comunidad del Caribe
CCG	Consejo de Cooperación para los Estados Árabes del Golfo
CEDEAO	Comunidad Económica de Estados de África Occidental
CEE	Comunidad Económica Europea
CELAC	Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CER	Comunidades Económicas Regionales
COVID-19	Coronavirus SARS-CoV-2
CPTPP	Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico
CSS	Cooperación Sur-Sur
EAU	Emiratos Árabes Unidos

EUA	Estados Unidos de América
GATT	Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio
IED	Inversión Extranjera Directa
Mercosur	Mercado Común del Sur
MIPYMES	Micro, pequeñas y medianas empresas
NAFTA	North American Free Trade Agreement
OMC	Organización Mundial del Comercio
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OUA	Organización de la Unidad Africana
PDI	Plan de Desarrollo Integral Guatemala-El Salvador-Honduras y México
PIB	Producto Interno Bruto
PYMES	Pequeñas y medianas empresas
RCEP	Alianza Integradora Económica Regional
SAARC	Asociación Sudasiática para la Cooperación Regional
SADC 1	Comunidad para el Desarrollo del África Austral
SAFTA	Acuerdo de Libre Comercio del Asia Meridional
SICA	Sistema de la Integración Centroamericana
SRE	Secretaría de Relaciones Exteriores de México
TAC	Tratado de Amistad y Cooperación
TFUE	Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
TJUE	Tribunal de Justicia de la Unión Europea
TLC	Tratado (s) de Libre Comercio
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
T-MEC	Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá
TUE	Tratado de la Unión Europea
UA	Unión Africana
UE	Unión Europea
UNASUR	Unión de Naciones Suramericanas

PRÓLOGO

El interregionalismo —relaciones institucionalizadas entre regiones del mundo— se ha convertido en una característica importante de las relaciones internacionales que ha atraído la atención tanto de académicos como de profesionistas. En general, se considera un estrato separado de la creación de instituciones internacionales dentro de un sistema de gobernanza mundial de varios niveles, situado entre el regional y el mundial.

En la actualidad, casi no hay país que no forme parte de la variada red de acuerdos interregionales, ya sea como miembro de una institución o grupo regional o como Estado individual. Esta última forma —relaciones institucionales entre organizaciones o grupos regionales y Estados individuales de otras regiones del mundo— es un caso especial y por ello se denomina “cuasi interregionalismo”. Esta forma híbrida parece ser la excepción más que la regla del interregionalismo, por lo que no es de extrañar que el compromiso académico con el fenómeno del cuasi interregionalismo siga siendo bastante marginal.

Este libro abre nuevos caminos al explorar sistemáticamente el cuasi interregionalismo como estrategia consciente de política exterior de un Estado individual, en este caso México. El estudio de caso único sobre México se inserta de forma exhaustiva en el concepto de interregionalismo, con especial énfasis en el cuasi interregionalismo.

Parte de la observación empírica de que el regionalismo en América Latina está actualmente en crisis, lo que hace aún más asimétrica la dependencia de México de la integración regional en América del Norte. De ello se deriva la necesidad de que México diversifique aún más sus relaciones exteriores mediante la ampliación e intensificación de sus relaciones con otras regiones del mundo, especialmente Europa, pero también África, Asia y Oriente Medio.

El autor identifica cinco organizaciones regionales como objetivos potenciales de la estrategia de diversificación cuasi interregional de México (la Unión Europea, la Asociación de Naciones del Sureste Asiático, la Asociación Sudasiática para la Cooperación Regional, el Consejo de Cooperación para los Estados Árabes del Golfo y la Unión Africana), evalúa sistemáti-

camente la capacidad y la voluntad de estas organizaciones regionales para entablar relaciones cuasi interregionales con Estados de otras regiones del mundo y, sobre esta base, desarrolla de forma persuasiva posibles opciones para México.

Queda claro que la búsqueda de una estrategia cuasi interregional no puede servir como panacea para los retos de la política exterior mexicana, pero sí como un complemento útil a la caja de herramientas de dicha política y que podría permitir a México promover el regionalismo en América Latina, aunque sea de forma indirecta.

En conclusión, este libro supone una importante contribución al estudio del interregionalismo en las relaciones internacionales, mejora y amplía sustancialmente nuestra comprensión del fenómeno del cuasi interregionalismo, y su perspicaz y esclarecedor estudio de caso único sienta sólidas bases para futuras investigaciones comparativas sobre el cuasi interregionalismo como estrategia de política exterior.

Heiner HÄNGGI*

* Catedrático de Ciencias Políticas con especialización en Relaciones Internacionales, University of St. Gallen, Suiza.

FOREWORD

Interregionalism —institutionalized relations between world regions— has become an important feature in international relations and one that has attracted the attention of scholars and practitioners alike. It is generally viewed as a separate layer of international institution-building within a multilayered system of global governance, situated between the regional and global levels.

There is hardly any country today that is not part of the diverse network of interregional arrangements either as a member of a regional institution or group, or as an individual state. The latter form —institutional relations between regional organizations or groups and individual states in other world regions— is a borderline case and therefore called “quasi-interregionalism”. This hybrid form appears to be the exception rather than the rule of interregionalism, and it is therefore no surprise that scholarly engagement with the phenomenon of quasi-interregionalism is still rather marginal.

This book breaks new ground by systematically exploring quasi-interregionalism as a conscious foreign policy strategy of an individual state, in this case Mexico. The single-case study on Mexico is comprehensively embedded in the concept of interregionalism with a special emphasis on quasi-interregionalism.

It departs from the empirical observation that regionalism in Latin America is currently in crisis which makes Mexico’s dependence on regional integration in North America even more asymmetrical. This results in the need for Mexico to further diversify its foreign relations by way of expanding and intensifying its relations with other world regions, especially Europe, but also Africa, Asia and the Middle East.

The author identifies five regional organisations as potential targets for Mexico’s quasi-interregional diversification strategy (the European Union, the Association of Southeast Asian Nations, the South Asian Association for Regional Cooperation, the Cooperation Council for the Arab States of the Gulf, and the African Union), he systematically assesses the ability and willingness of these regional organisations to enter into quasi-interregional relationships with states from other world regions and, on this basis, he persuasively develops potential options for Mexico.

It becomes clear that pursuing a quasi-interregional strategy cannot serve as a panacea for Mexico's foreign policy challenges, but as a useful addition to Mexico's foreign policy toolbox and one that could eventually allow Mexico to promote regionalism in Latin America, albeit in an indirect way.

In conclusion, this book makes a significant contribution to the study of interregionalism in international relations, substantially enhances and broadens our understanding of the phenomenon of quasi-interregionalism, and its insightful and illuminating single-case study lays strong foundations for future comparative research on quasi-interregionalism as a foreign policy strategy.

Heiner HÄNGGI*

* Adjunct Professor of Political Science with special focus on International Affairs, University of St. Gallen, Switzerland.

INTRODUCCIÓN

La realidad ha demostrado que el regionalismo latinoamericano se encuentra en crisis, pues los Estados, incluyendo a México, actúan apegados al criterio absoluto de soberanía estatal y, por ende, a sus proyectos nacionales, que generalmente responden a coyunturas de los partidos en el poder y a las decisiones de los presidentes en turno, propiciando un alejamiento de los regímenes de integración a los que pertenecen.

En 1945, al terminar la Segunda Guerra Mundial, inició a nivel internacional un proceso de reordenamiento jurídico-institucional a partir de la creación de mecanismos regionales e internacionales de cooperación. Como ejemplo, por un lado, se encontraban instituciones occidentales lideradas por Estados Unidos (EUA) como la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y, por el otro, aquéllas encabezadas por la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) como el Pacto de Varsovia.

Si bien este sistema institucional, sustentado en instrumentos jurídicos formalmente constituidos, contribuyó a mantener una paz relativa durante 45 años, con el fin de la Guerra Fría en la década de los años noventa, las instituciones internacionales de ideología capitalista, que por cierto se crearon en la década de los años cuarenta (Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial y el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio) adquirieron supremacía y coadyuvaron a la construcción de un orden internacional caracterizado por la existencia de un sistema jurídico, cuyas normas y principios deben ser reconocidos y respetados por los sujetos de derecho internacional.

Como parte de estos cambios geopolíticos que impactan la estructura internacional, surgen con mayor ímpetu los regímenes de integración regional, sobre todo como un mecanismo idóneo para que los Estados, que voluntariamente decidan adherirse a ellos, puedan enfrentar de manera coordinada los retos que surgen en el sistema internacional, particularmente aquellos que trascienden las fronteras nacionales.

En el contexto de la post Segunda Guerra Mundial, y gracias a la voluntad política de seis Estados europeos que padecieron de manera directa,

aunque también en modo diferenciado, las consecuencias de las dos guerras mundiales (Alemania, Bélgica, Francia, Italia, Luxemburgo y los Países Bajos) surgió, en 1951, la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) como una entidad supranacional que buscaba, en un principio, regular la producción de dos elementos fundamentales para la industria armamentística. Posteriormente, como consecuencia de los resultados positivos y gracias a la existencia de un bagaje jurídico muy sólido (*acquis communautaire*), la CECA, junto con la Comunidad Económica Europea (CEE) creada en 1957, se transformarían en lo que, desde 1992, se conoce como la Unión Europea (UE), un bloque regional con personalidad jurídica propia a partir de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa en 2009, que, hasta el 31 de enero de 2020, estaba integrado por 28 Estados europeos.

Al margen del proceso de la UE, han surgido diferentes regímenes de integración regional aunque con mucho menor nivel de fortaleza jurídica, económica, política, social e institucional, toda vez que los Estados se percataron de que la cooperación reforzada mediante el establecimiento de normas jurídicas comunes resultaba eficaz ante el surgimiento de retos que trascendían las fronteras estatales y cuya atenuación requería algo más que acciones unilaterales e, incluso, que acciones coordinadas a través de mecanismos tradicionales de cooperación. A guisa de ejemplo, destaca la Comunidad Andina (CAN) creada en 1969, el Mercado Común del Sur (Mercosur) constituido en 1991, la ALADI de 1980 y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) de 2010; la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN) creada en 1967; y la Unión Africana (UA) que data de 2002, la Unión del Magreb Árabe (UMA) de 1989 y la Comunidad Económica de Estados de África Occidental (CEDEAO) de 1975.

Sin embargo, la manifestación de diversos factores de estrés, tanto al interior de los regímenes de integración regional como fuera de éstos, tales como crisis económicas y financieras, el fortalecimiento de movimientos separatistas, nacionalistas y xenófobos en diversos Estados del orbe, conflictos internos, crisis humanitarias, terrorismo, flujos migratorios, Gobiernos autoritarios, redistribuciones de poder en el sistema internacional, la pérdida progresiva de legitimidad de los proyectos de integración, por mencionar tan sólo algunos ejemplos, han mermado su eficacia, al grado que muchos de los ejemplos citados están por desaparecer, mientras que algunos de los Estados que forman parte de tales esfuerzos de cooperación han decidido actuar de manera unilateral, sustentados en el criterio absoluto de soberanía estatal y en beneficio de sus intereses nacionales, en detrimento de los intereses que en un principio compartían con otros Estados de su región.

En cuanto a los factores de estrés endógenos, es importante reconocer que éstos han tenido una mayor o menor presencia en ciertas etapas históricas concretas. Por ejemplo, los regímenes de integración centroamericanos y sudamericanos han sorteado, especialmente durante las décadas de los setenta y ochenta, dificultades vinculadas con Gobiernos militares y dictatoriales, así como con la presencia de grupos armados internos que pusieron en peligro la estabilidad política, institucional y social de los Estados y de sus intentos de integración.

También en la década de los ochenta, la región enfrentó una crisis económica inédita, hasta ese momento, que se tradujo en un endeudamiento público insostenible por la excesiva cantidad de créditos que se pidieron al exterior, provocando, entre otras cosas, el retraso del crecimiento económico y el desmantelamiento del modelo económico de sustitución de importaciones que fue rápidamente remplazado por el modelo neoliberal, con todas las consecuencias negativas que esto implicó.

Ya en el siglo XXI, inició un proceso de polarización ideológica como consecuencia del ascenso de Gobiernos, tanto de izquierda como de derecha, que planteaban objetivos distintos para los regímenes de integración a los que pertenecían sus respectivos Estados, propiciando que éstos fueran, hasta cierto punto, inoperantes. Además, es preciso recordar que algunos regímenes de integración buscaron alinearse cada vez más a las políticas económicas estadounidenses, mientras que otros, los que más han fracasado, intentaron presentarse como una alternativa no alineada.

Como se puede apreciar, los distintos factores de estrés endógenos que han afectado en términos generales a todos los regímenes de integración latinoamericanos han surgido en momentos históricos muy precisos. No obstante, en esta obra no se presentarán siguiendo un criterio cronológico, sino que se mencionarán aleatoriamente cuando se haga referencia a cada uno de los regímenes elegidos como casos de estudio.

Dicho esto, es posible afirmar que los regímenes latinoamericanos de integración no han tenido efectos positivos tangibles, sobre todo en las dos últimas décadas del siglo XXI, ya que cada uno responde a los intereses particulares de determinados Estados, especialmente de aquellos que no tienen una influencia considerable en la región. Por el contrario, son una barrera, al menos ideológica, para aquellos Estados, como México y Brasil, que han optado por adoptar una estrategia de política exterior bilateral, persiguiendo sus intereses nacionales incluso en contra de los de la región en su conjunto.

En el caso específico de los regímenes de integración en los que participa México, éstos también han demostrado no ser eficaces en términos del cumplimiento de los objetivos para los que fueron creados. *Grosso modo*, la ALADI, a más de 40 años de su creación, se encuentra en un *impasse*, sin una solución a corto plazo, porque los objetivos planteados en su instrumento constitutivo están aún lejos de materializarse; la Alianza del Pacífico, aun cuando ha alcanzado ciertos logros, éstos han sido modestos debido, en gran medida, a la falta de voluntad de los cuatro Estados miembros y a trámites burocráticos que aletargan cualquier proceso; y finalmente la CELAC, pese a su reciente reactivación e impulso, mantendrá su carácter de foro de concertación política que no aportará beneficios tangibles para los Estados miembros, al menos por lo que se refiere al crecimiento y desarrollo económicos.

Es por ello que la política exterior de México se ha concentrado en fortalecer su pertenencia a la Zona de Libre Comercio de América del Norte, y todo indica que así continuará siendo en el corto y mediano plazo. Esto, a pesar de que, si bien esta zona es considerada una de las principales regiones económicas del mundo, en realidad, quien lleva el control es EUA, lo cual merma las oportunidades que esta situación podría representar para México y Canadá. En ese sentido, al tratarse de una subregión asimétrica que lo único que tiene en común es un tratado de libre comercio desigual, las posibilidades de cooperación conjunta con otras regiones son muy limitadas, abriendo paso al bilateralismo y al unilateralismo.

Si se retoma el argumento de que la región de América Latina ya no representa un área de oportunidad para la realización de acciones públicas enfocadas al logro de determinados objetivos nacionales, y que EUA sigue y seguirá siendo el principal destino de todo lo que exporta México en el futuro previsible, y que éste no está interesado en asumir un verdadero liderazgo en los procesos de integración en los que participa, es necesario que el Gobierno busque diversificar sus relaciones, no con países específicos, sino con procesos de integración consolidados para obtener beneficios que redunden en la mejora general de la calidad de vida de la población.

En pocas palabras, el regionalismo latinoamericano fragmentado y defensivo que no logra cumplir su objetivo prioritario, es decir, contrarrestar la hegemonía estadounidense y crear espacios de autonomía y emancipación para los Estados miembros, no resulta atractivo para un país que, como México, ya se encuentra inserto en la dinámica internacional, a diferencia de algunos países centroamericanos, caribeños y de Sudamérica que mantienen un interés creciente en el regionalismo para aumentar su poder de

negociación colectiva. Además, esta realidad impide que se construya una base sólida para generar relaciones entre los distintos bloques de integración regional como ya se ha intentado en varias ocasiones con la UE (relaciones UE-CELAC, UE-Mercosur, etcétera).

Estos argumentos refuerzan la idea de que debido al éxito limitado de los regímenes de integración regional en los que participa México, y a la expansión del regionalismo e interregionalismo en otras regiones del mundo, el país podría beneficiarse de la búsqueda de una estrategia de política exterior orientada hacia el cuasi interregionalismo para establecer vínculos con los actores regionales más relevantes a nivel internacional y alcanzar objetivos específicos.

En términos teóricos, el interregionalismo se puede definir como las relaciones formales y regulares de cooperación en sentido amplio entre regiones, entre actores de diferentes regiones o entre una región formalmente constituida y un Estado o una organización internacional en particular. Este último ejemplo, es decir, la relación de un Estado con un régimen de integración regional, se denomina cuasi interregionalismo, el cual, en esta obra, se presenta como una estrategia de política exterior con mucho potencial, especialmente para el Estado que actúa unilateralmente, pues le permite establecer relaciones con un amplio número de Estados que forman la región con la que se relaciona, sin la necesidad de depender de otros elementos como la pertenencia a un bloque en particular, como lo han hecho Brasil, Sudáfrica o algunos Estados del sudeste asiático.

Es así que resulta fundamental que México, tomando en consideración la afectación por múltiples factores de estrés endógenos y exógenos, se adapte a esta nueva realidad del sistema internacional y adopte una política exterior de vanguardia que vaya más allá de sus relaciones bilaterales, especialmente con EUA, y tienda hacia el cuasi interregionalismo para fortalecer su asociación estratégica con la UE y, eventualmente, establecer relaciones formales con la ASEAN, la UA, el Consejo de Cooperación para los Estados Árabes del Golfo (CCG), la Asociación Sudasiática para la Cooperación Regional (SAARC), por mencionar algunos ejemplos. Esta estrategia permitirá que el país, además de incrementar sus flujos comerciales con países que tienen un potencial creciente, se beneficie de elementos adicionales (tecnología, cultura, avances científicos, entre otros) que son necesarios para fomentar el crecimiento y el desarrollo económico sostenible, inclusivo y sustentable.

Es conveniente precisar que el logro de estos objetivos no depende exclusivamente de la articulación de una política exterior progresista que in-

cluya al cuasi interregionalismo como una de sus estrategias, sino que también hay que considerar las condiciones internas del país y los intereses propios de los Gobiernos en turno, que pueden ser más proclives a una política exterior activa o de corte proteccionista.

De igual manera, es necesario que exista un contexto regional y global favorables, sumado a que los regímenes de integración con los que se busque establecer una relación formal muestren un interés genuino hacia México. Es por ello que en los capítulos subsecuentes no sólo se hace referencia a los intereses nacionales, sino también a aquello que puede ofrecer el país para resultar atractivo en función de las necesidades de los regímenes de integración analizados.

Ya es tiempo de que la política exterior de México se diversifique, pero no firmando más acuerdos comerciales, pues se ha demostrado que ser el segundo país del mundo con más tratados de libre comercio ratificados no ha propiciado el crecimiento y, mucho menos, el desarrollo económico esperado, pero sí ha intensificado la dependencia hacia EUA y, con ello, la pérdida relativa de liderazgo e incluso de interés en América Latina. Fue así como desde el gobierno del expresidente Felipe Calderón Hinojosa el país se ha mantenido al margen de muchos acontecimientos importantes que debilitan el regionalismo latinoamericano, como el golpe de Estado en Honduras de 2009 o la crisis vigente en Venezuela por el gobierno dictatorial del presidente Nicolás Maduro Moros.

La participación de México en mecanismos internacionales y regionales de cooperación, tales como la ONU, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), el Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC), el G-20, el Grupo MITKA (México, Indonesia, Corea del Sur, Turquía y Australia), por mencionar tan sólo algunos ejemplos, ha demostrado el interés del país en fomentar el multilateralismo, pero también está claro que esta manera de negociar ha perdido su eficacia y está siendo sustituida por otras formas de entablar relaciones formales y, particularmente, informales. Es decir, los espacios multilaterales ya no son sinónimo de articulación de posturas regionales, sino un espacio más para tratar de posicionar, en primera instancia, el interés nacional.

Asimismo, el giro drástico que ha tenido la política exterior durante el gobierno encabezado por el presidente Andrés Manuel López Obrador, al pasar de una de corte neoliberal, globalizada y librecambista a una más cerrada y ortodoxa por lo que se refiere a la implementación de los principios de política exterior, abre una ventana de oportunidad para hacer, por un lado, un balance de los efectos positivos y negativos de su ejecución en los

últimos treinta años y, al mismo tiempo, un análisis prospectivo que la ponga en sintonía con el orden internacional actual.

En este libro se utiliza una metodología mixta que incluye métodos cuantitativos, principalmente estadísticas, y métodos cualitativos, como el inductivo-deductivo, el analítico-sintético y el comparativo.

Por otro lado, destaca la revisión jurídica de los instrumentos constitutivos de los diversos regímenes de integración regional contemplados (latinoamericanos y extrarregionales), así como de los instrumentos que han celebrado con diferentes Estados para establecer relaciones cuasi interregionales que podrían servir de ejemplo para una eventual estrategia de política exterior orientada hacia el cuasi interregionalismo.

Por lo que se refiere al marco conceptual, se recurre a vocablos y postulados de la teoría de la integración regional, que a su vez se basa en cuestiones ligadas al derecho internacional público y a las relaciones internacionales. Esta postura interdisciplinaria tiene como objetivo explicar un tema complejo como el interregionalismo y el cuasi interregionalismo como estrategias de la política exterior de los Estados y las organizaciones internacionales.

En cuanto a la estructura del libro, éste se divide en cuatro capítulos. El primero de ellos versará sobre los conceptos transversales (regionalismo, región, regionalización, cooperación regional, integración regional), haciendo énfasis en el interregionalismo y sus variantes. Asimismo, se hará referencia a la perspectiva teórica del interregionalismo desde la visión de las teorías clásicas y modernas de la integración regional. Además, se explicarán algunas ventajas de adoptar una estrategia de política exterior orientada hacia el cuasi interregionalismo.

El segundo capítulo se enfocará en el regionalismo latinoamericano, específicamente en el análisis de los resultados de los regímenes de integración en los que participa México (ALADI, CELAC y Alianza del Pacífico), incluyendo la Zona de Libre Comercio de América del Norte, para después presentar dos apartados sobre el futuro de las relaciones de México con América Latina y América del Norte.

El tercer capítulo, semejante al segundo en estructura, se centrará en el análisis de cinco regímenes de integración regional seleccionados como casos de estudio (UE, ASEAN, SAARC, GCC y UA), especialmente de los instrumentos jurídicos constitutivos de sus relaciones cuasi interregionales. Cabe aclarar que en la introducción del capítulo referido se justifica la razón de la elección de estos regímenes de integración.

También se hará un balance sucinto de la situación actual del cuasi interregionalismo como estrategia de política exterior de los Estados, así como del interregionalismo en términos generales. Esto permitirá demostrar que México podría obtener beneficios concretos si estableciera relaciones más estrechas con ciertos regímenes de integración regional.

El cuarto capítulo consistirá en un análisis de las fortalezas del Estado mexicano como un socio potencial de los regímenes de integración regional, así como de la viabilidad del fortalecimiento de las relaciones cuasi interregionales, tomando en consideración el nivel de solidez de los cinco casos de estudio. Lo anterior, con el objetivo de proponer con cuáles debe plantearse una relación más profunda, incluso mediante la suscripción de un instrumento jurídico, ya sea vinculante o de *soft law*.

Este libro abre una ventana de oportunidad para realizar investigaciones futuras sobre el potencial de las relaciones exteriores de México con regímenes de integración regional distintos a los seleccionados como casos de estudio.

CAPÍTULO PRIMERO

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

² *Ibidem*, p. 27.

I. CONCEPTOS BÁSICOS

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

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

1. *Regionalismo y otras nociones*

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

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

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

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

⁴ *Ibidem*, p. 251.

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

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

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

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

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

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

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

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

⁸ Cfr. *Ibidem*, pp. 551-554.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

A. *Región*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

B. *Regionalización*

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

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

C. *Cooperación regional*

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

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

¹⁵ Hettne, Björn, *op. cit.*, p. 555.

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

¹⁷ Hettne, Björn, *op. cit.*, p. 545.

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

D. *Integración regional*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

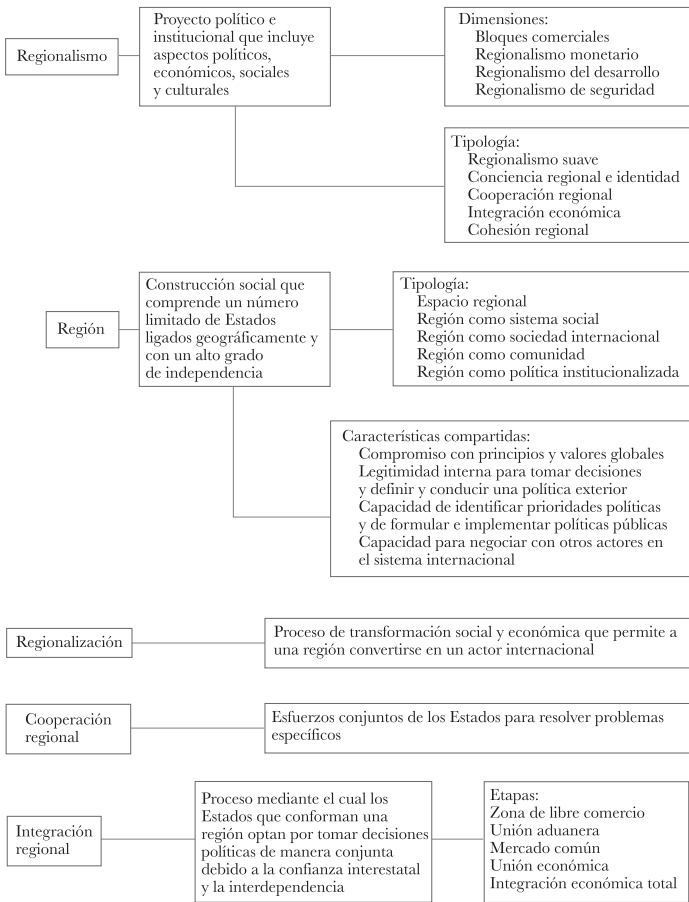
²⁰ Ultan, Mehlika Özlem, "European Cultural Integration: Theories and Practices", *International Journal of Culture and History*, Las Vegas, vol. 2, núm. 4, diciembre de 2016, p. 146.

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

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

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

DIAGRAMA 1. CONCEPTOS BÁSICOS



FUENTE: elaboración propia.

E. Otros conceptos: *bilateralismo y multilateralismo*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2. *Interregionalismo*

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

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

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

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

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

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

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

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

²⁹ *Idem.*

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

³¹ *Ibidem*, p. 17.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

³⁷ *Ibidem*, p. 144.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

TABLA 1. TIPO DE RELACIONES INTERREGIONALES
Y FORMAS DE INTERREGIONALISMO

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

X= tipo de relación cubierta por la forma de interregionalismo
(X)= tipo de relación parcialmente cubierta por la forma de interregionalismo
O= tipo de relación no cubierta por la forma de interregionalismo

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

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

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

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

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

⁴³ Hänggi, Heiner *et al.*, “Interregionalism: a New Phenomenon in International Relations”, en *id. et al.* (eds.), *Interregionalism and International Relations*, Abingdon, Routledge, 2006, p. 8.
⁴⁴ Hänggi, Heiner, “Interregionalism as a Multifaceted Phenomenon: in Search of a Typology”, en *id. et al.* (eds.), *Interregionalism and International Relations*, Abingdon, Routledge, 2006, pp. 54-56.

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

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

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

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

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

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

3. *Tipos de interregionalismo*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

A. *Interregionalismo puro*

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

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

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

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

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

B. *Transregionalismo*

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

C. *Cuasi interregionalismo*

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

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

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

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

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

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

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

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

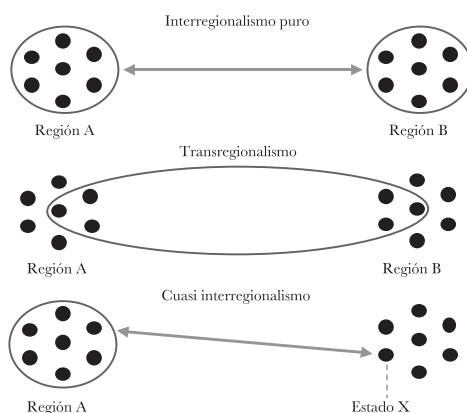
⁵² Baert, Francis *et al.*, *op. cit.*, p. 6.

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

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

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

ESQUEMA 1. TIPOS DE INTERREGIONALISMO



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

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

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

TABLA 2. TIPOLOGÍA
DE LAS RELACIONES INTERREGIONALES
INSTITUCIONALIZADAS

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

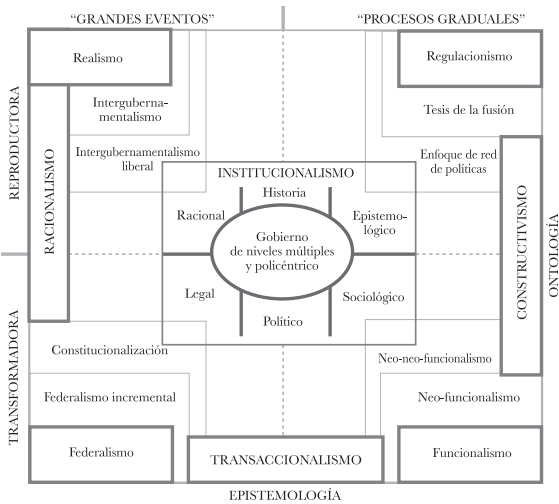
⁵⁵ Cfr. Negro, Sandra C., “Capítulo III. Caracterización y clasificación de los esquemas de integración”, en *id.* (dir.), *Derecho de la integración. Manual*, Buenos Aires, B de F, 2013, p. 37.

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

⁵⁷ Hettne, Björn, *op. cit.*, p. 565.

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

DIAGRAMA 2. TEORÍAS DE INTEGRACIÓN REGIONAL



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

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

1. *Funcionalismo*

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

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

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

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

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

2. Neofuncionalismo

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

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

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

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

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

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

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

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

⁶⁰ Haas, Ernst B., *op. cit.*, p. 5.

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

3. Intergubernamentalismo

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4. *Supranacionalismo*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1. *Institucionalismo supranacional*

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

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

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

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

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

2. *Posfuncionalismo*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

⁶⁹ *Ibidem*, pp. 13 y 14.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

CUADRO. FACTORES SIGNIFICATIVOS EN EL ESTUDIO DE LA POLÍTICA EXTERIOR

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

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

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

⁷⁷ *Ibidem*, pp. 7 y 8.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Bien lo señala Michael Reiterer:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

⁸⁵ *Ibidem*, p. 241.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Como indica Vugar Allahverdiyev,

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

⁹¹ Cfr. *ibidem*, pp. 11-14.

⁹² *Ibidem*, pp. 15-17.

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

Lo anterior, sin duda, así será.

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

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

CAPÍTULO SEGUNDO

LA CRISIS DE LOS ESQUEMAS DE REGIONALISMO EN LOS QUE PARTICIPA MÉXICO (HASTA 2022)

El presente capítulo tiene como propósito explicar de manera sucinta, en un primer momento, el desarrollo y evolución de la integración latinoamericana, haciendo énfasis en los factores de estrés que han propiciado un desgaste de los proyectos aún vigentes, desde el surgimiento del Pacto Andino en 1969, ahora Comunidad Andina (CAN), hasta la aparición del último esfuerzo de integración en el continente, es decir, la Alianza del Pacífico en 2011, pasando por la Comunidad del Caribe (CARICOM), la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), el Mercado Común del Sur (Mercosur), el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América-Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP), la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC). Asimismo, se hará referencia al régimen de integración de América del Norte sustentado en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), y sustituido en 2020 por el Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC).

Es importante aclarar que, aun cuando los regímenes de integración y los regionalismos⁹⁴ mencionados son significativos, pues han tenido resultados positivos, aunque de manera moderada y diferenciada, para la región y sus sociedades, en esta ocasión sólo se estudiarán con mayor profundidad aquéllos en los que participa el Estado mexicano, concretamente el T-MEC (antes TLCAN), la ALADI, la CELAC y la Alianza del Pacífico. Lo anterior para ser congruentes y coherentes con el objetivo del capítulo y de la obra en general: demostrar que diversos factores de estrés, tanto endógenos

⁹⁴ En el libro se utiliza el término “regionalismo” para referirse a los proyectos de integración menos ambiciosos y más flexibles o, incluso, menos formales, mientras que los “regímenes de integración” hacen alusión a proyectos de integración que, si bien están inmersos en el regionalismo, suelen ser más formales y legalistas, sobre todo porque se sustentan en instrumentos jurídicos constitutivos que les otorgan personalidad jurídica propia y, por lo mismo, pueden tener objetivos más específicos y de difícil alcance.

como exógenos, han debilitado a los regímenes referidos, razón suficiente para que México reoriente su política exterior recurriendo a estrategias novedosas, como el cuasi interregionalismo, para poder alcanzar ciertos objetivos nacionales.

Es por ello que, en los casos referidos, así como también ocurrirá en el tercer capítulo relativo a los regímenes de integración que se ubican fuera del continente americano, se hará énfasis en elementos concretos que, de acuerdo con Susana Czar de Zalduendo, es necesario cubrir cuando se estudia la disciplina jurídica denominada derecho de la integración, a saber: “la institucionalidad de los esquemas de integración; el ordenamiento jurídico que regula su funcionamiento y la solución de las controversias que ese funcionamiento pueda ocasionar”.⁹⁵

Finalmente, en el último apartado se analizará el impacto de las crisis⁹⁶ de los regímenes de integración y, en general, del regionalismo latinoamericano, en la política exterior actual de México, para después presentar un estudio prospectivo de las relaciones del país con las subregiones a las que pertenece: América del Norte y América Latina.

Sin ánimo de adelantar conclusiones, conviene señalar que el argumento del futuro incierto y poco prometedor de las relaciones intrarregionales de México será el sustento principal de los capítulos subsecuentes, mismos que se enfocarán en analizar regímenes de integración de otras regiones del orbe con los que México debería establecer y/o estrechar sus relaciones formales para mejorar su posición global y, con ello, propiciar un crecimiento y desarrollo económicos en el sentido más amplio de las palabras, incluyendo, en la medida de lo posible, elementos de carácter político, social, cultural, educativo, entre otros.

Ahora bien, antes de entrar en materia, es preciso referirse a la propuesta de Brigitte Weiffen sobre la utilización del concepto “factores de estrés” en el análisis de los regionalismos y regímenes de integración regional, pues se utilizará de manera recurrente para señalar puntualmente las fallas de

⁹⁵ Czar de Zalduendo, Susana, *op. cit.*, p. 29.

⁹⁶ En el libro se utiliza el término “crisis” para referirse a “un momento de ruptura en el funcionamiento de un sistema, un cambio cualitativo en sentido positivo o negativo, una vuelta sorpresiva y a veces hasta violenta y no esperada en el modelo normal según el cual se desarrollan las interacciones dentro del sistema en examen. Las crisis se caracterizan usualmente por tres elementos. Ante todo, por el carácter instantáneo, y frecuentemente de impredecibilidad; en segundo lugar, por su duración, que es a menudo limitada, y, finalmente, por su incidencia sobre el funcionamiento del sistema”. *Definiendo el concepto de crisis*, Santiago, 2021, disponible en: https://www.fahu.usach.cl/sites/fahu/files/paginas/articulo_concepto_de_crisis_2021.pdf.

distinta índole y de diferente procedencia que aquejan a los procesos estudiados y que, en el caso latinoamericano en particular, los han colocado en un contexto de crisis que, incluso, permite calificarlos de poco eficaces.

En su artículo,⁹⁷ Brigitte Weiffen define los factores de estrés de la siguiente manera:

los retos que, de manera individual, presentan un problema de política pública, pero no desencadenan automáticamente una crisis de regionalismo. Sin embargo, cuando los factores de estrés se agravan, permanecen en la agenda política durante un período de tiempo prolongado, o cuando se acumulan varios factores de estrés y se refuerzan mutuamente, su presencia aumenta la vulnerabilidad de las organizaciones regionales y puede provocar una crisis.⁹⁸

Estos factores de estrés, continúa la autora, se pueden clasificar en función de su origen y causa. Para realizar tal taxonomía, parte de las teorías de la integración regional, mismas que se explicaron en el capítulo anterior. Es así como el

intergubernamentalismo ve las crisis como el resultado de factores que son exógenos a los procesos de integración. En este paradigma, las crisis pueden ser provocadas internacional o domésticamente. [Por su parte,] el neofuncionalismo y el posfuncionalismo asumen que las crisis son provocadas por el propio funcionamiento del proceso de integración. Se trata de fenómenos endógenos.⁹⁹

Por consiguiente, tanto los factores de estrés exógenos (ajenos al propio régimen de integración) como endógenos (características del régimen de integración en su conjunto, es decir, limitaciones estructurales e institucionales), pueden clasificarse de la siguiente manera:

- a) Retos económicos: crisis macroeconómicas que provocan protestas masivas e inestabilidad política.
- b) Retos de seguridad: guerras, conflictos internos, crisis humanitaria, conflictos interestatales, terrorismo, tráfico de drogas, crimen organizado, inmigración, flujos migratorios.

⁹⁷ Weiffen, Brigitte, "Stress Factors and their Impact on Regionalism", en Nolte, Detlef e id. (eds.), *Regionalism Under Stress. Europe and Latin America in Comparative Perspective*, Abingdon, Routledge, 2021, pp. 15-33.

⁹⁸ *Ibidem*, p. 21.

⁹⁹ *Idem*.

- c) Retos socioculturales: nacionalismo, xenofobia, separatismo, secesionismo.
- d) Retos políticos: protestas, Gobiernos corruptos, abusos de poder, líderes populistas, nacionalistas y autoritarios.
- e) Cambios de poder: multipolaridad, poderes emergentes, acciones de Gobiernos en específico.¹⁰⁰

A la clasificación propuesta se le podrían agregar los retos institucionales y jurídicos, ya que, más adelante, se demostrará que existen, por ejemplo, limitaciones en los tratados constitutivos de algunos sistemas de integración, principalmente latinoamericanos, que, desde un inicio, los hacen inoperables e ineficientes para alcanzar ciertos objetivos. En el caso específico de los factores de estrés exógenos de carácter jurídico, destaca la crisis del Estado de derecho en algunos países de la región, así como la ausencia de un Estado de derecho regional; el carácter intrusivo del derecho de la integración en el ordenamiento jurídico interno de los Estados y su falta de eficacia.

En el mismo orden de ideas, Mariano Bullón Méndez señala que, además de los rasgos esenciales de la integración regional,

lo endógeno y lo exógeno son... factores que hacen complejo el proceso de integración, puesto que conciernen tanto a las condiciones internas de los países, sub-regiones y regiones, como al contexto o circunstancias externas en que se mueven los procesos de integración y que pueden constituirse tanto en elementos facilitadores como en obstaculizadores.¹⁰¹

Dicho lo anterior, la utilización de los factores de estrés en el análisis del regionalismo permitirá corroborar si “el mosaico de organizaciones regionales segmentadas y superpuestas [en el continente americano y en otras latitudes] indica fragmentación, ineficiencia y desintegración regional, o más bien señala una «geometría variable» de cooperación que facilita una densa pauta de interacciones regionales”.¹⁰²

Sin ánimo de adelantarse a las conclusiones del capítulo, todo indica que se presenta un fenómeno de fragmentación que Andrew F. Cooper y Richard Stubbs explican de la siguiente manera y que, como se comprobará en los siguientes capítulos, no es privativo de América Latina y el Caribe.

¹⁰⁰ Cfr. *Ibidem*, pp. 22-24.

¹⁰¹ Bullón Méndez, Mariano, *Procesos de integración en América Latina y el Caribe. Los Mega-acuerdos*, Beau Bassin, Académica Española, 2019, p. 6.

¹⁰² Weiffen, Brigitte, *op. cit.*, p. 27.

el creciente número de organizaciones regionales ha acentuado la fragmentación institucional en el seno de las regiones, arraigada en los intereses nacionales de determinados países o en una noción más estrecha de afinidad o “nosotros”. Esta fragmentación ha dado lugar a lo que [T. J.] Pempel... considera un proceso de “darwinismo institucional” que se desarrollará en el futuro con diversas organizaciones compitiendo por ser el principal foro regional. Como resultado, en cualquier momento, las organizaciones centrales pueden ser cuestionadas.¹⁰³

I. LA CRISIS DEL REGIONALISMO EN EL CONTINENTE AMERICANO COMO CONSECUENCIA DE FACTORES DE ESTRÉS ENDÓGENOS Y EXÓGENOS

En el continente americano, y en especial en América Latina, ha permeado desde el siglo XIX una idea de integración regional, resentida por la falta de cesión de ciertas facultades soberanas por parte de los Estados, que se ha materializado de manera muy diversa, ya sea en discursos, reuniones informales y más recientemente en la suscripción de instrumentos internacionales vinculantes que generan obligaciones recíprocas para los Estados parte, en beneficio de la estabilidad de determinado régimen de integración regional. Ulf Thoene, Edgard Junior Cuestas Zamora y María Carmelina Londoño se refieren a la evolución de la integración latinoamericana en los siguientes términos:

Desde el siglo XIX, los procesos independentistas en el continente americano fueron el preámbulo para el establecimiento de estructuras subregionales que, lejos de tener un fundamento integracionista, surgieron en respuesta a la vulnerabilidad y dependencia de los Estados de la región respecto de las potencias coloniales... Consecuentemente, esto no propició la consolidación de mecanismos de integración jurídica, por lo que se dio prevalencia a la adopción de formas de cooperación y asociatividad internacional caracterizadas por el rechazo a la cesión de soberanía estatal hacia instituciones supranacionales. [Es así como] América Latina ha sido epicentro de la creación de modelos institucionales de cooperación internacional, cuya peculiaridad es la protección de la identidad estatal mediante el control de las decisiones por parte de los Estados. Este particular constituye el punto de inflexión entre las

¹⁰³ Cooper, Andrew F. y Stubbs, Richard, “Contending Regionalisms: Hubs and Challengers in the Americas and the Asia-Pacific”, *The Pacific Review*, Londres, vol. 30, núm. 5, 2017, p. 616.

dos grandes corrientes que dominan los estudios sobre integración regional: el intergubernamentalismo y el supranacionalismo.¹⁰⁴

En un primer momento, durante los procesos independentistas de los actuales Estados latinoamericanos, Simón Bolívar, por mencionar tan sólo un ejemplo, propugnaba no sólo por la liberación e independencia del continente americano, sino que puso en el centro del debate de aquella época las ideas de la integración regional, aunque él mismo estaba consciente de las dificultades de tal hazaña. Hacia 1915, en su famosa *Carta de Jamaica*, escribió lo siguiente:

Es una idea grandiosa pretender formar de todo el mundo nuevo una sola nación con un solo vínculo que ligue sus partes entre sí y con el todo. Ya que tiene un origen, una lengua, unas costumbres y una religión, debería por consiguiente tener un solo gobierno que confederase los diferentes Estados que hayan de formarse; mas no es posible porque climas remotos, situaciones diversas, intereses opuestos, caracteres desemejantes, dividen a la América.¹⁰⁵

Otro ejemplo, también impulsado por Simón Bolívar, fue la celebración del Congreso Anfictiónico de Panamá en 1826 que tenía como objetivo principal la utopía de crear una confederación de Estados latinoamericanos. El producto de esta reunión fue la firma del Tratado de Unión, Liga y Confederación perpetua entre las Repúblicas de Colombia, Centro América, Perú y México, mismo que no se operacionalizó por problemas internos, principalmente económicos y políticos (falta de voluntad), de los Estados signatarios y por las ambiciones del Gobierno estadounidense encabezado por el presidente James Monroe y posteriormente por John Quincy Adams.

A esta etapa denominada “hispanoamericanismo”, caracterizada por esfuerzos retóricos, le siguió una segunda fase en la que

aparecen las primeras iniciativas de integración jurídica [basándose en el] reconocimiento de una identidad cultural que busca resguardarse bajo algunos de los ejes vertebrales del sistema de Westfalia, como lo son la igualdad juri-

¹⁰⁴ Thoene, Ulf *et al.*, “La Alianza del Pacífico y el regionalismo latinoamericano: en búsqueda de una revitalización autonomista de la integración”, *Análisis Político*, Bogotá, núm. 89, enero-abril de 2017, p. 92.

¹⁰⁵ Bolívar, Simón, *Carta de Jamaica*, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Vi-Da Global, disponible en: <https://www.educ.ar/recursos/151967/carta-de-jamaica-de-simon-bolivar/download/inline>.

dica de los Estados, la [libre] autodeterminación de los pueblos, la integridad y soberanía territorial [y] el principio de no intervención.¹⁰⁶

Posteriormente, en plena Guerra Fría y debido a los cambios en el sistema internacional, los Gobiernos latinoamericanos comenzaron a vislumbrar las posibilidades de mejorar sus economías internas con todo lo que ello implicaba en términos de las condiciones sociales de su población a partir de la cooperación económica y comercial, tomando como ejemplo los esfuerzos de las entonces Comunidades Europeas.

Fue así como inició realmente el regionalismo latinoamericano y, de manera progresiva, surgieron regímenes de integración regional con diferentes objetivos, enfoques y Estados miembros que ubicaron a la integración regional como una de las prioridades de su política exterior.

Ahora bien, el análisis de los regímenes de integración regional y de los regionalismos debe iniciar mostrando lo que Brigitte Weiffen denomina el “mosaico de organizaciones regionales segmentadas y superpuestas”. Para tal efecto, en las siguientes páginas se presenta una tabla que indica la pertenencia de los Estados y territorios de América Latina y el Caribe a los principales regímenes y regionalismos vigentes.

Como se puede advertir, muchos países, sobre todo de América Latina, participan en múltiples regionalismos y regímenes de integración regional que, como se verá más adelante, difieren sustancialmente o incluso ya son inoperantes, mientras que los países y territorios del Caribe tienen una participación marginal o incluso nula, lo cual indica, por un lado, el desinterés de esta subregión que tiene un gran potencial y, por el otro, la poca cohesión en términos políticos y económicos. Esta situación constituye un primer factor de estrés exógeno que dificulta la integración latinoamericana y caribeña.

Esta multiplicidad de regímenes de integración y regionalismos, como bien señala Susanne Gratius, indica

a la vez la fragilidad y la continuidad del proceso de integración latinoamericano. Fragilidad, porque algunos de los esquemas y organizaciones se han desarticulado o no existen más que en el papel... y continuidad, porque a pesar de los fracasos siguen surgiendo nuevas iniciativas... que indican que la integración forma parte de la búsqueda de identidad y autonomía de América Latina.¹⁰⁷

¹⁰⁶ Thoene, Ulf *et al.*, *op. cit.*, p. 98.

¹⁰⁷ Gratius, Susanne, *El auge del regionalismo latinoamericano: ¿más de lo mismo?*, Madrid, Fundación Ideas, 2012, p. 7.

TABLA 3. PERTENENCIA DE LOS ESTADOS Y TERRITORIOS DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE A DISTINTOS REGIONALISMOS Y RÉGIMENES DE INTEGRACIÓN REGIONAL (DICIEMBRE DE 2022)

<i>País o territorio*</i>	<i>CAN</i>	<i>CARICOM</i>	<i>ALADI</i>	<i>Mercosur</i>	<i>SICA</i>	<i>ALBA-TCP</i>	<i>UNASUR**</i>	<i>CELAC</i>	<i>Alianza del Pacífico</i>
Anguila		Asociado							
Antigua y Barbuda		Miembro				Miembro		Miembro	
Argentina	Asociado		Miembro	Miembro				Miembro	Observador
Aruba									
Bahamas		Miembro						Miembro	
Barbados		Miembro						Miembro	
Belice		Miembro			Miembro			Miembro	
Bermuda		Asociado							
Bolivia	Miembro		Miembro	Asociado (en proceso de adhesión)		Miembro	Miembro	Miembro	
Bonaire, San Eustaquio y Saba									
Brasil	Asociado		Miembro	Miembro				Miembro	
Chile	Asociado		Miembro	Asociado				Miembro	Miembro

* La lista de países y territorios se obtuvo del sitio web oficial de la División de Estadísticas del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Organización de las Naciones Unidas (ONU).

** El 6 de abril de 2023, Argentina confirmó su regreso formal a la UNASUR, mientras que Brasil realizó dicha notificación al día siguiente.

<i>País o territorio*</i>	<i>CAN</i>	<i>CARICOM</i>	<i>ALADI</i>	<i>Mercosur</i>	<i>SICA</i>	<i>ALBA-TCP</i>	<i>UNASUR**</i>	<i>CELAC</i>	<i>Alianza del Pacífico</i>
Colombia	Miembro		Miembro	Asociado				Miembro	Miembro
Costa Rica			Observador		Miembro			Miembro	Observador
Cuba			Miembro			Miembro		Miembro	
Curazao									
Dominica		Miembro				Miembro		Miembro	
Ecuador	Miembro		Miembro	Asociado				Miembro	Observador
El Salvador			Observador		Miembro			Miembro	Observador
Granada		Miembro				Miembro		Miembro	
Guadalupe									
Guatemala			Observador		Miembro			Miembro	Observador
Guayana Francesa									
Guyana		Miembro		Asociado			Miembro	Miembro	
Haití		Miembro						Miembro	Observador
Honduras			Observador		Miembro			Miembro	Observador
Isla Bouvet									
Islas Caimán		Asociado							
Islas Georgias del Sur									

<i>País o territorio*</i>	<i>CAN</i>	<i>CARICOM</i>	<i>ALADI</i>	<i>Mercosur</i>	<i>SICA</i>	<i>ALBA-TCP</i>	<i>UNASUR**</i>	<i>CELAC</i>	<i>Alianza del Pacífico</i>
y Sándwich del Sur									
Islas Malvinas									
Islas Turcas y Caicos		Asociado							
Islas Vírgenes Británicas		Asociado							
Islas Vírgenes de Estados Unidos									
Jamaica		Miembro						Miembro	
Martinica									
México			Miembro				Observador	Miembro	Miembro
Montserrat		Miembro							
Nicaragua			Observador		Miembro	Miembro		Miembro	
Panamá			Miembro		Miembro		Observador	Miembro	Observador
Paraguay	Asociado		Miembro	Miembro				Miembro	Observador
Perú	Miembro		Miembro	Asociado			Miembro (suspendió participación)	Miembro	Miembro

<i>País o territorio*</i>	<i>CAN</i>	<i>CARICOM</i>	<i>ALADI</i>	<i>Mercosur</i>	<i>SICA</i>	<i>ALBA-TCP</i>	<i>UNASUR**</i>	<i>CELAC</i>	<i>Alianza del Pacífico</i>
Puerto Rico									
República Dominicana			Observador		Miembro			Miembro	Observador
Saint Barthélemy									
San Cristóbal y Nieves		Miembro				Miembro		Miembro	
San Martín									
San Vicente y las Granadinas		Miembro				Miembro		Miembro	
Santa Lucía		Miembro						Miembro	
Sint Maarten									
Surinam		Miembro		Asociado			Miembro	Miembro	
Trinidad y Tobago		Miembro						Miembro	Observador
Uruguay	Asociado		Miembro	Miembro				Miembro	Observador
Venezuela			Miembro	Miembro (suspendido)		Miembro	Miembro	Miembro	

FUENTE: elaboración propia con información de los sitios web oficiales de los regímenes de integración.

En ese sentido, se puede afirmar que uno de los principales problemas del regionalismo latinoamericano radica en la diversidad de iniciativas que se superponen, pues en muchas ocasiones, al buscar la consecución de sus objetivos, dificultan las labores de otras. Este escenario se acentúa y perpetúa porque los regímenes responden a diferentes modelos socioeconómicos que reflejan distintas doctrinas políticas y, por si fuera poco, predominan las contradicciones relacionadas con los intereses nacionales de los Estados miembros, principalmente de aquellos que como México y Brasil ocupan un lugar preponderante en la región. Éste es otro factor exógeno que impide una integración real que aporte resultados positivos y tangibles.

En esencia,

el momento [para analizar los distintos regionalismos y regímenes de integración latinoamericanos] no puede ser más propicio: las políticas exteriores de los países... ponen en evidencia preferencias cada vez más complejas y más amplias. Y, al mismo tiempo, se vive una ebullición de varios proyectos de integración que se yuxtaponen entre sí y aún no marcan un norte fijo o, por lo menos consensuado.¹⁰⁸

Continuando con el análisis del “mosaico” de regionalismos y regímenes de integración, y como complemento de la tabla anterior, se listarán los principales proyectos vigentes, pero a partir de nueve variables que permitan corroborar que existen diferencias sustanciales entre ellos que, más que hacerlos complementarios, los contraponen. A continuación, se definen dichas variables y se explica su operacionalización, es decir, cuál es el argumento que subyace a su adjudicación para cada uno de los regionalismos y regímenes de integración considerados.

1. Año de firma del instrumento constitutivo: se refiere al año en el que los Estados fundadores suscribieron el instrumento jurídico que crea el régimen de integración regional, independientemente del estatus de la ratificación y la entrada en vigor.
2. Número de miembros: se refiere al número de Estados que, a diciembre de 2022, son miembros del régimen de integración regional, número que concuerda con la tabla titulada “Pertenencia de los Estados y territorios de América Latina y el Caribe a distintos regímenes de integración regional”.

¹⁰⁸ Jaramillo, Grace, “Introducción. La integración en la política exterior latinoamericana: Apuntes para el análisis”, en Bonilla, Adrián e *id.* (eds.), *La CELAC en el escenario contemporáneo de América Latina y del Caribe*, San José, Flacso-CAF, 2014, p. 8.

3. Naturaleza jurídica: se refiere tanto a la forma en que se constituye el régimen de integración regional en términos del derecho internacional público y de conformidad con su instrumento constitutivo, así como a la posesión de personalidad jurídica propia y distinta a la de los Estados que lo integran. Por personalidad jurídica se comprende la aptitud para ser titular de derechos y obligaciones en función de los objetivos y funciones que le fueron conferidos legalmente. En términos generales, un régimen de integración regional o cualquier organización internacional que goza de personalidad jurídica propia puede, en mayor o menor medida, celebrar tratados internacionales, establecer relaciones internacionales con organizaciones homólogas o con Estados, participar en procedimientos de solución de controversias internacionales, exigir responsabilidad internacional y ser internacionalmente responsable, contar con representación en distintos organismos intergubernamentales, gozar de privilegios e inmunidades, entre otros elementos.
4. Tipo de proceso: se refiere al objetivo del régimen de integración regional; si en el instrumento constitutivo se especifica que la intención es constituir un espacio de integración económica y comercial (cooperación económica) o si la integración incluirá aspectos políticos, sociales, culturales, medioambientales, entre otros (concertación).
5. Tipo de regionalismo: de acuerdo con Susanne Gratius, “en la historia reciente de la integración latinoamericana han surgido varios modelos socioeconómicos que reflejaron las respectivas doctrinas políticas de cada periodo y condujeron a tres olas de regionalismo”:¹⁰⁹
 - Regionalismo cerrado: en la década de los sesenta y setenta, e incluso de los ochenta, los regímenes de integración regional se centraron en el modelo de sustitución de importaciones que tenía como objetivo el desarrollo industrial, ya sea en términos económico-comerciales o, en la mayoría de los casos, contemplando otros temas que coadyuvaban al objetivo central.
 - Regionalismo abierto: los regímenes de integración regional que surgieron en la década de los noventa aprovecharon las políticas de apertura económica hacia el exterior de los Estados miembros para propiciar la disminución de los aranceles, la creación de uniones aduaneras, la privatización de empresas estatales y, en general, apostar por la marginación del Estado como actor económico.

¹⁰⁹ Gratius, Susanne, *El auge del regionalismo latinoamericano: ¿más de lo mismo?*, cit., p. 14.

- Regionalismo posliberal: las crisis económicas de los primeros años del siglo XXI pusieron en entredicho la continuidad de los regímenes de integración regional sustentados en ideas liberales y neoliberales, por lo que surgieron regímenes que buscan hacer frente al proyecto ideológico intervencionista de EUA, asumiendo, en mayor o menor medida, una postura antiimperialista y antineoliberal. Estos regímenes centran su discurso en la importancia del Estado en la economía y como agente de desarrollo.¹¹⁰
6. Etapa de integración económica (funcionamiento efectivo): como se señaló en el capítulo anterior, Bela Balassa considera que las integraciones económicas y comerciales consisten en un proceso de cinco etapas con características particulares (zona de libre comercio, unión aduanera, mercado común, unión económica e integración económica total). Si bien los instrumentos constitutivos de los regímenes de integración regional pueden señalar de manera expresa la etapa de integración que se pretende alcanzar, en el caso específico de la tabla 4 (véase página siguiente), la asignación se realiza a partir del funcionamiento efectivo del régimen correspondiente, es decir, qué etapa se ha alcanzado en la práctica. Cuando se asigna la categoría “no aplica”, significa que dicho régimen de integración no ha logrado alcanzar ninguna de las etapas propuestas por Bela Balassa. En cuanto al concepto “unión aduanera imperfecta”, éste significa que los Estados miembros del régimen de integración regional permiten el libre flujo de casi la totalidad de sus productos y aplican un arancel externo común a la mayoría de las importaciones provenientes del exterior de la zona integrada, pero no a todas ellas.
7. Institucionalidad: se refiere a la organización institucional de los regímenes de integración regional. Las unidades que los integran pueden estar conformadas exclusivamente por representantes de diferente jerarquía de los Estados miembros y, por ende, responden principalmente a los intereses de sus Gobiernos (intergubernamentales) o por funcionarias y funcionarios que actúan con independencia de los Gobiernos de los Estados miembros para alcanzar los objetivos de los regímenes de integración, amparados en las competencias propias derivadas de la cesión de ciertas facultades soberanas por parte de los Estados miembros y con estricto apego a los instrumentos que integran un derecho de la integración (supranacionales).

¹¹⁰ *Ibidem*, pp. 14-16.

TABLA 4. PRINCIPALES REGIONALISMOS Y RÉGIMENES DE INTEGRACIÓN REGIONAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (2022)

<i>Régimen de integración regional</i>	<i>Año de firma del instrumento constitutivo</i>	<i>Número de miembros (agosto de 2022)</i>	<i>Naturaleza jurídica</i>	<i>Tipo de proceso</i>	<i>Tipo de regionalismo</i>	<i>Etapas de integración económica (funcionamiento efectivo)</i>	<i>Institucionalidad</i>	<i>Mecanismo de solución de controversias</i>	<i>Relaciones inter-regionales</i>
CAN	1969	4	Organización internacional con personalidad jurídica	Concertación	Regionalismo cerrado y posteriormente regionalismo abierto	Zona de libre comercio con liberalización gradual de servicios y armonización de políticas económicas y sociales	Intergubernamental / supranacional	Solución judicial	Sí
CARICOM	1973	15	Organización internacional con personalidad jurídica	Concertación	Regionalismo cerrado	Unión aduanera	Intergubernamental	Solución judicial	Sí
ALADI	1980	13	Organización internacional con personalidad jurídica	Concertación	Regionalismo cerrado	Acuerdo de alcance parcial	Intergubernamental	Consultas político-diplomáticas	Sí
Mercosur	1991	5	Organización internacional con personalidad jurídica	Concertación	Regionalismo abierto	Unión aduanera imperfecta	Intergubernamental	Arbitraje	Sí
SICA	1991	8	Organización regional con personalidad jurídica	Concertación	Regionalismo abierto	Unión aduanera en ciernes	Intergubernamental	Solución judicial	Sí

<i>Régimen de integración regional</i>	<i>Año de firma del instrumento constitutivo</i>	<i>Número de miembros (agosto de 2022)</i>	<i>Naturaleza jurídica</i>	<i>Tipo de proceso</i>	<i>Tipo de regionalismo</i>	<i>Etapa de integración económica (funcionamiento efectivo)</i>	<i>Institucionalidad</i>	<i>Mecanismo de solución de controversias</i>	<i>Relaciones inter-regionales</i>
ALBA-TCP	2004	8	Organización internacional sin personalidad jurídica	Concertación	Posliberal	Modelo de integración no capitalista	Intergubernamental	Consultas político-diplomáticas	No
UNASUR	2008	5	Organización regional con personalidad jurídica	Concertación	Posliberal	No aplica	Intergubernamental	Consultas político-diplomáticas	Sí
CELAC	2010	33	Mecanismo de concertación e integración regional sin personalidad jurídica	Concertación	Posliberal	No aplica	Intergubernamental	Consultas político-diplomáticas	Sí
Alianza del Pacífico	2012	4	Acuerdo internacional sin personalidad jurídica	Cooperación económica	Regionalismo abierto	Zona de libre comercio	Intergubernamental	Consultas político-diplomáticas Arbitraje	Sí

FUENTE: elaboración propia.

8. Solución de controversias: los regímenes de integración regional pueden contemplar, desde su creación, mecanismos o medios de solución pacífica de las controversias, definidas como “un desacuerdo sobre una cuestión de hecho o de derecho, un conflicto de opiniones jurídicas o de intereses entre dos personas”¹¹¹ o, en este caso, entre dos Estados miembros del régimen. Los mecanismos pueden ser jurídicos (solución judicial o arbitraje) o políticos/diplomáticos (negociación directa, buenos oficios, mediación, investigación y conciliación).¹¹²
9. Relaciones interregionales: un régimen de integración regional mantiene relaciones interregionales cuando sostiene vínculos formales y regulares de cooperación en sentido amplio con otras regiones, con actores de diferentes regiones o con un Estado o una organización internacional en particular.

De la tabla anterior, es posible reconocer una serie de factores de estrés endógenos que no han permitido que los regionalismos y regímenes de integración latinoamericanos sean resilientes ante los factores exógenos que tienen un origen internacional, como podrían ser las crisis económicas y financieras o el ascenso al poder de mandatarios que, como el presidente Donald Trump, ponen en entredicho la estabilidad del sistema internacional, de sus instituciones y de los instrumentos jurídicos emanados de aquéllas.

En primera instancia, es importante destacar que existen proyectos que fueron creados en momentos históricos que difieren del contexto actual y que no han sido reformados para adecuar su estructura y funcionamiento y, de esta manera, tener la capacidad de atender las necesidades de los Estados miembros. Como apunta José Antonio Sanahuja,

los procesos de integración... se han enfrentado en los últimos años a una agenda muy exigente en la que se negocian a nivel bilateral, subregional, hemisférico, y multilateral, en un contexto de gran incertidumbre en el que se han ido acumulando compromisos extracomunitarios y se observan ten-

¹¹¹ Caso de las Concesiones de *Mavrommatis* en Palestina, Corte Permanente de Justicia Internacional, serie A, núm. 2, 30 de agosto de 1924, p. 11.

¹¹² Villalta Vizcarra, Ana Elizabeth, *Solución de controversias en el derecho internacional*, Washington D. C., Organización de los Estados Americanos, 2014, disponible en: https://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/publicaciones_digital_xli_curso_derecho_internacional_2014_ana_elizabeth_villalta_vizcarra.pdf.

dencias centrífugas, en desmedro de la atención que requieren sus carencias internas.¹¹³

La falta de atención por parte de los Estados miembros a los requerimientos internos de los propios regímenes de integración se debe a que los Gobiernos prefieren establecer relaciones bilaterales con otros actores, incluso ajenos a la región, para alcanzar sus objetivos nacionales, disminuyendo así la voluntad política que resulta indispensable para fortalecer cualquier proceso de integración. Esta situación constituye un factor de estrés exógeno porque se genera a nivel interno de cada Estado, es decir, es independiente a los regímenes de integración regional.

Lo anterior se vincula estrechamente con la política exterior de los Estados, pues cada una de ellas responde a un contexto particular, generalmente en términos económicos y comerciales; a las necesidades de los actores dominantes en la construcción de la propia política, siendo el presidencialismo una característica del contexto latinoamericano; a los instrumentos y estrategias que de manera recurrente se utilizan para su implementación; y, finalmente, al interés real del Gobierno hacia los procesos de integración, el cual tiene que trascender lo discursivo para traducirse en acciones concretas.

En cuanto a la variable relativa al número de Estados que participan en los regionalismos y regímenes de integración con el estatus de miembro de pleno derecho, se advierte una disparidad importante entre organizaciones como la CELAC que aglutinan a la mayoría de los Estados de la región y aquellas que tienen un alcance mucho más limitado por tratarse de esfuerzos subregionales. Esta diversidad se debe, en esencia, a que los Estados de América Latina y el Caribe no se perciben como parte de una región consolidada, pues se han percatado de que existe una descoordinación importante que no permite llevar a buen puerto los esfuerzos de amplio alcance.

Es por ello que los Estados que conforman subregiones (América Central, el Caribe y América del Sur, por mencionar las más reconocidas) han aprovechado su colindancia para crear regímenes de integración de carácter económico y comercial que, idealmente, constituyan una estrategia para sortear los efectos negativos de factores de estrés exógenos, particularmente retos económicos, políticos, de seguridad y, en menor medida, por cambios de poder.

Al respecto, Ulf Thoene, Edgard Junior Cuestas Zamora y María Carmelina Londoño afirman que

¹¹³ Sanahuja, José Antonio, *op. cit.*, p. 18.

la variedad de mecanismos de integración regional fue el producto de esfuerzos de coordinación y cooperación política que buscaban blindar a los países de la región de externalidades negativas generadas por la propensión hacia los tradicionales centros de poder. En cualquier caso, la coexistencia de sistemas subregionales acentuó la disgregación latinoamericana.¹¹⁴

Por lo que se refiere a la naturaleza jurídica, conviene destacar que, de los once casos analizados, solamente tres no tienen personalidad jurídica propia (ALBA-TCP, CELAC y la Alianza del Pacífico) y son ejemplos de regionalismos, lo cual, en principio, limita considerablemente su capacidad como actores de las relaciones internacionales y sujetos de derecho internacional. Esto, ya que no constituyen regiones con políticas institucionalizadas y, por ende, no tienen una representación hacia el exterior unificada, sino que se presentan como un conjunto de Estados con intereses propios que, de manera conjunta, no pueden suscribir acuerdos jurídicos vinculantes con otros actores del sistema internacional.

El resto, que se podrían catalogar como regímenes de integración regional, cuentan con personalidad jurídica propia, porque los Estados que los conforman se vieron inmersos en un proceso de regionalización para transformar el área geográfica a la que pertenecen en un sujeto activo (actor) capaz de articular intereses y tener una representación más homogénea en el concierto internacional. No obstante, la capacidad de celebrar tratados internacionales, establecer relaciones internacionales con terceros actores (interregionales, por ejemplo), contar con representación en distintos organismos intergubernamentales, entre otras prerrogativas, no han podido eclipsar el desinterés creciente de los Estados hacia los regímenes de integración a los que pertenecen, aunado al discurso perenne sobre la reafirmación de su soberanía nacional en detrimento de una mayor institucionalidad de los regímenes que, para funcionar realmente, requieren de la cesión de facultades a entidades regionales que trascienden las fronteras nacionales.

El análisis de la personalidad jurídica, para ser más preciso y coadyuvar a la corroboración del carácter intergubernamental de los regímenes de integración y la ausencia de una cesión real de soberanía por parte de los Estados miembros, requiere de la revisión de aspectos jurídico-institucionales, tales como:

- La estructura institucional, el ordenamiento jurídico y, de ser el caso, el mecanismo de solución de controversias de los regímenes de integración.

¹¹⁴ Thoene, Ulf *et al.*, *op. cit.*, p. 100.

- La naturaleza de las funciones de los órganos políticos y administrativos de los regímenes de integración para determinar si son intergubernamentales o supranacionales y su sistema de votación (unanimidad, mayoría absoluta, mayoría simple o mayoría cualificada).
- El tipo de mecanismos de solución de las controversias (mediación, conciliación, arbitraje, órganos judiciales), su función (resolución de disputas, control de legalidad, interpretación y aplicación uniforme del derecho de la integración), procedimiento y alcance (Estados, Estados y órganos; órganos entre sí; particulares).
- El grado de incorporación de las normas del derecho de la integración, o derecho comunitario en el caso de la UE, en los sistemas jurídicos internos de los Estados miembros.

Sobre este último aspecto jurídico, conviene aclarar que el derecho de la integración se define como

el complejo de normas jurídicas que regulan las relaciones de las comunidades de Estados con otros sujetos de derecho, entre los que se encuentran no sólo los Estados y las organizaciones internacionales, sino también los órganos, organismos e instituciones comunitarias y los particulares, sean éstos personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, capaces de ser sujetos de derecho y obligaciones en los Estados miembros.¹¹⁵

Este ordenamiento jurídico nuevo que deriva de los tratados constitutivos de los regímenes de integración regional y, por lo tanto, es acordado previamente por los Estados signatarios, para ser realmente efectivo, debe cumplir con cuatro principios que garantizan su incorporación en el derecho interno de los Estados miembros y, con ello, su plena observancia.

- a) Aplicabilidad inmediata: las normas del derecho de la integración se convierten en normas de derecho interno de los Estados miembros, esto es, se integran plenamente en los ordenamientos jurídicos, y las y los jueces, tribunales y cortes nacionales deben observarlas.
- b) Aplicabilidad directa: las normas del derecho de la integración crean por sí mismas derechos y obligaciones para las y los particulares de los Estados miembros, lo que implica que cualquier nacional tiene derecho a solicitar que se le apliquen las normas comunitarias que le afectan y los Estados miembros están obligados a hacerlo.

¹¹⁵ Guerrero Mayorga, Orlando, “El derecho comunitario: concepto, naturaleza y caracteres”, *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, México, 2005, t. II, p. 760.

- c) Primacía: las normas comunitarias están por encima de las normas internas de los Estados miembros y, por ende, las primeras tienen aplicación preferente en el caso de un conflicto entre ambos ordenamientos.
- d) Responsabilidad del Estado: los Estados miembros están obligados a reparar los daños causados a las y los particulares como consecuencia de la violación de normas comunitarias.¹¹⁶

El principal problema de la falta de incorporación del derecho de la integración en el ordenamiento jurídico de los Estados miembros, como ocurre en el contexto de los regímenes de integración latinoamericanos y caribeños, salvo en contadas excepciones, es que, ante el conflicto entre una norma de derecho de la integración y una norma de derecho interno, puede prevalecer esta última. Lo anterior, en la práctica, deja en letra muerta el derecho de la integración, lo cual obstaculiza el avance y la eficacia de los regímenes de integración regional en su conjunto, y los hace dependientes de las coyunturas y voluntades políticas.

Además, las normas del derecho de la integración, al no tener efecto directo, no crean derechos y obligaciones en el patrimonio jurídico de las y los particulares. Por ende, las personas privadas no pueden hacer valer las normas del derecho de la integración en procedimientos iniciados ante tribunales internos, hecho que debilita la eficacia de dichas normas y las priva de mecanismos que controlen el cumplimiento de los compromisos que asumen los Estados en virtud de este derecho, contribuyendo a que este último, como se mencionó en el párrafo anterior, sea letra muerta.

Por lo que se refiere a la responsabilidad de los Estados, si bien en el derecho internacional clásico los Estados son responsables frente a otros Estados por la violación de cualquier norma o principio internacional, lo que deriva de una demanda ante la Corte Internacional de Justicia al invocar la comisión de un hecho internacionalmente ilícito para obtener reparación, en el caso específico del derecho de un régimen de integración regional, se esperaría que, tal y como ocurre en la UE, dicho cuerpo normativo tuviera aplicabilidad inmediata y directa en el ordenamiento jurídico de los Estados miembros para que una persona privada, ya sea física o moral, pueda demandar a un Estado miembro ante un tribunal interno de su respectiva jurisdicción, para que éste repare el daño ocasionado por una violación al derecho de la integración. Al respecto, Virdzhiniya Petrova Georgieva explica lo siguiente sobre el caso europeo:

¹¹⁶ Cfr. *ibidem*, pp. 772-774.

Tratándose de la aplicación del Derecho comunitario por los Estados miembros, el principio de responsabilidad de los Estados puede considerarse como el principio más innovador establecido por el [Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE)]. Su importancia es primordial porque permite la imposición de sanciones concretas a los Estados que violan el Derecho comunitario. En este sentido, una cuestión agitaba durante largo tiempo la doctrina europea. Se trataba de saber si el Derecho comunitario impone a los Estados miembros la obligación de reparar los perjuicios causados a los particulares por las violaciones del Derecho comunitario; y, en la afirmativa, cuál sería el fundamento jurídico [de una obligación de esta índole]. El Tribunal respondió tarde pero de manera muy categórica: “el Derecho comunitario impone el principio según el cual los Estados miembros son obligados a reparar los daños causados a los particulares por las violaciones del Derecho comunitario que les son imputables”. Con el establecimiento del principio de responsabilidad de los Estados miembros por violación del Derecho comunitario el TJUE marcó claramente su preocupación de promover una correcta aplicación de las normas comunes en los órdenes jurídicos nacionales. Si con los principios de efecto directo y primacía el TJUE desempeñó un papel de constructor de la integración europea, el establecimiento del principio de responsabilidad de los Estados por violación del Derecho comunitario le permitió afirmarse como guardián de último nivel de la preservación de los objetivos de dicha integración.¹¹⁷

En el caso particular de los regionalismos y regímenes de integración latinoamericanos, lo anterior resulta improcedente, ya que no existe un derecho de la integración que tenga aplicabilidad inmediata y directa a nivel interno de los Estados que forman parte de dichos regímenes. Bajo este supuesto, cuando una persona particular presenta una queja ante un tribunal interno aludiendo una violación por parte de un Estado miembro al derecho derivado del propio proceso de integración, tal queja resulta improcedente porque el Estado no se encuentra legalmente obligado a cumplir con las normas comunitarias y, por ende, tampoco a reparar el daño por una violación.

La cuarta variable de la tabla se refiere a los objetivos de los regionalismos y regímenes de integración y, como se puede ver, la inmensa mayoría busca un acercamiento no sólo en términos económicos y comerciales, como la Alianza del Pacífico, sino que son mucho más ambiciosos al tratar de abarcar temas políticos, sociales, culturales, normativos, estructurales,

¹¹⁷ Petrova Georgieva, Virdzhiniya, *La contribución del “juez” al desarrollo de las integraciones regionales: los casos europeo y latinoamericano*, México, UNAM, 2011, pp. 92 y ss., disponible en: <http://132.248.9.195/ptb2011/mayo/0668999/Index.html>.

entre otros. Este alcance, que se puede encontrar de manera expresa en los respectivos instrumentos constitutivos, también es un factor de estrés endógeno, pues el exceso de carga temática supera la capacidad de acción de los regímenes de integración que, de por sí, carecen de instituciones independientes que puedan actuar por encima de la soberanía de los Estados miembros. Es por ello que los procesos de integración que pretenden establecer una zona de libre comercio o algún fin más pragmático resultan ser más eficaces, mientras que los de concertación suelen estancarse en declaraciones políticas no vinculantes.

En cuanto al tipo de regionalismo, éste se relaciona estrechamente con el momento en el que surgieron los diferentes regímenes de integración, siendo un elemento que demuestra su falta de adaptación al contexto actual. Los regímenes de integración que adoptaron un regionalismo cerrado continúan enfrascados en la consecución de objetivos relacionados con el desarrollo industrial, lo cual resulta efectivo sólo para los Estados menos desarrollados o que se encuentran en vías de desarrollo, pero que adolecen de un sistema de industrialización consolidado.

Por su parte, los regímenes de integración sustentados en las ideas neoliberales de apertura hacia el exterior (regionalismo abierto), si bien han tenido cierto grado de éxito en cuanto a la liberalización comercial, todavía no logran una interdependencia efectiva a partir de economías complementarias que aumente el flujo de los bienes y servicios entre los Estados miembros, es decir, al tratarse de economías con características similares en términos de lo que producen, no se ha propiciado la implementación del modelo de las “ventajas comparativas” o la teoría de la distinta dotación de factores de producción. En palabras de José Antonio Sanahuja:

Los modelos de “nuevo regionalismo” o de “regionalismo abierto” han logrado que la integración latinoamericana haya alcanzado logros notables en materia de liberalización arancelaria, cercana al 85% del universo arancelario y al 70% del total de los intercambios. Pese a ello, los intercambios intrarregionales siguen siendo relativamente bajos... Esta paradoja, sólo aparente, responde a la estructura de las economías de la región, así como a las carencias del modelo regionalista vigente: persisten barreras no arancelarias; no hay verdaderas instituciones comunitarias; los mecanismos de solución de diferencias son débiles, lo que genera inseguridad jurídica; las normas no se incorporan a las legislaciones nacionales o no se aplican; hay falta de coordinación macroeconómica y de políticas sectoriales; y los mecanismos correctores de las asimetrías regionales están ausentes... Estas carencias también explican la vulnerabilidad externa de los esquemas de integración. La experiencia de las crisis recientes revela su debilidad como marcos reguladores,

ya que éstos no cuentan con mecanismos capaces de impedir medidas unilaterales —devaluaciones, instrumentos de defensa comercial, uso indebido de reglamentos técnicos o sanitarios...— que inducen un comportamiento procíclico en los flujos comerciales, dañan a los socios regionales y agravan las asimetrías y las desigualdades en la distribución de sus costes y beneficios, restando apoyo social a los procesos.¹¹⁸

La referencia anterior deja al descubierto un número importante de factores de estrés endógenos (características de los regímenes de integración) que sustentan el argumento de que se encuentran en crisis y no sólo por la coyuntura actual, sino por su falta de capacidad de adaptación y resiliencia. Entre ellos, destaca la falta de una integración económica sólida; la ausencia de mecanismos correctores de las asimetrías regionales; y la poca efectividad de los marcos reguladores.

Relacionada con la variable anterior, se encuentra la etapa de integración económica que han alcanzado los distintos regionalismos y regímenes de integración regional, si es que ello ha ocurrido, pues, por ejemplo, la UNASUR y la CELAC no han dado muestras de un avance significativo que permita ubicarlos en la tipología elaborada por Bela Balassa. Es más, por lo que se refiere a la UNASUR, incluso se ha cuestionado su vigencia, debido, en gran medida, a la combinación de los cambios en los intereses nacionales de los Estados que la conformaron y la crisis en Venezuela. Es así como su ausencia en términos prácticos ha provocado el surgimiento de un proyecto alternativo denominado Foro para el Progreso de América del Sur (Prosur) que está integrado por Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú y Surinam.

En el caso de la CARICOM, ésta constituye una unión aduanera, mientras que el Mercosur, debido a la falta de la liberalización total de bienes y servicios y del establecimiento de un arancel externo que aún no es común para todos los productos, se considera una unión aduanera imperfecta, y el SICA apenas está iniciando el proceso de constitución de una unión aduanera.

La ALADI, por su parte, es un ejemplo de menor nivel de integración, pues, como se explicará más adelante, se erigió como un acuerdo de alcance parcial, es decir, se signó un acuerdo en el que participan apenas algunos de los Estados miembros, sin que esto signifique la eventual adhesión del resto de ellos.

Finalmente, la Alianza del Pacífico, de manera análoga al T-MEC, constituye una zona de libre comercio, mientras que la CAN, si bien tuvo

¹¹⁸ Sanahuja, José Antonio, *op. cit.*, pp. 17 y 18.

avances para alcanzar la etapa de unión aduanera, en la actualidad constituye una zona de libre comercio, pero con liberalización gradual de servicios y armonización de políticas económicas y sociales.

Cabe aclarar que el T-MEC y la Alianza del Pacífico, junto con la ALADI y la CELAC, serán objeto de un análisis más riguroso pues se encuentran inmersos, aunque en diferente nivel, en la visión de la política exterior de México.

La séptima variable se refiere a la forma en que se estructuran los regionalismos y los regímenes de integración o, dicho de otro modo, a su grado de institucionalidad. Todos los casos de estudio, salvo la CAN, muestran una naturaleza meramente intergubernamental, lo cual “impide el desarrollo de cláusulas de ejecución u órganos con capacidad de evitar repliegues de dichos procesos como consecuencia de la falta de voluntad política”.¹¹⁹ Este hecho, que constituye uno de los principales factores de estrés endógenos, se debe a que

se tiende a asociar la integración jurídica con la amputación de las prerrogativas estatales. Esto, aunado a la promoción de valores y principios mediante declaraciones que carecen de fuerza vinculante, retrasa la creación de un derecho supranacional y la imposición de medidas jurídicas ante su eventual incumplimiento, dejando en el plano del voluntarismo el alcance y efectividad de los procesos.¹²⁰

Al respecto, Susanne Gratius señala que el enfoque intergubernamental que caracteriza al regionalismo latinoamericano y caribeño “es el resultado de una combinación de toma de decisiones presidenciales e ideologías cambiantes en los sistemas presidenciales y la defensa de la soberanía nacional por parte de los Estados miembros. Esto se hace para contrarrestar la hegemonía de los Estados Unidos”.¹²¹ De hecho, agrega que el Mercosur, la UNASUR, la CELAC y la Alianza del Pacífico “siguieron un enfoque intergubernamental y no tenían la intención de establecer instituciones supranacionales. Eran el resultado de afinidades ideológicas entre líderes políticos y del impulso de un retiro gradual del enfoque hegemónico de Estados Unidos hacia América Latina”.¹²²

¹¹⁹ Thoene, Ulf *et al.*, *op. cit.*, p. 106.

¹²⁰ *Ibidem*, pp. 106 y 107.

¹²¹ Gratius, Susanne, “EU-LAC Relations after Brexit. Regionalism and Inter-Regionalism à la Carte”, en Nolte, Detlef y Weiffen, Brigitte (eds.), *Regionalism Under Stress. Europe and Latin America in Comparative Perspective*, Abingdon, Routledge, 2021, p. 173.

¹²² *Ibidem*, p. 172.

De lo anterior se desprende un factor de estrés exógeno que de hecho propicia la institucionalidad laxa de los regionalismos y regímenes de integración: su subordinación a las ideologías cambiantes de los sistemas presidenciales en turno, que, por lo regular, se centran en la defensa a ultranza de la soberanía nacional, aun cuando esto afecta la capacidad de acción de los regímenes de integración a los que pertenecen. De hecho, como señala Sandra C. Negro:

las decisiones políticas en el ámbito interno de cada Estado normalmente son fundamentales en la constitución de los procesos de integración y, en particular, pueden identificarse los apellidos de los “hacedores” políticos, es decir, de aquellas personas que, ocupando cargos políticos —a nivel nacional—, hicieron un aporte decisivo en pro [o en contra] de la integración regional.¹²³

Abonando al factor de estrés anterior, Andrew F. Cooper y Richard Stubbs señalan lo siguiente:

las aspiraciones normativas de las organizaciones aspirantes suelen estar entrelazadas con las ambiciones de individuos clave. Este es sin duda el caso de la conexión entre Chávez y el auge (y declive) del ALBA. Pero también es un factor en el estancamiento de Mercosur y UNASUR con el cambio del liderazgo de Luiz Inácio Lula da Silva a Dilma Rousseff. Mientras que Lula era un defensor tanto de los componentes normativos como técnicos de estos proyectos, Rousseff se distrajo con su cada vez más peligrosa situación política interna. No sólo se tambaleó la parte de la cumbre, sino que también se erosionó la subestructura con respecto a los comités.¹²⁴

En cuanto a los mecanismos de solución de controversias (octava variable), se advierte que tres regímenes de integración latinoamericanos se decantan por la solución judicial (CAN, CARICOM y SICA), mientras que el Mercosur y la Alianza del Pacífico optaron por el arbitraje. Si bien ambas opciones son de carácter jurídico, lo cual da mayor fortaleza a los regímenes de integración porque las controversias son resueltas de tal forma que se garantiza, al menos en teoría, la toma decisiones al margen de los intereses de los Gobiernos de los Estados miembros, existe una diferencia importante. En palabras de Ana Elizabeth Villalta:

Los medios jurídicos de solución pacífica de las controversias internacionales son el arbitraje y la solución judicial (justicia internacional), ambos terminan

¹²³ Negro, Sandra C., *op. cit.*, p. 45.

¹²⁴ Cooper, Andrew F. y Stubbs, Richard, *op. cit.*, p. 628.

con la decisión obligatoria de un Tribunal, pero con la diferencia de que en el arbitraje las Partes constituyen el Tribunal, escogen los árbitros y convienen el procedimiento; y en el arreglo judicial se presupone la existencia de un Tribunal o Corte Permanente preconstituido que tiene sus propios jueces y reglas de procedimiento.¹²⁵

En cuanto a la ALADI, el ALBA-TCP, la UNASUR y la CELAC, estos regímenes dirimen sus controversias mediante consultas político-diplomáticas, es decir, son los Gobiernos de los Estados miembros los que deciden la manera de resolver algún problema que surja por la interpretación de los instrumentos jurídicos constitutivos o por la acción de un Estado miembro. A diferencia de los medios jurídicos, éstos son más propensos a ajustarse a los intereses particulares de los Estados miembros, lo cual reduce considerablemente el nivel de integración de los regímenes.

En el caso particular de la CAN, conviene aclarar que tal régimen de integración regional cuenta con un Tribunal de Justicia que actúa como mecanismo de solución de controversias cuyo objetivo, al igual que el de cualquier otro Tribunal o mecanismo de solución de conflictos, es ejercer el control jurisdiccional para garantizar “la seguridad jurídica, a través de la existencia de una jurisprudencia única y permanente para que los Estados, los inversionistas, los comerciantes y los ciudadanos comunitarios, sepan de antemano a qué atenerse en sus actividades y actuaciones en el marco de la integración”.¹²⁶

Además, el Tribunal de Justicia de la CAN tiene la atribución de interpretación judicial, lo que implica que las y los jueces nacionales de los Estados miembros deben preguntar al Tribunal sobre la forma en que se interpreta determinada legislación, de conformidad con la normativa andina para resolver un juicio concreto. Éstos son tan sólo algunos ejemplos que demuestran que la CAN se ha articulado como un organismo supranacional, aunque es cierto que persiste, en muchas materias, la praxis intergubernamental.

Pese a esto último, se reconoce la importancia de que los Estados miembros hayan aceptado la supranacionalidad, lo que significa, entre otras cosas, que existe una cesión de competencias legislativas, ejecutivas y jurisdiccionales a instituciones comunitarias independientes de los Gobiernos; la adopción, por parte de estas últimas, de decisiones y resoluciones obligato-

¹²⁵ Villalta Vizcarra, Ana Elizabeth, *op. cit.*

¹²⁶ Gómez Apac, Hugo R. *et al.*, *Apuntes de derecho comunitario andino. A propósito de los 50 años de la Comunidad Andina y los 40 años de creación de su Tribunal de Justicia*, Portoviejo, San Gregorio, 2019, p. 139.

rias, de aplicación inmediata, con efecto directo y preeminencia; y el hecho de que no sólo los Estados miembros y las instituciones sean destinatarios de las normas andinas, sino también las y los particulares.

Por último, el interregionalismo como elemento de análisis, tal y como se definió en el capítulo anterior, se refiere al establecimiento de relaciones formales y regulares de cooperación en sentido amplio con otras regiones o con actores en específico que pertenecen a estas últimas. Los proyectos latinoamericanos, menos el ALBA-TCP, mantienen vínculos con regímenes de otras latitudes, especialmente con la UE y la ASEAN, aunque éstos, en su mayoría, se enfocan en temas comerciales o cuestiones que tienen un impacto positivo relativo en el nivel de vida de las sociedades. Por ejemplo, de acuerdo con José Antonio Sanahuja:

Las negociaciones para constituir una “red” de Acuerdos de Asociación entre la UE y América Latina han tenido resultados desiguales a la hora de promover la integración y contribuir al fortalecimiento institucional de sus distintos grupos regionales. Ello se debe, en gran medida, a distintos problemas de coherencia de políticas, y a las vicisitudes de los esquemas de integración en Latinoamérica, que afectan negativamente a la capacidad de cada grupo para constituirse como “actores” a través de una relación interregional.¹²⁷

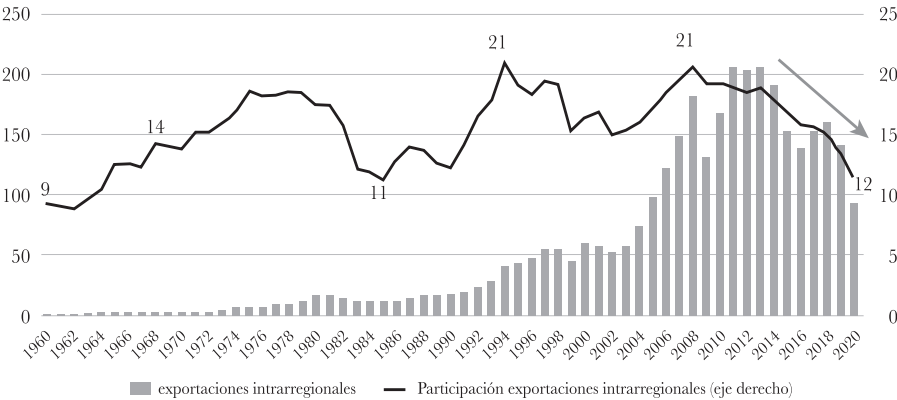
Ahora bien, es importante aclarar que el regionalismo latinoamericano tiene aspectos positivos, aunque en muchas ocasiones éstos son opacados por situaciones adversas. A guisa de ejemplo, conviene señalar que alrededor del 70% del comercio intrarregional no tiene aranceles (ALADI); sin embargo, el comercio entre los Estados miembros de los distintos regímenes de integración continúa siendo marginal, sobre todo porque han preferido a China, Asia del este y EUA. Además, al tratarse de economías no complementarias, se impide la formación de cadenas de valor. A este escenario habría que agregarle otros factores de estrés como la falta de voluntad política para profundizar los procesos de integración y de armonización de políticas comerciales.

Otro aspecto positivo, concretamente del Mercosur, la CAN y el Mercado Común Centroamericano, consiste en su adaptación a múltiples contextos como estrategia para garantizar su supervivencia. Asimismo, en su momento, propiciaron diferentes prácticas propias del regionalismo que los convirtieron en regímenes de integración catalizadores del modelo de desarrollo en sus respectivos Estados miembros.

¹²⁷ Sanahuja, José Antonio, *op. cit.*, p. 29.

Volviendo al comercio intrarregional, a continuación se presenta una gráfica elaborada por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)¹²⁸ que muestra que, aun cuando el comercio ha mantenido una tendencia creciente, al menos hasta 2014, éste continúa siendo muy bajo, sobre todo si se le compara con la UE y el continente asiático, cuyas cifras en 2019 ascendieron a 68% y 60% respectivamente.¹²⁹ Este comportamiento, en el caso de América Latina y el Caribe, es consecuencia de la caída en la demanda y la baja integración comercial.

GRÁFICA 1. AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: EXPORTACIONES INTRARREGIONALES, 1960-2020^a (EN MILES DE MILLONES DE DÓLARES Y PORCENTAJES DE LAS EXPORTACIONES TOTALES DE BIENES)



^a Las cifras para 2020 son proyecciones.

FUENTE: CEPAL, *Perspectivas del comercio internacional de América Latina y el Caribe 2020*.

Por éste y otros factores, Mariano Bullón Méndez asegura que

el proceso de integración regional en el área de América Latina no ha aportado todo lo necesario para lograr el desarrollo, a pesar de sus avances nada despreciables en algunos campos (toma de conciencia sobre su necesidad, elementos de integración comercial y física, cierto grado de institucionalidad, entre otros avances).¹³⁰

¹²⁸ CEPAL, *Perspectivas del comercio internacional de América Latina y el Caribe 2020*, Santiago, CEPAL, 2021, disponible en: https://issuu.com/publicacionescepal/docs/ppt_perspectivascomercio2020_es.

¹²⁹ UNCTAD, *Trade Structure by Partner*, Ginebra, UNCTAD, 2020, disponible en: <https://stats.unctad.org/handbook/MerchandiseTrade/ByPartner.html>.

¹³⁰ Bullón Méndez, Mariano, *op. cit.*, p. 5.

Además, la experiencia histórica ha demostrado que

la región de América Latina y el Caribe no ha podido desarrollarse en múltiples dimensiones, de forma integral, sólo ha logrado algún avance en el plano económico y comercial, específicamente, ya que ha predominado la integración desigual y subordinada a América del Norte, en particular a Estados Unidos, mercado natural de la región.¹³¹

El autor también hace alusión a “barreras” de la integración latinoamericana que se podrían calificar como factores de estrés exógenos, algunos de los cuales se mencionaron anteriormente, pero que se enlistan para pronta referencia.

- Asimetría y no complementariedad de las economías.
- Existencia de conflictos regionales o bilaterales tanto históricos como de reciente aparición.
- Diversidad, contradicciones y solapamiento de los diferentes esquemas de integración en la región.
- Proliferación de Tratados de Libre Comercio firmados con EUA, Europa y otros actores extrarregionales, que subordinan a la región y a los Estados a intereses hegemónicos de las potencias.
- La multiplicidad de acuerdos, tanto bilaterales como multilaterales, que no son propiamente de integración.
- La diversidad de actores que no tienen siempre los mismos intereses, aunque manifiesten frecuentemente voluntad política para emprender los procesos de integración.
- Enfoques estrechos de la integración, con predominio de la visión económico-comercial, que obvia las dimensiones política, social, cultural, medioambiental, institucional, entre otras.¹³²

En cuanto a los factores de estrés exógenos que se generan fuera de la región, destaca la evolución de las crisis económicas en diferentes partes del mundo, las cuales afectan la exportación de bienes provenientes de América Latina y el Caribe, propiciando que los Estados busquen otras alternativas que trascienden las fronteras de los regímenes regionales. En otras palabras, el comercio latinoamericano y caribeño depende de la situación económica de las grandes potencias y de las regiones más estables, lo cual, por defecto, constituye un factor de estrés.

¹³¹ *Ibidem*, p. 11.

¹³² *Ibidem*, pp. 12 y 13.

Además, es preciso recordar que la región es una zona de influencia de EUA, lo que se hace cada vez más evidente con la suscripción de múltiples tratados de libre comercio o acuerdos de otro tipo con los Estados latinoamericanos y caribeños. En el caso de México, este factor de estrés exógeno para la región en su conjunto se percibe como una de sus fortalezas, mientras que su participación en múltiples regímenes de integración podría suponer una debilidad.

No obstante, para aquellos Estados que consideran la presencia estadounidense como una amenaza a su soberanía nacional, la integración constituye una forma de contrarrestar dicha situación y, de esta forma, superar la tradicional dependencia y diversificar sus relaciones. Dicho de otro modo, “la variedad de mecanismos de integración regional fue el producto de esfuerzos de coordinación y cooperación política que buscaban blindar a los países de la región de externalidades negativas generadas por la propensión hacia los tradicionales centros de poder”.¹³³ Bajo este supuesto nació, por ejemplo, el ALBA-TCP:

[En conclusión,] en América Latina, se pueden constatar procesos de integración que, en un mismo espacio geográfico, contraponen distintas visiones del mundo en torno a una variedad de temas de capital importancia como el desarrollo, la inserción internacional de la región, la política exterior, y que dan como resultado, insistimos, una esfera regional marcada por la heterogeneidad, la fragmentación, la complejidad y las variaciones constantes en las lógicas de integración. Coexisten en una misma región, por sólo recordar, iniciativas de acuerdos de libre comercio entre países latinoamericanos y Estados Unidos, esquemas de integración entre países de la región en los parámetros del modelo de regionalismo abierto (como la Alianza del Pacífico) e iniciativas de integración económica, político e ideológica que responden al modelo de integración post-hegemónico (como el ALBA-TCP).¹³⁴

La heterogeneidad y fragmentación progresiva del proceso integracionista latinoamericano y caribeño demuestra que las formas en que se han fraguado los distintos regionalismos y regímenes de integración regional no han sido completamente efectivas. Mientras unos carecen de personalidad jurídica propia, otros continúan anclados en ideas del siglo pasado. Mientras

¹³³ Thoene, Ulf *et al.*, *op. cit.*, p. 100.

¹³⁴ Díaz Galán, Elena Carolina y Bertot Triana, Harold, “La Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC): un enfoque desde la perspectiva de la integración”, *Cuadernos de Política Exterior Argentina (Nueva Época)*, Rosario, núm. 126, julio-diciembre de 2017, p. 60.

unos buscan contrarrestar la presencia estadounidense en la región, descalificando toda política emanada de Washington D. C., otros mantienen una relación muy estrecha con la potencia del continente. Mientras unos buscan generar espacios de libre comercio, otros pretenden crear espacios de seguridad. Mientras algunos Estados desean profundizar los procesos de integración, otros, que se clasifican como potencias medias, han dejado de lado el regionalismo en beneficio de otras estrategias de política exterior.

En el mismo sentido, Catherine Ortiz Morales afirma que

desde la perspectiva de la heterogeneidad se hace alusión al concepto de “complejo integracionista” en el que se establece que la región latinoamericana enfrenta baja integración económica, debilidad en lo institucional, laxitud en el manejo de los compromisos y enormes dificultades en relación a problemas internos, nacionales, domésticos y locales que limitan una proyección de poder mancomunada.¹³⁵

Adicionalmente, Detlef Nolte identifica una serie de factores de estrés, que él denomina fisuras y limitaciones del regionalismo latinoamericano, tanto endógenos como exógenos, que se enlistan para fines prácticos, pero que, si aplican, se explicarán con detalle en cada uno de los casos de análisis de esta investigación.

- América Latina es una región fragmentada, en la que se superponen diferentes tipos de integración regional y subregional, tanto en términos ideológicos como geográficos.
- La sobreposición ha ocasionado, en muchos casos, conflictos interorganizacionales y la implementación de estrategias para debilitar o esquivar la jurisdicción de estos regímenes de integración regional por parte de los Estados miembros.
- Los acuerdos de comercio preferencial no han impulsado la competitividad de las empresas locales y sus exportaciones al mercado global.
- La predominancia del sector primario en las exportaciones de los países latinoamericanos ha sido un obstáculo importante para alcanzar una mayor regionalización económica basada en sectores industriales interesados en la creación de cadenas de valor regionales.

¹³⁵ Ortiz Morales, Catherine, “La Alianza del Pacífico como actor regional: factores de éxito para la cohesión regional hacia la proyección internacional”, *Desafíos*, Bogotá, vol. 29, núm. 1, enero-junio de 2017, pp. 67 y 68.

- América Latina es una región porosa, por lo que las presiones externas, particularmente de EUA y China, desincentivan la integración.
- Se advierte el resurgimiento de ideas nacionalistas sobre la ultradefensa de la soberanía y la búsqueda de mayor autonomía, lo cual impide esfuerzos integracionistas que impliquen una cesión de prerrogativas a instancias supranacionales que tradicionalmente son competencia de los Estados.
- En un escenario de multipolaridad descentrada en el ámbito económico internacional, existen muchas fuerzas centrífugas que son adversas a la integración regional económica. En el caso de América Latina y el Caribe, por ejemplo, Brasil, que tradicionalmente ha favorecido la creación de esquemas y mecanismos de cooperación regional, busca ahora la cooperación extrarregional para aumentar su autonomía y disminuir su dependencia con respecto a la potencia regional, en este caso EUA.
- Existen incentivos sistémicos que estimulan a que las potencias regionales, como podría ser Brasil durante el gobierno de Jair Bolsonaro (2019-2022) y México durante la administración de Andrés Manuel López Obrador (2018-2024), prescindan de las ventajas que tiene la integración regional y, por lo tanto, actúen de manera unilateral para maximizar los beneficios en sus relaciones con Estados externos a la región.
- Los regímenes de integración latinoamericanos y caribeños se han caracterizado a lo largo del tiempo por incumplir los objetivos y las decisiones pactadas.
- En casos de controversias y conflictos intrarregionales, los Estados latinoamericanos tienden a recurrir a mecanismos de solución externos y neutros, más que a mecanismos regionales.
- La tendencia de los procesos de integración regional es que tengan una estructura institucional cada vez más ligera.
- Actualmente no existe un liderazgo lo suficientemente fuerte en América Latina que promueva los proyectos regionales de integración o impulse los aún vigentes.
- Se advierte un aumento de acuerdos minilaterales entre Estados de diferentes regiones.¹³⁶

¹³⁶ Cfr. Nolte, Detlef, “Lo bueno, lo malo, lo feo y lo necesario: pasado, presente y futuro del regionalismo latinoamericano”, *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, Montevideo, vol. 28, núm. 1, enero-junio de 2019, pp. 131-156.

Un último factor de estrés general se refiere al hecho de que

el regionalismo continental se ve afectado por la presencia hegemónica de algún o algunos Estados (p. e., [EUA] en la OEA, Argentina, [México] y Brasil en la ALADI, Jamaica en el CARICOM), lo que provocara como reacción la eclosión de sistemas subregionales, como el MCCA, el Pacto Andino, la Organización de Estados del Caribe Oriental.¹³⁷

Es en este contexto que resulta indispensable:

desarrollar [a nivel regional] una estrategia de integración ampliada, que no esté supeditada a la evolución de los compromisos comerciales... esa estrategia debe insistir en una integración económica más profunda, a través de la convergencia macroeconómica, y de políticas sectoriales; y la gestión de interdependencias que afectan al desarrollo regional y local.¹³⁸

De manera complementaria, debe promover “las capacidades institucionales en ámbitos relevantes...: armonización de políticas sectoriales; integración física y de la infraestructura; participación de las sociedades como actores y sujetos; tratamiento adecuado de las asimetrías, y más atención a los aspectos sociales”.¹³⁹

Partiendo de la experiencia latinoamericana y caribeña, se advierte que esta propuesta, por más loable que pueda parecer, no resulta viable, al menos en el corto y mediano plazo, sobre todo si se considera que en los últimos sesenta años no se ha consolidado un verdadero régimen de integración regional que garantice las ventajas de un proyecto de tal magnitud (acceso garantizado a los mercados; intercambio de conocimientos; disponibilidad de recursos; diversificación de relaciones comerciales, financieras y productivas; esquemas de cooperación y solidaridad; disminución de la exclusión y de la competencia desleal, entre muchos otros). De hecho, Andrés Malamud y Gian Luca Gardini, retomando a Nicola Phillips y German Camilo Prieto, señalan que “el regionalismo en América Latina puede entenderse mejor como un conjunto de objetivos políticos, pero... ya no puede considerarse que desempeñe un papel significativo en el impulso de los procesos de cambio político-económico estructural en la región”.¹⁴⁰

¹³⁷ Sobrino Heredia, José Manuel, “La institucionalización del regionalismo internacional”, *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, Barcelona, núm. 20, 1991, p. 127.

¹³⁸ Sanahuja, José Antonio, *op. cit.*, p. 35.

¹³⁹ *Ibidem*, p. 18.

¹⁴⁰ Malamud, Andrés y Gardini, Gian Luca, “Has Regionalism Peaked? The Latin American Quagmire and its Lessons”, *The International Spectator*, Roma, vol. 47, núm. 1, marzo 2012, p. 130.

Ante esta realidad poco halagüena, misma que se corroborará con mayor detalle al analizar los regionalismos y regímenes de integración en los que participa México, resulta indispensable reorientar la política exterior hacia estrategias como el cuasi interregionalismo, ya que ofrecen nuevas oportunidades para alcanzar ciertos objetivos nacionales. Es así como se coincide plenamente con la conclusión a la que llegan Ulf Thoene, Edgard Junior Cuestas Zamora y María Carmelina Londoño: “Los cambios en el sistema internacional [y en la región latinoamericana y caribeña] pueden generar una divergencia en la forma a través de la cual los Estados, [México en concreto,] desean lograr sus objetivos”.¹⁴¹

1. *La Asociación Latinoamericana de Integración: el impasse del primer esfuerzo de integración regional*

Heredera de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), la ALADI se constituyó en 1980, cuando los Gobiernos de Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela firmaron el Tratado de Montevideo,¹⁴² en el cual se estableció de manera general lo siguiente:

- La intención de los Estados signatarios de continuar con el proceso de integración para establecer de manera gradual y progresiva un mercado común que coadyuve a promover, de manera armónica y equilibrada, el desarrollo económico y social de la región.
- Los Estados signatarios promoverán y regularán el comercio intra-regional y la complementación y cooperación económicas.
- El establecimiento de un área de preferencias económicas integrada por una preferencia arancelaria regional recíproca, por acuerdos de alcance regional (todos los miembros) y por acuerdos de alcance parcial de carácter comercial, de complementación económica, agropecuarios, de promoción del comercio, entre otras áreas.
- El establecimiento de condiciones que favorezcan la participación de los Estados de menor desarrollo económico... a través de acuerdos de alcance regional y parcial.

¹⁴¹ Thoene, Ulf *et al.*, *op. cit.*, p. 108.

¹⁴² Posteriormente, Cuba y Panamá se adhirieron a la ALADI en 1999 y 2012, respectivamente.

- La posibilidad de establecer regímenes de asociación o de vinculación multilateral, así como acuerdos de alcance parcial, para propiciar la convergencia con otros Estados y áreas de integración económica de América Latina.
- La posibilidad de establecer vínculos de solidaridad y cooperación, así como suscribir acuerdos de alcance parcial con áreas de integración económica de otras partes del mundo.
- El goce de completa personalidad jurídica y de inmunidades y privilegios para los representantes y demás funcionarias y funcionarios diplomáticos de los Estados miembros acreditados ante la Asociación, así como para las y los funcionarios y asesores internacionales de la Asociación.¹⁴³

Tomando en consideración el contenido del Tratado de Montevideo, y al contrastarlo con la realidad de la región, se advierte, en primera instancia que, a más de 40 años de creación, la ALADI no ha alcanzado su objetivo primario: crear un mercado común latinoamericano. De hecho, hasta el momento, sólo ha alcanzado de manera limitada los objetivos de promoción y regulación del comercio recíproco, la complementación económica y el estímulo de las acciones de cooperación, siendo la liberalización aproximada del 82% de los productos el logro más destacado.

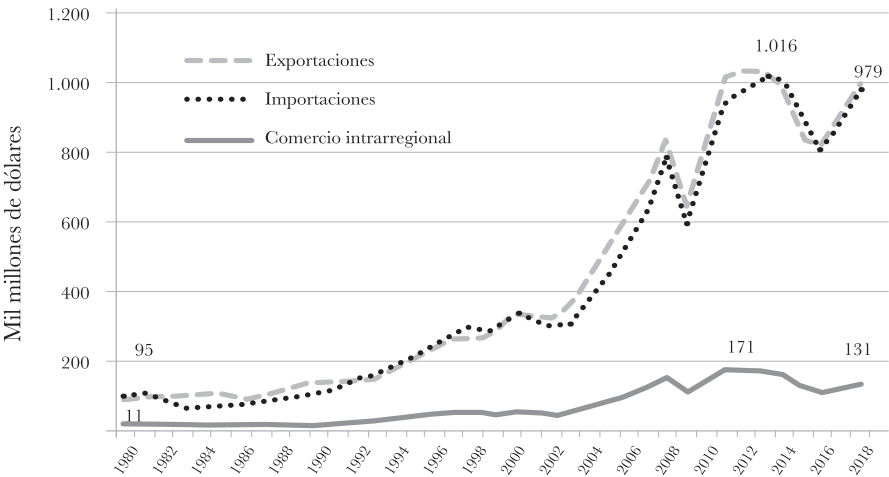
Pese a este escenario positivo, el comercio intrarregional continúa siendo marginal (factor de estrés endógeno), particularmente al compararlo con las exportaciones e importaciones hacia el exterior de la propia ALADI o incluso con el comercio intrarregional de otros regímenes de integración regional como la UE, el TLCAN (ahora T-MEC), la ASEAN, el Mercado Común Centroamericano o el Mercosur. A continuación, se presentan dos gráficas que muestran, por un lado, el comercio exterior de la ALADI y el comercio intrarregional;¹⁴⁴ y, por el otro, el comercio intrarregional de distintos regímenes de integración regional.¹⁴⁵

¹⁴³ Tratado de Montevideo, 1980, Montevideo.

¹⁴⁴ Espinoza, Álvaro y Leroux, Christian, *La ALADI, sus instrumentos de cohesión y la necesaria convergencia regional*, Montevideo, Asociación Latinoamericana de Integración, 2019, p. 12, disponible en: <http://www.sela.org/media/3211724/la-aladi-instrumentos-cohesin-y-la-necesaria-convergencia-regional-christian-leroux.pdf>.

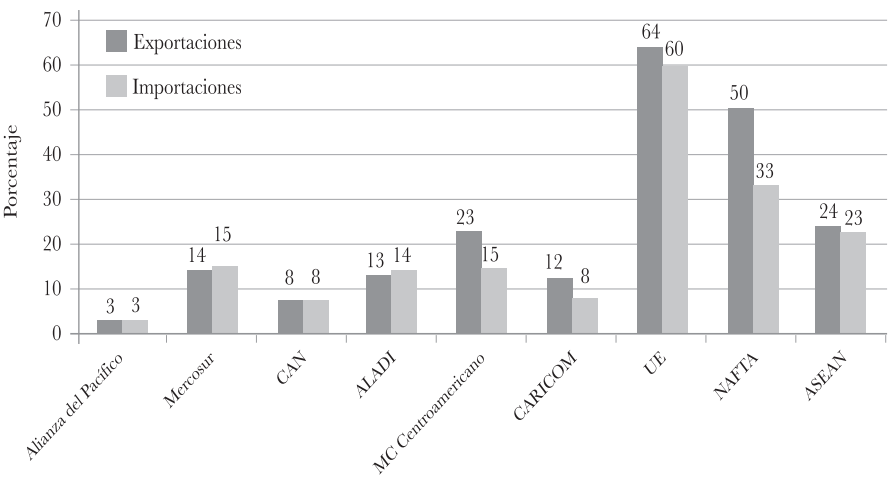
¹⁴⁵ Leroux, Christian, *El proceso de integración de la ALADI*, Montevideo, Asociación Latinoamericana de Integración, 2018, p. 16, disponible en: https://www.cepal.org/sites/default/files/presentations/2christian_leroux.pdf.

GRÁFICA 2. COMERCIO EXTERIOR DE LA ALADI (1980-2018)



FUENTE: ALADI.

GRÁFICA 3. PARTICIPACIÓN DEL COMERCIO INTRARREGIONAL EN EL TOTAL (2016)



FUENTE: ALADI.

Por lo que se refiere a los acuerdos de alcance regional y parcial, a mayo de 2019, se tenían contabilizados 78 acuerdos vigentes (7 de alcance regional y 71 de alcance parcial), de los cuales 50 son preferenciales y, de éstos, 21 son de amplia cobertura y, por ende, propician el libre comercio,¹⁴⁶ mientras que el resto se concentra en otras áreas como la cooperación técnica y científica, la cooperación e intercambio de bienes culturales y de otro tipo. No obstante, estos acuerdos no tienen un impacto importante y tangible en las economías de los Estados miembros, porque, entre otros factores, “el avance en la integración comercial a través del desarrollo productivo industrial ha recibido poca atención por parte de los responsables políticos”.¹⁴⁷

Lo anterior se debe, según María Guillermina D’Onofrio, a que los Estados miembros tienen visiones diferentes, a saber:

- Aquellos que tienen acuerdos de libre comercio con EUA como Chile, Colombia, México, Panamá y Perú, y apoyan el establecimiento de un área de libre comercio que asuma el modelo del North American Free Trade Agreement (NAFTA o TLCAN).
- Los que propugnan por esquemas de liberalización más modestos, como los Estados miembros del Mercosur (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay).
- Los que no tienen interés en avanzar en la liberalización del comercio y defienden una agenda alternativa para la integración regional, como los Estados miembros del ALBA-TCP (Bolivia, Cuba y Venezuela).¹⁴⁸

Como se puede advertir, ninguno de los Estados miembros de la ALADI ha tenido la intención de profundizar el proceso de integración, ya que sus intereses, además de divergir, se dirigen hacia otras latitudes, incluso fuera del continente americano. En el caso específico de México, es claro que el comercio con socios extrarregionales es mucho más importante, especialmente con EUA y, en segundo lugar, con la UE. Como lo señaló Renato Baumann,

los argumentos a favor de la integración en América Latina eran mucho más identificables en décadas pasadas que en la actualidad, ya sea por la alterna-

¹⁴⁶ Espinoza, Álvaro y Leroux, Christian, *op. cit.*, p. 9.

¹⁴⁷ Corbella, Virginia I., “La integración comercial y productiva de ALADI y su cambio estructural”, *ECONOMÍA Unam*, México, vol. 14, núm. 41, mayo-agosto de 2017, p. 92.

¹⁴⁸ Cfr. D’Onofrio, María Guillermina, “ALADI y su inserción en el sistema multilateral de comercio”, *Boletín Informativo*, La Plata, núm. 37, enero-febrero de 2013, p. 12, disponible en: https://www.iri.edu.ar/images/Documentos/CENSUD/boletines/37/art_donofrio.pdf.

tiva cada vez más importante de las preferencias extrarregionales, o por la necesidad de una agenda negociadora más ambiciosa o incluso por la probabilidad de que las variables globales influyan en los resultados de las relaciones intrarregionales.¹⁴⁹

En cuanto a las relaciones con otros Estados de la región y del mundo, así como con organismos internacionales, la ALADI, al igual que otros regímenes de integración regional como la Alianza del Pacífico, contempla la figura de observadores, estatus que les permite participar en las sesiones públicas del Comité de Representantes y conocer documentos que no tengan el carácter de reservados. A diciembre de 2022, tienen la categoría de observador dieciocho Estados¹⁵⁰ y diez organismos regionales e internacionales.¹⁵¹ Por lo general, esto demuestra que los regímenes de integración siempre buscan su proyección externa y, por ende, la posible apertura de sus miembros hacia el interregionalismo.

Otras dos características del Tratado de Montevideo, que en realidad comparte con los instrumentos constitutivos de la mayoría de los regímenes de integración de América Latina y el Caribe, y que constituyen factores de estrés endógenos que inhiben la profundización del proceso de integración, es la imposibilidad de crear un derecho propio que se incorpore a los derechos internos de los Estados miembros y el carácter intergubernamental de la organización, esto es, no prevé la creación de instituciones supranacionales que tomen decisiones en nombre del régimen de integración en su conjunto, sino que los distintos órganos que la conforman responden a los intereses particulares de los Estados miembros, al tiempo que la Secretaría General es una entidad con funciones meramente técnicas que difícilmente puede sobreponerse a las decisiones de los Estados soberanos.

En efecto, la ALADI es presidida por un Consejo integrado por los ministros de relaciones exteriores de los Estados miembros, que a su vez es

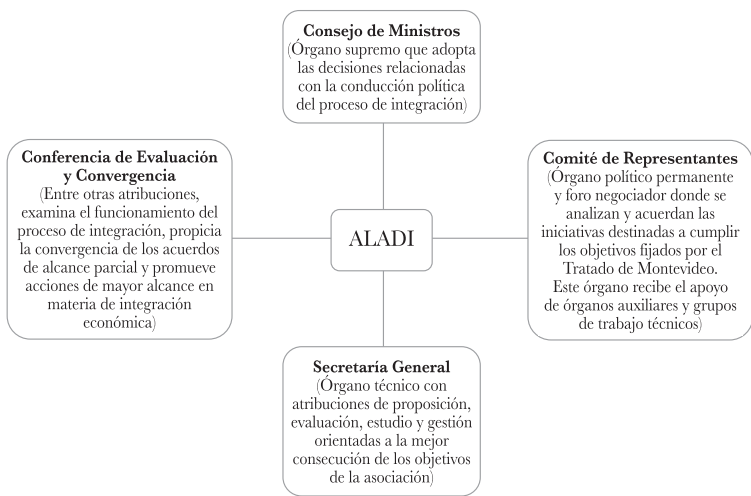
¹⁴⁹ Baumann, Renato, *Integration in Latin America - Trends and Challenges*, Brasilia, CEPAL, 2008, p. 20, disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37936/LCbrsR190_en.pdf?Sequence=1&isAllowed=y.

¹⁵⁰ El Salvador, Honduras, España, Portugal, Guatemala, República Dominicana, Costa Rica, Nicaragua, Italia, Suiza, Rusia, Rumania, China, Corea del Sur, Japón, Ucrania, San Marino y Pakistán.

¹⁵¹ CEPAL, Organización de los Estados Americanos (OEA), Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Comisión de las Comunidades Europeas, Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA), Banco de Desarrollo Latinoamericano (CAF), Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), Organización Panamericana de la Salud/Organización Mundial de la Salud (OPS/OMS) y Secretaría General Iberoamericana (SEGIB).

apoyado por un Comité de Representantes, una Conferencia de Evaluación y Convergencia y una Secretaría General. A continuación, se presenta un diagrama de la organización institucional con las funciones principales de cada órgano político y técnico.

DIAGRAMA 3. ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL DE LA ALADI



FUENTE: elaboración propia con información del sitio web oficial de la ALADI.

Este carácter intergubernamental provoca que los regímenes de integración regional se vean constantemente comprometidos por las distintas realidades políticas, sociales, económicas y culturales de los Estados que los conforman, ocasionando que la voluntad y el criterio político sean el principal impulsor o, en este caso particular, el principal obstáculo para la profundización de los procesos de la ALADI.

Por otro lado, la personalidad jurídica de la que goza el régimen de integración, lo cual es básico para garantizar su buen funcionamiento, se ve eclipsada de igual manera por la subordinación de la ALADI a los intereses nacionales de los Estados miembros, quienes, finalmente, son los que deciden qué curso toma la Asociación en términos de sus relaciones con el exterior (celebración de tratados internacionales, establecimiento de relaciones internacionales y participación en distintos organismos internacionales e intergubernamentales con una sola voz) y, en general, de cualquier otro tema que surja al interior de la organización.

Sin embargo, esta subordinación se trata de mermar mediante el sistema de votación de los órganos políticos de la organización, pues de conformidad con el Tratado de Montevideo, las decisiones se adoptan con el voto afirmativo de dos tercios de los Estados miembros, salvo en ciertos casos que se aprueban con los dos tercios de votos afirmativos y sin que haya voto negativo. Esta excepción aplica para los temas más relevantes como la modificación del tratado constitutivo, las decisiones relacionadas con la conducción política superior del proceso de integración, la formalización del resultado de las negociaciones multilaterales para la fijación y profundización de la preferencia arancelaria regional, la adhesión de nuevos Estados miembros, la fijación de normas básicas que regulen las relaciones de la Asociación con otras asociaciones regionales, organismos o entidades internacionales, entre otras.¹⁵²

En cuanto a la solución de controversias, el tratado constitutivo de la ALADI no establece un mecanismo para dirimir los problemas que se susciten entre los Estados miembros por la inaplicación del instrumento jurídico o de las normas que se adopten en el seno de la organización. Solamente se faculta al Comité de Representantes para proponer fórmulas para resolver cuestiones planteadas por los Estados miembros relativas a la inobservancia de algunas normas o principios contenidos en el tratado, mientras que la Secretaría General puede analizar, por iniciativa propia o a petición del Comité de Representantes, el cumplimiento de los compromisos asumidos por los Estados miembros y evaluar las disposiciones legales en los respectivos ordenamientos jurídicos que resulten aplicables por la alteración directa o indirecta de las concesiones pactadas.

Conviene aclarar que la importancia de contar con un mecanismo interno para la solución de controversias se ha discutido en diferentes ocasiones durante las reuniones de los distintos órganos políticos de la ALADI, destacando la Decimoquinta Reunión del Consejo de Ministros, celebrada el 29 de abril de 2009 en Montevideo, Uruguay, en cuya Resolución 67(XV) se encomendó al Comité de Representantes “continuar con el actual proceso negociador para contar con un Régimen Regional de Solución de Controversias... que incluya una instancia arbitral obligatoria”.¹⁵³ Sin embargo, dicha tarea no ha prosperado.

A todo lo anterior habría que sumarle una serie de factores de estrés endógenos y exógenos como “el carácter defensivo de la integración [lati-

¹⁵² Tratado de Montevideo, *cit.*

¹⁵³ Resolución 67 (XV), Directrices para la Elaboración de un Régimen Regional de Solución de Controversias del Consejo de Ministros de la ALADI, Montevideo, 2009.

noamericana y caribeña], el nacionalismo y la defensa de la soberanía, la posición hegemónica de EUA, la exportación de productos similares y la falta de un fuerte motivo para la integración [que] siguen siendo los principales obstáculos a la integración regional”.¹⁵⁴

Es importante aclarar que lo señalado hasta el momento no significa que la ALADI no haya tenido avances importantes, pues, como se advierte en el sitio web oficial del régimen de integración, existen muchas evidencias de trabajos sustantivos para apoyar a los países de menor desarrollo económico relativo (Bolivia, Ecuador y Paraguay), promocionar el comercio y brindar cooperación técnica para el desarrollo. Además, entre 2017 y 2020 se concretaron acciones para facilitar la integración, entre las cuales destacan las siguientes:

- Desarrollo del Sistema de Certificación de Origen Digital: implica que la emisión, firma, transmisión y recepción de los certificados de origen se realicen digitalmente, en sustitución de la firma autógrafa y del documento en formato papel, lo cual reduce costos operativos, favorece el dinamismo, rapidez, celeridad y seguridad en los procedimientos propios de la actividad aduanera, se ahorra tiempo y recursos, contribuye a la protección del medio ambiente y propicia la integración económica y comercial entre los países.
- Firma digital: se explora la posibilidad de contar con un acuerdo de uso y reconocimiento de firma digital entre los países de la región.
- Logística: se coorganizaron eventos con la Asociación Latinoamericana de Logística para mejorar la actividad logística en el proceso de producción y comercialización de mercancías.
- Facilitación aduanera: actividades diversas para identificar aquellos procedimientos aduaneros susceptibles de ser simplificados y armonizados, y brindar apoyo a aquellas acciones que tiendan a orientar las funciones de las aduanas de la región hacia la facilitación del comercio.¹⁵⁵

La efectividad de estos avances, que por sí solos son plausibles, dependerá en gran medida de la voluntad política de los Estados miembros, sobre todo si la integración regional a través de la ALADI es uno de los objetivos

¹⁵⁴ Gratius, Susanne, *El auge del regionalismo latinoamericano: ¿más de lo mismo?, cit.*, p. 27.

¹⁵⁵ Cfr. ALADI, *Informe del secretario general Alejandro de la Peña Navarrete (2017-2020)*, Montevideo, ALADI, 2020, pp. 32-37, disponible en: http://www2.aladi.org/biblioteca/Publicaciones/ALADI/Secretaria_General/SEC_di/2900/2913.pdf.

de su política exterior. México, por ejemplo, aunque se propone impulsar “con énfasis los intercambios económicos, culturales, científicos y tecnológicos que abonen a la causa de la integración latinoamericana [se inclina] hacia las naciones centroamericanas, con las cuales hay estrechos vínculos por vecindad, cercanía, cultura e historia compartida”.¹⁵⁶ Dicho de otro modo, la ALADI no es una prioridad en su política exterior, por lo que se infiere que, al menos en el corto plazo, propugnará por el mantenimiento del *statu quo*. Esto también se debe a que los beneficios de la pertenencia del país a este régimen de integración no han ido más allá de las preferencias arancelarias que se otorgan a los exportadores mexicanos en los mercados de los Estados miembros y de la firma de acuerdos comerciales y del acceso a información que les permite a las y los empresarios nacionales conocer las formas de obtener mayores ganancias de la exportación e importación intrarregional.

Y México no es el único miembro que ha optado por mantenerse al margen de la inercia del propio proceso de integración. De hecho, se podría afirmar que la mayoría de los países así lo ha hecho, pues a más de 40 años de la creación de la ALADI, o de 60 años si se considera a su antecesora (ALALC), este régimen se encuentra en un *impasse*, además de que los objetivos planteados en su instrumento constitutivo están aún lejos de materializarse y, por si fuera poco, los Estados miembros se han comprometido con otros regímenes de integración que tienen un alcance subregional. En pocas palabras, la unidad latinoamericana continúa sin ser sinónimo de integración regional.

2. La Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños: un intento incipiente para articular las respuestas descoordinadas de los Estados miembros

Los antecedentes más remotos de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) son el Congreso Anfictiónico de Panamá celebrado en 1826, la Alianza del Progreso de 1961 y la Carta de Punta del Este de ese mismo año. Sin embargo, para fines prácticos, se considera que este régimen de integración regional heredó el legado del Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política, mejor conocido como Grupo de Río, el cual surgió en 1986 de la fusión del Grupo de Contadora y el Grupo de Apoyo a Contadora (Grupo de Lima), ambos mecanismos multilaterales de cooperación integrados por algunos Estados latinoamericanos que pretendían promover la estabilidad en Centroamérica.

¹⁵⁶ Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, México, 2019.

El Grupo de Río, integrado por 24 Estados de América Latina y el Caribe e impulsado en su momento por Argentina, Brasil, Colombia, México, Panamá, Perú, Uruguay y Venezuela, en su calidad de mecanismo de consulta y concertación política, tenía, entre sus principales objetivos, los siguientes: ampliar y sistematizar la cooperación política entre los Gobiernos de los Estados miembros; concertar posiciones comunes sobre temas internacionales de interés común; promover e impulsar los organismos latinoamericanos de cooperación e integración; y propiciar soluciones pacíficas a los problemas que afecten a la región.¹⁵⁷

Durante sus 24 años de existencia, el Grupo de Río celebró 21 cumbres de jefas y jefes de Estado y de Gobierno y dos cumbres extraordinarias en las que se suscribieron múltiples instrumentos de carácter declarativo sobre los temas de coyuntura,¹⁵⁸ como la crisis en Venezuela, el deterioro ambiental, el combate al narcotráfico, la solución pacífica del conflicto centroamericano, entre muchos otros. Como se puede advertir, un factor de estrés endógeno que afectó la eficacia del Grupo de Río fue la falta de obligatoriedad de sus decisiones. Aunado a esto, Paz Verónica Milet señala lo siguiente:

Los propios miembros de esta iniciativa se niegan a generar una mayor institucionalidad, pues consideran que los logros del Grupo se sustentan en el sistema de organización no tan institucionalizado. Sin embargo, las condiciones imperantes en la región —la actual crisis económica, la debilidad institucional que enfrentan algunos países y el contexto global y regional después de los atentados del 11 de septiembre— exigen una mayor coordinación y una acción decidida a nivel internacional. En este marco, es necesario replantearse la agenda del Grupo frente a la necesidad de responder adecuadamente a las nuevas amenazas.¹⁵⁹

Si bien el argumento anterior se escribió en 2004, continuó plenamente vigente hasta 2010, cuando precisamente, con la finalidad de replantear la agenda del Grupo de Río para afrontar con mayor eficacia la realidad regional e internacional, las jefas y jefes de Estado y de Gobierno, reunidos en la XXI Cumbre denominada “Cumbre de la unidad de América Lati-

¹⁵⁷ Declaración de Río de Janeiro, emitida por los Cancilleres de los Grupos de Contadora y de Apoyo, Río de Janeiro, 1986.

¹⁵⁸ Las declaraciones de las cumbres de jefas y jefes de Estado y de Gobierno del Grupo de Río se encuentran disponibles en: <http://s017.sela.org/celac/quienes-somos/antecedentes/grupo-de-rio/declaraciones/>.

¹⁵⁹ Milet, Paz Verónica, “El Grupo de Río en el nuevo escenario internacional”, en Gómez, José María (comp.), *América Latina y el (des)orden global neoliberal. Hegemonía, contrahegemonía, perspectivas*, Buenos Aires, Clacso, 2004, p. 127.

na y el Caribe”, decidieron, siguiendo una propuesta de México y Brasil, concluir las actividades del Grupo para que éstas fueran asumidas por un nuevo organismo denominado CELAC. Éste se constituyó formalmente en diciembre de 2011 y celebró su primer Cumbre en 2013. La CELAC está conformada por 33 Estados de la región, siendo el único mecanismo regional que reúne a toda América Latina y el Caribe.

De conformidad con la Declaración de la Cumbre de la Unidad de América Latina y el Caribe,¹⁶⁰ suscrita en 2010, el régimen de integración regional tiene, como sus principales objetivos, los siguientes:

- Consolidar y proyectar a nivel mundial la identidad latinoamericana y caribeña.
- Impulsar la integración regional con miras a la promoción del desarrollo sostenible y la sinergia entre los organismos e instituciones subregionales.
- Promover la concertación política y la adopción de posicionamientos comunes sobre acontecimientos relevantes del ámbito internacional.
- Establecer vínculos con Estados, organismos y organizaciones internacionales, y regímenes de integración regional de otras latitudes.
- Promover la implementación de mecanismos propios de solución pacífica de controversias.

En cuanto a los valores, conceptos operativos y líneas de acción iniciales de la CELAC, en la siguiente página se presenta una tabla que resume dicha información.

En dicha tabla se observa, en primera instancia, que, a diferencia de otros regímenes latinoamericanos y caribeños de integración, la CELAC se constituyó como un mecanismo de concertación e integración regional que, al igual que el ALBA-TCP, no goza de personalidad jurídica propia, lo cual, de inicio, es un factor de estrés endógeno que limita enormemente su capacidad de acción. Esto, porque los instrumentos que acuerdan los distintos órganos políticos que la integran no son jurídicamente vinculantes y, por lo mismo, no conforman un derecho de la integración que pueda incorporarse al ordenamiento jurídico de los Estados miembros, siendo este último el que prima en cualquier circunstancia.

¹⁶⁰ Declaración de la Cumbre de la Unidad de América Latina y el Caribe, Playa del Carmen, 2010.

TABLA 5. VALORES, CONCEPTOS OPERATIVOS Y LÍNEAS DE ACCIÓN INICIALES DE LA CELAC

Valores	Conceptos operativos	Ámbitos y líneas de acción de carácter prioritario
- El respeto al derecho internacional - La igualdad soberana de los Estados - El no uso ni la amenaza del uso de la fuerza - La democracia - El respeto a los derechos humanos - El respeto al medio ambiente, tomando en cuenta los pilares ambiental, económico y social del desarrollo sustentable - La cooperación internacional para el desarrollo sustentable - La unidad e integración de los Estados de América Latina y el Caribe - El diálogo permanente que promueve la paz y la seguridad regionales	- La solidaridad - La inclusión social - La equidad e igualdad de oportunidades - La complementariedad - La flexibilidad - La participación voluntaria - La pluralidad - La diversidad	- Cooperación entre los mecanismos regionales y subregionales de integración - Asuntos económicos (crisis financiera internacional, comercio, energía, integración física e infraestructura, ciencia y tecnología) - Desarrollo social (programas sociales y erradicación del hambre y la pobreza, seguridad alimentaria y nutricional, educación, salud y servicios públicos, cultura) - Migración (género) - Desarrollo sostenible (cambio climático) - Desastres naturales - Derechos humanos - Asuntos de seguridad (problema mundial de las drogas y terrorismo) - Cooperación Sur-Sur

FUENTE: elaboración propia con información de Rojas Aravena, Francisco, *Escenarios globales inciertos: los desafíos de la CELAC*, San José, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 2012, pp. 45-47.

Otra consecuencia de la carencia de personalidad jurídica propia es la falta de un mecanismo de solución de controversias interno, lo cual implica que los Estados miembros deben acudir a instancias externas a la CELAC o implementar otras formas para dirimir cualquier eventualidad que se presente en el contexto del régimen de integración. Esto, que sin duda debilita al régimen de integración, no es fortuito, pues la CELAC, desde su constitución, se articuló como un foro de concertación política de índole intergubernamental.

Adicionalmente, algunos de los factores de estrés a los que se enfrentó la CELAC desde su constitución y que continúan siendo un lastre que impide la profundización del proceso de integración en América Latina y el Caribe

son: “la débil voluntad política de los Estados miembros para expresarse de manera constante y consistente con una sola voz [y] el creciente nacionalismo en la región, la competencia por el liderazgo y la desconfianza”.¹⁶¹

Por su parte, Elena Carolina Díaz Galán y Harold Bertot Triana agregan que

la conformación de la CELAC se produce en un entorno regional desfavorable, caracterizado por la fragmentación, la heterogeneidad y las asimetrías políticas, económicas y sociales en toda la región. [Estas] características... guardan una estrecha relación con una histórica tendencia en la región latinoamericana en limitar espacios supranacionales, en la que los Estados cedan algunas de sus atribuciones soberanas en materia política y económica.¹⁶²

Este contexto conllevó a que la CELAC adquiriera un carácter eminentemente intergubernamental, alejándose por completo de los preceptos del supranacionalismo y prescindiendo de las ventajas que supone la existencia de entidades supranacionales que actúen de manera independiente y sin responder exclusivamente a los intereses de los Gobiernos en turno o, mejor dicho, a la voluntad política de los presidentes que ostentan el poder.

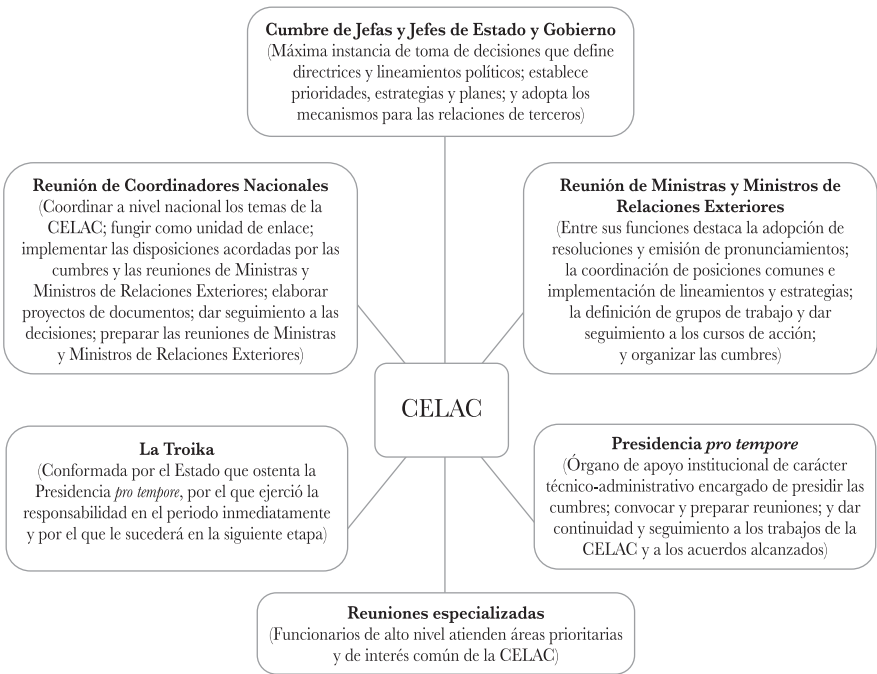
Es así como la exigua organización del mecanismo se estructuró a partir de órganos políticos conformados por representantes, funcionarios y funcionarios de alto nivel de los Gobiernos de los Estados miembros, quienes deben salvaguardar en todo momento los intereses de su respectiva jurisdicción, aun cuando éstos vayan en contra del interés de la organización. A continuación, se presenta un diagrama de la organización institucional de la CELAC en el que se destacan las funciones principales de cada órgano.

Por lo que se refiere al sistema de votación de todas las instancias que conforman la estructura de la CELAC, es importante destacar que las decisiones se adoptan por consenso y quedan plasmadas en declaraciones, decisiones, comunicados conjuntos y resoluciones que, al poseer el carácter de acuerdos políticos, no son jurídicamente vinculantes. A nivel práctico, cuando los acuerdos se alcanzan exclusivamente por consentimiento de todos los Estados miembros, la profundización de un proceso de integración se ralentiza, y más aún cuando los Estados, como ocurre en América Latina y el Caribe, tienen agendas políticas distintas e intereses disímiles. No obstante, existe un procedimiento específico para adoptar decisiones sobre temas urgentes que plantee la presidencia *pro tempore* o cualquier Estado miembro.

¹⁶¹ Rojas Aravena, Francisco, *Escenarios globales inciertos: los desafíos de la CELAC*, San José, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 2012, p. 36.

¹⁶² Díaz Galán, Elena Carolina y Bertot Triana, Harold, *op. cit.*, p. 48.

DIAGRAMA 4. ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL DE LA CELAC



FUENTE: elaboración propia con información de Rojas Aravena, Francisco, *Escenarios globales inciertos: los desafíos de la CELAC*, San José, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 2012, pp. 52-54.

Ahora bien, uno de los logros más importantes de la CELAC, en consonancia con uno de sus objetivos principales, es haberse constituido como el principal interlocutor de la región con regímenes de integración regional de Europa y Asia, principalmente, tanto en la dimensión política como a nivel de foros multilaterales. En palabras de Eric Emmanuel Duarte Gamboa:

la CELAC cuenta con asociaciones extrarregionales que fortalecen la interlocución de la región con el mundo, como lo son la relación birregional CELAC-Unión Europea, que reúne a los 61 países de ambos bloques, y el Foro CELAC-China, que acerca a la región con el gigante asiático en materia de inversiones, infraestructura y tecnología. Asimismo, la CELAC ha sostenido acercamientos con otros países estratégicos como Corea, la India, Japón, Rusia y Turquía. En resumen, la CELAC es el foro más representativo de la región y la iniciativa más ambiciosa en la historia reciente de la integración latinoamericana y caribeña. Es el espacio por excelencia de diálogo y coope-

ración para resolver los problemas que aquejan a la comunidad en su conjunto y que permite a América Latina y el Caribe presentarse ante el mundo con una sola voz.¹⁶³

Pese a este escenario que parecía prometedor, sobre todo por las relaciones con Europa, en 2017 se suspendieron las cumbres CELAC-UE en el contexto de la crisis venezolana, producto de una ola de protestas, tanto a nivel interno como fuera del país, contra el presidente Nicolás Maduro Moros.

Cabe aclarar que estos ejercicios políticos se reanudaron en diciembre de 2021, cuando se celebró una cumbre virtual con representantes de ambas partes. Aun cuando esto resulta importante para la relación CELAC-UE, los resultados del encuentro no fueron trascendentales para su fortalecimiento, y mucho menos para coadyuvar a la profundización del proceso de integración del régimen latinoamericano, ya que el tema central fue la recuperación tras la pandemia por el Coronavirus SARS-CoV-2 (COVID-19), y de manera marginal se discutió sobre el cambio climático, la agenda digital, la cohesión social y los acuerdos comerciales.

Ahora bien, la politización de la CELAC ha disminuido el interés de socios externos en mantener una relación estable, como ocurre con la UE, pues es bien sabido que la concertación política es uno de los ejes que guían su política exterior interregional. Al respecto, Natalia Saltalamacchia Ziccardi afirma que, al parecer, “la asociación CELAC-Unión Europea sólo puede transcurrir al nivel de los grupos técnicos de trabajo, en un modo de baja intensidad”.¹⁶⁴

En el caso de China, al no tener intereses políticos en la región, es de esperarse que los Estados latinoamericanos y del Caribe pretendan beneficiarse de esta relación en términos comerciales, de inversión y de proyectos de cooperación, concretamente en el marco de los trabajos del Foro China-CELAC constituido en 2014 mediante la Declaración Conjunta de la Reunión de Líderes de China y los Estados Latinoamericanos y Caribeños. Empero, la realidad muestra que los miembros de la CELAC han decidido actuar de manera unilateral o en el marco de otros regímenes de integración a los que pertenecen.

¹⁶³ Duarte Gamboa, Eric Emmanuel, “La CELAC en el nuevo escenario regional”, *Foreign Affairs Latinoamérica*, México, febrero de 2019, disponible en: <https://revistafal.com/la-celac-en-el-nuevo-escenario-regional/>.

¹⁶⁴ Saltalamacchia Ziccardi, Natalia, “La CELAC en 2020 y su vinculación con actores extrarregionales”, en Grabendorff, Wolf y Serbin, Andrés (eds.), *Los actores globales y el (re) descubrimiento de América Latina*, Barcelona, Icaria Editorial, 2020, pp. 64 y 65.

Finalmente, la CELAC ha fungido como mecanismo representativo de la región en encuentros con Rusia, Corea del Sur, Turquía, Japón, la CARICOM, el CCG, entre otros.

Por otro lado, fue también en 2017 cuando se celebró la V Cumbre de la CELAC, y la última hasta 2021 cuando hubo otro encuentro, ya que el mecanismo “entró en una progresiva inmovilidad, fruto de la agudización de las diferencias políticas entre sus países miembros. Los desencuentros llegaron al grado de tener que suspender la Cumbre CELAC-Unión Europea y trastocaron el mecanismo de rotación de la presidencia *pro tempore* (PPT) del grupo”.¹⁶⁵ De manera más precisa y completa, Natalia Saltalamacchia Ziccardi asevera lo siguiente:

la principal razón del *impasse* que experimenta la CELAC es la división ideológica que produce la situación en Venezuela, la cual se traduce en tensiones geopolíticas regionales. A partir de 2015, la noción original de “unidad en la diversidad” —que permitía acomodar a países de diferente signo político en este foro— fue cediendo ante el ascenso de líderes de centroderecha o derecha radical (como el de Jair Bolsonaro en Brasil). Varios de estos gobiernos no sólo cuestionaron la participación de Cuba y del gobierno bolivariano de Nicolás Maduro en este espacio (sobre todo, a partir de su dudosa reelección en mayo de 2018), sino también percibieron a la CELAC y a la Unasur como productos diplomáticos de la anterior ola de gobiernos de izquierda frente a la cual deseaban distanciarse.¹⁶⁶

En efecto, al igual que ocurre con la ALADI, la indiferencia de los Estados miembros hacia la CELAC, a pesar de que ésta sea diferenciada, es lo que ocasiona su parálisis. Mientras que algunos Estados como México, que asumió la presidencia *pro tempore* del régimen de integración en enero de 2020, seguido por Argentina (2022-2023), buscan aparentemente inyectarle dinamismo al régimen de integración, otros se mantienen al margen o, incluso, suspenden su participación como ocurrió con Brasil.¹⁶⁷

Esta situación deja entrever una falta de liderazgo al interior del mecanismo regional (factor de estrés endógeno) que, aunado al insuficiente crecimiento económico, a la mayor desigualdad, a la creciente debilidad institucional, a los altos niveles de endeudamiento y a la crisis de confianza en las instituciones, todos ellos factores de estrés exógenos que caracterizan

¹⁶⁵ *Ibidem*, p. 60.

¹⁶⁶ *Idem*.

¹⁶⁷ Brasil se reincorporó a la CELAC como miembro en enero de 2023.

a la región, no permiten una profundización de la organización y, en general, de cualquier otro régimen de integración.

De la CELAC, es preciso recordar que, al tratarse de un mecanismo de concertación política que retoma los principios del regionalismo posliberal, su fin último no es la integración económica, por lo que no resulta aplicable analizar aspectos comerciales. Más bien,

la CELAC ha servido para mostrar la coincidencia política de la región en temas claves como la contribución a la paz y la seguridad internacionales, el rechazo a medidas unilaterales con efectos extraterritoriales contrarias al Derecho Internacional, la defensa del multilateralismo, la solución pacífica de controversias, la prohibición del uso y de la amenaza del uso de la fuerza, [entre otros].¹⁶⁸

También existe evidencia de que la CELAC se ha pronunciado sobre temas de interés regional y global como la crisis en Siria y Venezuela, el proceso de pacificación en Colombia, la imposición de sanciones económicas a Cuba por parte de EUA, y más recientemente sobre la investigación y exploración espacial, y la necesidad de garantizar el acceso universal, justo y equitativo de todos los Estados del mundo a las vacunas contra la COVID-19.

Lo anterior sustenta el argumento de que la CELAC, más que un proceso de integración es un mecanismo político retórico que, al menos en el corto plazo, no pretende transformarse en una organización internacional. Esto se debe, en parte, a que los Estados miembros no plantearon objetivos de amplio alcance al momento de crear el mecanismo de concertación, sino que optaron por componentes más flexibles. Además, es posible identificar factores de estrés exógenos que, al igual que ocurre con la ALADI y con el resto de los regímenes de integración latinoamericanos, impiden su evolución: la presencia estadounidense y la dependencia económica de la mayoría de los Estados latinoamericanos; agendas de trabajo muy amplias y diversas que dificultan el alcance de metas y objetivos; crisis económicas y financieras internacionales, regionales e internas que ocasionan que los Estados de la región busquen alternativas fuera de ella, como lo han hecho los líderes regionales tradicionales (México y Brasil); y, en general, el hecho de que “las agendas [de los Gobiernos] se modifican en la mayoría de los casos a propósito de externalidades que ningún país de la región puede controlar,

¹⁶⁸ Díaz Galán, Elena Carolina y Bertot Triana, Harold, *op. cit.*, p. 54.

lo que construye un marco estructural reactivo, frente a la agenda global en el caso de todos los países de la región”.¹⁶⁹

Este último factor de estrés ha ocasionado, en mayor o menor medida, que el multilateralismo latinoamericano no sea “la prioridad de la ejecución [de la política exterior de los Estados de la región], aunque su peso en la narrativa, en el discurso político de todos los países y en la retórica institucional, es muy importante”.¹⁷⁰ En otras palabras, la CELAC mantendrá su carácter de foro de concertación política que no aportará beneficios tangibles para los Estados miembros, al menos en términos de crecimiento y desarrollo económicos, como quizá lo logren otros regímenes de integración regional.

Por ejemplo, Óscar Brandon Pérez González, al ser cuestionado sobre los principales logros de la CELAC desde su creación, apunta cinco ejemplos muy puntuales que, si bien son relevantes por el simple hecho de ser producto de la cooperación entre los Estados miembros, no tienen un impacto sustantivo en términos de la continuidad del propio régimen, a saber:

- Plan de Seguridad Alimentaria, Nutrición y Erradicación del Hambre de la CELAC 2025.
- Proclama de América Latina y el Caribe como zona de paz.
- Creación del Grupo de Trabajo de la CELAC para el Adelanto de las Mujeres con el objetivo de institucionalizar el abordaje del tema de género en las políticas públicas.
- Acciones para combatir la propagación de la COVID-19 en la región.
- Cooperación aeroespacial y creación de la Agencia Latinoamericana y Caribeña del Espacio.¹⁷¹

Como se puede ver, la CELAC apenas está retomando un impulso incipiente, después de estar paralizada por cuatro años debido a los problemas internos de los Estados miembros y a su poco interés en el régimen de integración. Por lo tanto, no es posible esperar avances significativos en el corto plazo.

¹⁶⁹ Bonilla, Adrián, “La CELAC y el momento multilateral contemporáneo”, en *id.* y Jaramillo, Grace (eds.), *La CELAC en el escenario contemporáneo de América Latina y del Caribe*, San José, Flacso-CAF, 2014, p. 206

¹⁷⁰ *Ibidem*, p. 205.

¹⁷¹ Pérez González, Óscar Brandon, “México al frente de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños”, *Seminario Permanente de Derecho Internacional (2021)*, 16 de junio de 2021, disponible en: <https://www.facebook.com/IIJUNAM/videos/366119991534768/>.

Y, por si fuera poco, tampoco se ha renovado el interés de las potencias económicas hacia la región en su conjunto. Por ejemplo, aun cuando China mantiene un contacto aparentemente continuo con la CELAC, esto no se debe al régimen de integración regional *per se*, sino que lo visualiza como un puente hacia socios estratégicos. Adrián Bonilla Soria y Lorena Herrera-Vinelli afirman lo siguiente:

la CELAC se inscribe bajo las características de un organismo regional y, desde esta perspectiva, China ha logrado articular un relacionamiento que se asienta particularmente en la esfera política con varios países latinoamericanos. Se demuestra que una articulación económica supone el desarrollo de la CELAC como un organismo de integración, lo cual no ha logrado consolidarse hasta el momento. Consecuentemente, la dimensión económica propuesta por China a la región a través de la CELAC tampoco ha logrado desarrollarse... China ha apostado por el establecimiento de una estrategia económica de selección y acercamiento bilateral hacia muchos países de la región... [Por otro lado,] la evidencia de la relación china con ALC básicamente muestra que la iniciativa en todos los puntos de la agenda ha sido construida en Beijing... ante la agenda china, la CELAC básicamente no ha podido responder... en ese contexto, la capacidad de CELAC para armonizar intereses y de China para construir un interlocutor unificado han sido muy limitadas.¹⁷²

Y lamentablemente lo mismo se podría decir, aunque con ciertos matices, de la Unión Europea y de sus Estados miembros, de Japón, de la India, del Reino Unido, de Rusia, de Corea del Sur e incluso de EUA.

3. *El estancamiento de la Alianza del Pacífico: ¿en dónde quedó la integración profunda?*

En abril de 2011, los entonces presidentes de Colombia, Chile, México, Perú y un enviado especial del presidente de Panamá suscribieron la Declaración Presidencial sobre la Alianza del Pacífico, mediante la cual convinieron

la conformación de un área de integración profunda en el marco del Arco del Pacífico Latinoamericano, que aliente la integración regional, así como un

¹⁷² Bonilla Soria, Adrián y Herrera-Vinelli, Lorena, “CELAC como vehículo estratégico de relacionamiento de China hacia América Latina (2011-2018)”, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, Barcelona, núm. 124, abril de 2020, pp. 191-193.

mayor crecimiento, desarrollo y competitividad de [las] economías [con el] firme compromiso de avanzar progresivamente hacia el objetivo de alcanzar la libre circulación de bienes, servicios, personas y capital.¹⁷³

Un año más tarde, y en seguimiento a la Declaración referida, los mandatarios aludidos, menos el de Panamá, suscribieron el Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico partiendo de la premisa de que en sus Estados se respetaba el Estado de derecho, la democracia, el principio de separación de poderes, los derechos humanos y las libertades fundamentales. Es así como inició el proceso de integración de un régimen regional que tiene los siguientes objetivos:

- Construir de manera progresiva un área de integración profunda que tienda hacia la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas.
- Impulsar el crecimiento y desarrollo económicos y la competitividad de las economías para mejorar el nivel de vida de sus respectivas sociedades.
- Convertirse en una plataforma de articulación política, de integración económica y comercial para establecer vínculos con otras regiones, particularmente con Asia-Pacífico.¹⁷⁴

Para lograr dichos objetivos, en el mismo Acuerdo Marco se establecen las siguientes acciones prioritarias:

- Liberalizar el comercio de bienes y servicios.
- Avanzar hacia la libre circulación de capitales y la promoción de las inversiones entre los Estados miembros.
- Facilitar el comercio y atender asuntos aduaneros.
- Facilitar el movimiento de personas y el tránsito migratorio en el territorio de los Estados miembros.
- Prevenir y contener la delincuencia organizada transnacional para fortalecer las instancias de procuración de justicia.
- Promover el desarrollo de mecanismos de cooperación.¹⁷⁵

Como se puede ver, a diferencia de la CELAC, la Alianza del Pacífico tiene un fin netamente económico, pues se dejan de lado elementos de una

¹⁷³ Declaración Presidencial sobre la Alianza del Pacífico, Lima, 2011.

¹⁷⁴ Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico, Antofagasta, 2012.

¹⁷⁵ *Idem.*

integración política o social. De hecho, los Estados miembros mantienen entre sí vínculos comerciales formalizados con la firma de instrumentos jurídicos. México, por ejemplo, suscribió un TLC con Chile en 1999; un TLC con Colombia y un Acuerdo de Integración Comercial con Perú, ambos en 2011. Por su parte, Colombia y Perú, al formar parte de la CAN, pertenecen a un área de libre comercio. Finalmente, los cuatro Estados que conforman la Alianza del Pacífico tienen una relación económica estrecha con EUA, al grado que han suscrito tratados de libre comercio.

Ahora bien, al tomar en consideración los progresos de la Alianza del Pacífico a más de diez años de su creación, se puede afirmar, tal y como lo hace Jairo Andrés Castaño Peña, que

la creación de una Zona de Libre Comercio es... el avance más importante en la consolidación de la Alianza. El Protocolo Adicional que la crea... entró en vigencia el 1 de mayo de 2016 [liberando] de aranceles el 92% de los productos y se prevé que el 8% restante se eliminen en el corto y mediano plazo; sin embargo, queda un bajo porcentaje sobre productos “altamente sensibles” diferido a 17 años. El objetivo es que para el año 2030 todos los productos circulen libremente.¹⁷⁶

En términos reales, y pese a la existencia de una zona de libre comercio en pleno vigor, para México el comercio con los demás Estados miembros de la Alianza es marginal, pues, para 2019, del total del comercio con el mundo (916 mil millones de dólares), solamente el 1.13% se efectuó con los miembros de dicho régimen de integración regional (1.43% de las exportaciones y 0.82% de las importaciones).¹⁷⁷

Esto se debe a que México, al igual que Chile, Colombia y Perú, le otorga preferencia a las relaciones comerciales con actores extrarregionales, ocasionando que su economía sea dependiente de estos últimos. Jurídicamente esto es posible ya que los acuerdos tomados en el marco de la Alianza “no reemplazarán, ni modificarán los acuerdos económicos, comerciales y de integración bilaterales, regionales, multilaterales vigentes entre las Partes”.¹⁷⁸

Otro elemento que origina esta falta de comercio interregional, mismo que se señaló en el análisis de la ALADI, consiste en la poca complementa-

¹⁷⁶ Castaño Peña, Jairo Andrés, “Análisis y perspectivas de la Alianza del Pacífico”, *Estudios de Deusto*, Bilbao, vol. 64, núm. 1, enero-junio de 2016, p. 292.

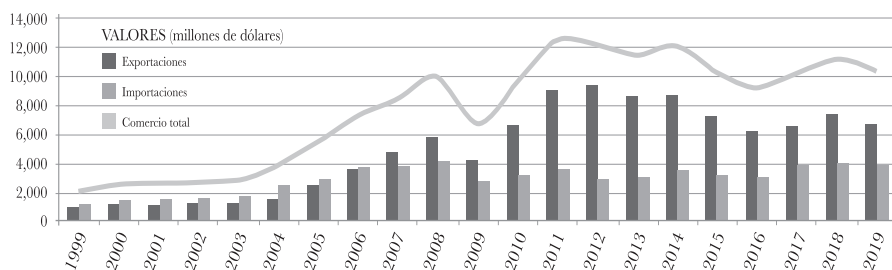
¹⁷⁷ Secretaría de Economía, *AP, Alianza del Pacífico*, México, Secretaría de Economía, 2019, p. 2.

¹⁷⁸ Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico, *cit*.

riedad de las economías, lo cual se debe a que no existe una especialización productiva que permita intercambiar bienes diferentes.

En términos históricos, como se puede advertir en la siguiente gráfica, si bien el comercio de México con los Estados miembros de la Alianza del Pacífico ha crecido de manera importante desde 1999, la constitución del régimen de integración no significó una variación importante, como la que ocurrió entre el año base y 2008 o entre 2009 y 2011 como producto de la recuperación tras la crisis financiera y económica mundial.

GRÁFICA 4. COMERCIO DE MÉXICO CON LOS ESTADOS MIEMBROS DE LA ALIANZA DEL PACÍFICO (1999-2019)



FUENTE: Secretaría de Economía de México.

De hecho, como aclara Jairo Andrés Castaño Peña, “la mera integración económica no se traduce en crecimiento de la economía ni en aumento de la productividad, tampoco conlleva una disminución de la informalidad que aqueja a los países de la región, en ese sentido, es indispensable que estos aspectos entren a formar parte de la agenda de la Alianza”.¹⁷⁹ En este caso concreto, no se ha cumplido el objetivo relacionado con el crecimiento y desarrollo económicos y el aumento de la competitividad de las economías, pues es bien sabido que América Latina es la región más desigual a nivel global.

De manera más reciente, Juan Pablo Prado Lallande y Thomas Legler recuerdan lo siguiente:

A pesar de que la esfera económica, mediante el libre comercio, es el eje prioritario de este esquema, la Alianza del Pacífico arroja algunos resultados poco alentadores. Basta señalar que las transacciones de mercado entre sus integrantes no logran superar el 4% del comercio exterior total, lo que evidencia el persistente alejamiento de los cuatro aliados en este rubro. Otro ejemplo de ello es que, tras la pandemia, el comercio intrabloque se recupera mucho

¹⁷⁹ Castaño Peña, Jairo Andrés, *op. cit.*, p. 300.

más lento que en el Mercado Común del Sur (cuatro veces más lento) y que, incluso, América Latina y el Caribe en su conjunto (tres menos)... Estos datos comparativos también ponen de manifiesto la vulnerabilidad de la Alianza del Pacífico frente a los impactos externos, como el covid-19.¹⁸⁰

En cuanto a la libre circulación de personas, se han acordado algunas medidas como la eliminación de visas para estancias temporales y los intercambios estudiantiles y académicos. Otros avances importantes del régimen de integración regional se relacionan con normas de origen, medidas sanitarias y fitosanitarias, contratación pública, telecomunicaciones, integración de las bolsas de valores de los Estados parte, asistencia a la ciudadanía de los Estados miembros en caso de emergencias, relaciones exteriores y apertura de representaciones diplomáticas y agencias conjuntas de promoción en terceros países, intercambio académico, medio ambiente y cambio climático, innovación en ciencia y tecnología, desarrollo social y turismo.

Como sucede con la ALADI y la CELAC, estos avances que invariablemente contribuyen a profundizar la integración no han resultado suficientes porque la Alianza del Pacífico adolece de fallas estructurales, producto de factores de estrés tanto endógenos como exógenos, destacando aquellos de naturaleza jurídica.

En primer lugar, es importante recordar que la Alianza se cataloga como una organización internacional sin personalidad jurídica propia, por lo que, entre otras cosas, no le permite alejarse de la voluntad política de los Estados miembros ni suscribir acuerdos con otros Estados u organizaciones regionales o internacionales. Además, todo indica que no se tiene la intención de crear una organización con un diseño jurídico-institucional sólido que se aleje de su actual naturaleza intergubernamental.

Asimismo, es fundamental aclarar que “es el derecho internacional general el que regula las relaciones de los miembros de la [Alianza del Pacífico] entre sí y frente a terceros Estados u organizaciones y no un verdadero derecho comunitario emanado de un ordenamiento jurídico regional particular”.¹⁸¹ Por ejemplo, si los Estados miembros pretenden suscribir un acuerdo con un tercer país para formalizar la relación de éste con la Alianza, tienen que hacerlo de manera individual, esto es, con tratados bilaterales, garantizando que los cuatro instrumentos sean compatibles.

¹⁸⁰ Prado Lallande, Juan Pablo y Legler, Thomas, “El viraje político de la Alianza del Pacífico”, *Foreign Affairs Latinoamérica*, México, ITAM, julio de 2022, disponible en: <https://revistafal.com/el-viraje-politico-de-la-alianza-del-pacifico/>.

¹⁸¹ Thoene, Ulf *et al.*, *op. cit.*, p. 104.

Una segunda falla es la falta de una estructura independiente de los Gobiernos que tome las decisiones. En el diagrama de la organización institucional de la Alianza se muestra que el máximo órgano de decisión son las cumbres de las y los presidentes de los Estados miembros, mientras que el resto de los órganos políticos y técnicos están conformados por funcionarias y funcionarios gubernamentales. En pocas palabras, el intergubernamentalismo y las ideologías vuelven a primar sobre la supranacionalidad y la racionalidad.

DIAGRAMA 5. ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL DE LA ALIANZA DEL PACÍFICO



FUENTE: elaboración propia con información del sitio web oficial de la Alianza del Pacífico y del Gobierno de México.

Una tercera consecuencia de la naturaleza jurídica de este régimen de integración regional, que se cataloga como factor de estrés endógeno, es la ausencia de un tribunal de justicia que, entre otras atribuciones, interprete y garantice la aplicación de un derecho regional, el cual, además es inexistente, ocasionando que el derecho interno de cada Estado miembro esté por encima del derecho de la integración. Solamente se contempla una Comisión de Libre Comercio integrada por funcionarias y funcionarios gubernamentales que, entre sus atribuciones, destaca la administración, implementación y evaluación del Protocolo Adicional al Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico y su contribución en la solución de diferencias entre los Estados miembros.

Esta última precisión merece una referencia puntual. El capítulo diecisiete del Protocolo Adicional establece un procedimiento para la solución de diferencias relacionadas con la interpretación e implementación de las disposiciones de dicho instrumento jurídico o cuando un Estado miembro considere que: *a)* una medida vigente o en proyecto de otro miembro es o pudiera ser incompatible con las obligaciones previstas en el Protocolo Adicional; *b)* otro miembro ha incumplido de alguna otra manera con las obligaciones previstas; o *c)* una medida vigente o en proyecto de otro miembro cause o pudiera causar anulación o menoscabo de los beneficios que se podrían recibir de la aplicación de alguna de las disposiciones del Protocolo Adicional.¹⁸² *Grosso modo*, el procedimiento es el siguiente:

- Cada Estado miembro debe, en la medida de lo posible, notificar a los otros miembros cuando advierta que se actualiza alguno de los supuestos mencionados previamente. El Estado miembro consultado deberá atender las consultas de conformidad con lo establecido en el Protocolo Adicional.
- Cualquiera de los miembros que haya realizado la notificación, podrá solicitar la intervención de la Comisión de Libre Comercio cuando el Estado miembro consultado no responda a la solicitud previa o si el asunto objeto de las consultas no se ha resuelto de conformidad con los plazos establecidos en el Protocolo Adicional.
- Se establecerán o mantendrán tribunales arbitrales, que actuarán de manera imparcial e independiente y de conformidad con las reglas de procedimiento establecidas en el Protocolo Adicional, cuando la Comisión de Libre Comercio no haya actuado en el tiempo establecido, el asunto no haya sido resuelto dentro de los 30 días siguientes a la reunión de la Comisión, se hayan acumulado varios procesos o el asunto no haya sido resuelto dentro de cualquier otro plazo que los Estados miembros involucrados hayan acordado.
- Existe la posibilidad de que un Estado miembro ajeno al conflicto participe en el procedimiento arbitral como tercera parte, siempre y cuando esto no afecte el correcto desarrollo del procedimiento ni los intereses de las partes en la diferencia.
- Después de realizar el procedimiento correspondiente, el tribunal emitirá un laudo final que será definitivo, inapelable y obligatorio para las partes en la diferencia. Los Estados miembros involucrados

¹⁸² Protocolo Adicional al Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico, Cartagena de Indias, 2014.

llegarán a un acuerdo sobre su cumplimiento en los términos de las determinaciones, conclusiones y recomendaciones del tribunal arbitral. Cuando se determine que la medida analizada es incompatible con las disposiciones del Protocolo Adicional o que una medida del Estado miembro es causa de anulación o menoscabo de los beneficios que se podrían recibir de la aplicación de alguna de las disposiciones del instrumento, la parte reclamada deberá, siempre que sea posible, eliminar el incumplimiento o la anulación o el menoscabo.

- Las partes en la diferencia podrán acordar en cualquier momento la utilización de un medio alternativo de solución de diferencias, tales como los buenos oficios, conciliación o mediación.¹⁸³

Este procedimiento, que podría parecer complejo e incluso plausible dada la naturaleza jurídica del régimen de integración, tiene un defecto que merma considerablemente su eficacia (factor de estrés endógeno):

los pronunciamientos son declarativos y no tienen efecto directo, pues no ordenan ni mandatan cumplir nada en particular, y simplemente se limitan a constatar una infracción a la normativa, a la espera de un cumplimiento prospectivo, más que la corrección de infracciones en las que se ha incurrido, sin que tampoco se logren reparaciones por el daño causado con la medida ilegítima.¹⁸⁴

Para autores como Jairo Andrés Castaño Peña, “el hecho de que la Alianza no se haya constituido con los elementos propios de una organización internacional, con personalidad jurídica propia, puede ser la razón del dinamismo que ha demostrado en la toma de decisiones y que le ha permitido despertar el interés de la comunidad internacional”.¹⁸⁵ Aunque también reconoce que, “al igual que en los demás proyectos de integración... sus logros están basados en la voluntad de los presidentes que la han formado y la historia de la integración latinoamericana ya ha mostrado la fragilidad de esta clase de compromisos”.¹⁸⁶

¹⁸³ *Idem.*

¹⁸⁴ Gallegos Zúñiga, Jaime R., “La Alianza del Pacífico, aspectos jurídicos organizacionales y de su sistema de solución de controversias”, *Estudios Internacionales*, Santiago, vol. 51, núm. 194, septiembre-diciembre de 2019, p. 87.

¹⁸⁵ Castaño Peña, Jairo Andrés, *op. cit.*, p. 299.

¹⁸⁶ *Ibidem*, p. 302.

Por lo que se refiere al objetivo de establecer vínculos con otras regiones, la Alianza del Pacífico ha conseguido incrementar de manera sostenida el número de países observadores con los que se han formalizado actividades de cooperación. A diciembre de 2022, 63 Estados gozaban de dicho estatus,¹⁸⁷ mientras que se encuentra en curso la negociación con Australia, Canadá, Corea del Sur y Nueva Zelanda para que se incorporen como Estados asociados y, de esta manera, propiciar un esquema de integración estratégica. A la par, se negocia la adhesión de Ecuador como Estado miembro. Finalmente, es preciso mencionar que, en enero de 2022, Singapur se convirtió en el primer socio estratégico de la Alianza, lo cual allana un poco más el camino para la eventual integración con países del continente asiático.

Es importante señalar que la Alianza del Pacífico “se ha posicionado como «uno de los ejes articuladores de un interregionalismo». Este planteamiento se deriva, en particular, de la mencionada creación... de la categoría de Estado Asociado”.¹⁸⁸

Además, como refiere Geneviève Marchini, la Alianza del Pacífico “ha seguido avanzando en su acercamiento y búsqueda de convergencias con la ASEAN... el Mercosur... y la Unión Europea, y tres países de la [Alianza] —Chile, México y Perú se incorporaron al CP-TPP (Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership)—”.¹⁸⁹

Sin embargo, también es cierto que los Estados miembros, de manera unilateral, mantienen vínculos con uno o varios de los actores mencionados, incluso desde años antes de la conformación de la Alianza. México, por ejemplo, suscribió en el 2000 el Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación (Acuerdo Global) con la UE, convirtiéndose en el primer socio comercial del bloque regional en América Latina. Por su parte, Chile firmó un acuerdo similar con la UE en 2002 y obtuvo en 2019 el estatus de “Socio de Desarrollo” que otorga la ASEAN, mien-

¹⁸⁷ Argentina, Canadá, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos, Guatemala, Haití, Honduras, Panamá, Paraguay, República Dominicana, Trinidad y Tobago, Uruguay, Egipto, Marruecos, China, Corea del Sur, Emiratos Árabes Unidos, Filipinas, India, Indonesia, Israel, Japón, Arabia Saudita, Kazajistán, Pakistán, Singapur, Tailandia, Alemania, Armenia, Austria, Azerbaiyán, Bélgica, Bielorrusia, Croacia, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Finlandia, Francia, Georgia, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Lituania, Noruega, Países Bajos, Pakistán, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, Rumania, Serbia, Suecia, Suiza, Turquía, Ucrania, Australia y Nueva Zelanda.

¹⁸⁸ Marchini, Geneviève, “La Alianza del Pacífico a ocho años de su creación. Balance crítico y perspectivas”, *Anuario Latinoamericano-Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales*, Lublin, vol. 7, 2019, p. 86.

¹⁸⁹ *Ibidem*, p. 81.

tras que Perú y Colombia, además de tener un Acuerdo de Libre Comercio con la UE desde 2013, se adhirieron al Tratado de Amistad y Cooperación (TAC) de la ASEAN en 2019 y 2020, respectivamente.

Lo anterior no es fortuito, ya que la Alianza del Pacífico es un régimen de integración flexible, en comparación con otros procesos de la región. En el caso específico de la política exterior, “la visión compartida por los miembros de la Alianza se traduce, en particular, en la libertad acordada a éstos para seguir negociando acuerdos comerciales en forma independiente y en la decisión de respetar todos los acuerdos vigentes, incluso entre ellos mismos”.¹⁹⁰ Además, esta característica, aunada a la institucionalidad laxa, resulta conveniente para los Estados miembros, porque no sólo fortalecen su presencia internacional, sino que no ven comprometida la tan valorada soberanía estatal.

Esta situación, que se clasifica como un factor de estrés exógeno, más que ayudar a profundizar el proceso de integración, lo aletarga y posterga, pues la participación de los Estados miembros en otros regímenes de integración perjudica el comercio intrarregional, ya que los terceros Estados que participen en tales regímenes pueden ser más competitivos y/u ofrecer costos de producción menores que resultan más atractivos para las industrias de los miembros de la Alianza del Pacífico.

Por lo que se refiere a los logros de este régimen de integración regional, Alfonso Sánchez Mugica reconoce, entre otros, los siguientes:

- Creación de una plataforma de movilidad académica-estudiantil y crecimiento del número de becas de movilidad.
- Establecimiento de una red de investigación científica que se ha centrado en el cambio climático. Eliminación de la visa mexicana para peruanos y colombianos.
- Apertura de embajadas conjuntas en diferentes partes del mundo.
- Creación del Fondo de Cooperación de la Alianza del Pacífico.
- Establecimiento del Mercado Integral Latinoamericano que integra a las Bolsas de Valores de Chile, Colombia, México y Perú.
- Incremento de inversiones inter-alianza.
- Aumento del turismo intrarregional.¹⁹¹

¹⁹⁰ *Ibidem*, p. 85.

¹⁹¹ Sánchez Mugica, Alfonso, “El estancamiento de la Alianza del Pacífico”, *Seminario Permanente de Derecho Internacional (2021)*, 16 de junio de 2021, disponible en: <https://www.facebook.com/IIJUNAM/videos/366119991534768/>.

Estos logros, aunque son importantes, no contribuyen de manera sustantiva al objetivo central de la Alianza, es decir, avanzar hacia una integración profunda. De hecho, al revisar la temporalidad de estos avances, se puede advertir que la mayoría se pusieron en marcha en los primeros cinco años de existencia del régimen de integración, mientras que los años siguientes han sido mucho más modestos debido, en gran medida, a la falta de voluntad de los cuatro Estados miembros y a trámites burocráticos que aletargan cualquier proceso.¹⁹²

En conclusión, retomando las palabras de Ulf Thoene, Edgard Junior Cuestas Zamora y María Carmelina Londoño:

los cambios en el sistema internacional pueden generar una divergencia en la forma a través de la cual los Estados desean lograr sus objetivos. Siendo un proceso basado en decisiones sociales expresadas por actores gubernamentales, la [Alianza del Pacífico] se ve expuesta a: i) desacuerdos políticos entre sus socios como consecuencia de la falta de políticas de Estado de largo aliento, así como, ii) la (in)estabilidad de los sistemas de los nuevos centros de poder, definiendo la vida y utilidad del bloque regional en función de externalidades.¹⁹³

Es así como los contextos analizados son un motivo suficiente para que el Estado mexicano, si bien no debe abandonar los regímenes de integración regional a los que pertenece, plantee nuevas estrategias, como el cuasi interregionalismo, para lograr sus objetivos. Esto, ya que se ha demostrado que la eficacia del regionalismo latinoamericano y caribeño es cuestionable, toda vez que regímenes de integración como la ALADI no han alcanzado sus metas, o no se pronostica un avance sustantivo para lograr la “integración profunda” en la Alianza del Pacífico o, incluso, se encuentran saliendo de un *impasse* como la CELAC. Como afirma Andrés Malamud, “en América Latina, la integración no avanza porque la interdependencia es baja: los países de la región se quieren mucho, pero se necesitan poco. [Además,] la integración requiere economía grande y geografía chica, como en Europa; en América Latina se da la condición inversa”.¹⁹⁴

¹⁹² De hecho, en febrero de 2023 se presentó una situación, que se podría considerar un factor de estrés interno, que socava el proceso de integración de la Alianza. El presidente de México, Andrés Manuel López Obrador, se negó a realizar el trámite oficial para traspasar la presidencia *pro tempore* del régimen de integración a Perú, pues considera que el gobierno de Dina Boluarte es ilegítimo.

¹⁹³ Thoene, Ulf *et al.*, *op. cit.*, p. 108.

¹⁹⁴ “Andrés Malamud: «América Latina va camino de destacarse en el mundo por las malas razones»”, *Zoom Internacional*, Buenos Aires, 6 de marzo de 2021, disponible en: <https://>

Se concluye agregando un factor de estrés endógeno, desarrollado por Sandra C. Negro, que abona al cuestionamiento de la eficacia de los regímenes de integración analizados: la falta de flexibilidad para sobrellevar los efectos de los conflictos internos. Como afirma la autora citada, los regímenes de integración “tienen que demostrarse lo suficientemente flexibles como para hacer frente a las controversias originadas por la dinámica de adaptación en la delicada búsqueda de compatibilidad entre los intereses, necesidades y expectativas de cada país miembro y los intereses comunes o del bloque”.¹⁹⁵ Esto, sin duda, no ocurre en el contexto latinoamericano.

4. *Las asimetrías en la Zona de Libre Comercio de América del Norte: del TLCAN al T-MEC*

Sergio M. Alcocer Martínez de Castro, quien se desempeñó como subsecretario para América del Norte en la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) de México de enero de 2013 a julio de 2015, señala que “no hay ninguna otra relación en el ámbito de la política exterior más importante para México que la que tenemos con Estados Unidos. Esto es cierto, tanto por [la] diversidad y profundidad de los temas, como por su inherente complejidad”.¹⁹⁶ Sin duda, esta afirmación es cierta, pues México ha mantenido una relación estrecha y multitemática con su vecino del norte desde mediados del siglo XVIII, misma que se ha fortalecido, con sus respectivos altibajos, con el transcurso de los años, al grado que, desde finales de la tercera década del siglo XX, señala Jorge Schiavon,

la estrategia dominante en la relación México-Estados Unidos ha sido de cooperación. Así, las relaciones se han caracterizado por un interés común de minimizar las fricciones y privilegiar la cooperación para la solución de los asuntos bilaterales. Esto ha establecido una «relación especial» entre ambos países.¹⁹⁷

zoominternacional.com/2021/03/06/andres-malamud-america-latina-va-camino-de-destacarse-en-el-mundo-por-las-malas-razones/.

¹⁹⁵ Negro, Sandra C., *op. cit.*, p. 44.

¹⁹⁶ Alcocer Martínez de Castro, Sergio M., “Las relaciones México-Estados Unidos, 1756-2010. Cuatro áreas estratégicas”, *Norteamérica*, México, año 8, núm. 2, julio-diciembre de 2013, p. 215.

¹⁹⁷ Schiavon, Jorge A., *La relación especial México-Estados Unidos: Cambios y continuidades en la Guerra y Pos-Guerra Fría*, México, CIDE, 2006, p. 2.

Geográficamente, ambos Estados comparten una frontera terrestre de aproximadamente 3,200 kilómetros con más de 50 puentes y garitas de entrada al territorio estadounidense que garantizan un flujo comercial único en el mundo que sostiene a millones de personas de ambos lados de la frontera. En términos demográficos, alrededor de 12.6 millones de mexicanas y mexicanos¹⁹⁸ y más de 36 millones de personas de origen mexicano¹⁹⁹ viven en EUA, mientras que se estima que 1.5 millones de estadounidenses viven en México.²⁰⁰

Por lo que se refiere a las relaciones diplomáticas y consulares, ambos países, además de contar con embajadas en sus respectivas capitales, han establecido la red consular más grande que un Estado haya creado en el territorio de otro, pues de los 71 consulados de México en el exterior, 50 se encuentran en EUA. Asimismo, han institucionalizado relaciones sobre temas diversos, destacando la migración, el control de drogas, el tráfico de personas, la cooperación energética, la salud pública y el intercambio educativo. Es así como, por ejemplo,

el número de acuerdos, tratados y convenios que los dos gobiernos suscriben es un indicador evidente... de la expansión de las relaciones. Entre 1821 y 1867 se dan apenas 9 pactos y 17 entre 1868 y 1913; en el periodo 1917-1950 se firman 56 acuerdos, y de 1951 a 2000 el número es de 107 [lo cual supone] el incremento [de] temas, cuestiones y puntos de contacto [que] entran en la agenda bilateral.²⁰¹

No obstante, el núcleo de la relación han sido los lazos económico-comerciales. No es fortuito que, en la actualidad, EUA sea el destino más importante de las exportaciones mexicanas (más del 80% del total) y que México, al menos durante la primera mitad de 2021, haya sido el principal socio comercial de la economía más grande del mundo. Esta posición que ha alcanzado México se debe, en gran medida, al TLCAN que entró en

¹⁹⁸ Aguilar, Javier, *Panorama de los migrantes mexicanos en Estados Unidos*, México, 23 de agosto de 2019, disponible en: <https://www.iis.unam.mx/blog/panorama-de-los-migrantes-mexicanos-en-estados-unidos/>.

¹⁹⁹ Sulbarán Lovera, Patricia, "Mexicanos en Estados Unidos: las cifras que muestran su verdadero poder económico", *BBC News*, Londres, 6 de febrero de 2019, disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-46705825>.

²⁰⁰ Rojas, Ana Gabriela, "Estadounidenses en México: por qué cada vez más deciden mudarse pese a la campaña de Trump contra el país", *BBC News*, Londres, 24 de julio de 2019, disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-48998509>.

²⁰¹ Riguzzi, Paolo y Ríos, Patricia de los, *Las relaciones México-Estados Unidos, 1756-2010. Volumen II. ¿Destino no manifesto? 1867-2010*, México, UNAM, 2012, p. 36.

vigor en enero de 1994 y que fue reemplazado por el T-MEC que inició su vigencia en julio de 2020.

Brevemente, es importante recordar que el TLCAN comenzó a negociarse en junio de 1991, y concluyó el proceso correspondiente en agosto del año siguiente. Este instrumento jurídico se amparó en el artículo 24 del entonces Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) que permitía que un grupo de Estados establecieran una unión aduanera o una zona de libre comercio, siempre y cuando, en este último caso, los derechos de aduana que se acordaran no fueran más elevados para terceros Estados que no forman parte de la zona de libre comercio, ni que las regulaciones comerciales fueran más rigurosas para estos últimos.

Para entrar en materia, y respecto al impacto del tratado en términos cuantitativos, en la siguiente página se presenta una tabla y luego una gráfica que dan cuenta del comercio entre México y EUA, tomando como punto de partida 1993, año previo al inicio de vigencia del TLCAN.

En cuanto a la relación con Canadá, al menos en términos comerciales, ésta es mucho más modesta, como se muestra en posterior página, en otra tabla y su respectiva gráfica.

Como se puede observar, el comercio total con EUA ha crecido de manera exponencial, pues se multiplicó por seis en los 26 años y 6 meses de vigencia del TLCAN. En este mismo periodo, el comercio total con Canadá se multiplicó por nueve, donde 2018 fue el año más representativo.

De manera paralela, la suscripción del tratado coadyuvó a que México obtuviera los siguientes beneficios:

- Aumentó el grado de apertura de la economía, esto es, el cociente de comercio exterior (exportaciones más importaciones) en relación con el PIB. Fue así que México dejó de ser una economía proteccionista para convertirse en una de las más abiertas al comercio.
- El saldo de la balanza comercial, salvo durante el primer año de vigencia del TLCAN, fue positivo, es decir, México exportó más productos hacia EUA de los que importó de dicho Estado, mientras que, con Canadá, la balanza comercial dejó de ser deficitaria en 2009.
- Se consolidó la industria manufacturera, especialmente en el sector automotriz, lo cual conllevó a la creación de cientos de miles de empleos.
- Aumentó considerablemente la inversión extranjera directa proveniente de EUA y, de manera muy marginal, de Canadá, la cual se destinó principalmente a la actividad industrial (manufacturas) y a los servicios (comercio).

- Penetró el capital extranjero en el comercio y los servicios.
- Los flujos netos de Inversión Extranjera Directa (IED) han sido positivos y crecientes desde 1994.²⁰²

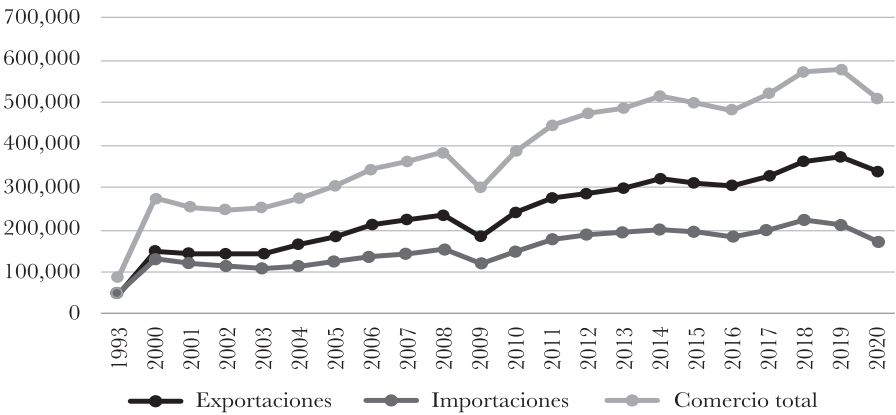
TABLA 6. COMERCIO MÉXICO-EUA (VALORES ANUALES EN MILLONES DE DÓLARES)

<i>Año</i>	<i>Exportaciones</i>	<i>Importaciones</i>	<i>Comercio total</i>	<i>Balanza comercial</i>
1993	42,912	45,295	88,206	-2,383
2000	147,400	127,534	274,934	19,866
2001	140,564	113,767	254,331	26,798
2002	141,898	106,557	248,454	35,341
2003	144,293	105,361	249,654	38,933
2004	164,522	110,827	275,349	53,695
2005	183,563	118,547	302,110	65,016
2006	211,799	130,311	342,110	81,488
2007	223,133	139,473	362,606	83,660
2008	233,523	151,335	384,857	82,188
2009	185,101	112,434	297,535	72,667
2010	238,684	145,007	383,692	93,677
2011	274,427	174,356	448,783	100,070
2012	287,842	185,110	472,952	102,732
2013	299,439	187,262	486,701	112,177
2014	318,367	195,282	513,649	123,085
2015	308,870	186,812	495,682	122,057
2016	302,581	179,518	482,099	123,063
2017	326,869	194,555	521,423	132,314
2018	358,281	215,828	574,109	142,453
2019	370,767	205,725	576,492	165,042
2020	338,701	167,762	506,463	170,939

FUENTE: elaboración propia con información de la Secretaría de Economía.

²⁰² Cfr. Vázquez Ruiz, Miguel Ángel y Bocanegra Gastelum, Carmen O., “El regionalismo en América del Norte: saldos del modelo TLCAN para México”, *Revista Aportes para la Integración Latinoamericana*, Buenos Aires, año XXI, núm. 33, diciembre de 2015, pp. 4-12.

GRÁFICA 5. COMERCIO MÉXICO-EUA (VALORES ANUALES EN MILLONES DE DÓLARES)



FUENTE: elaboración propia con información de la Secretaría de Economía.

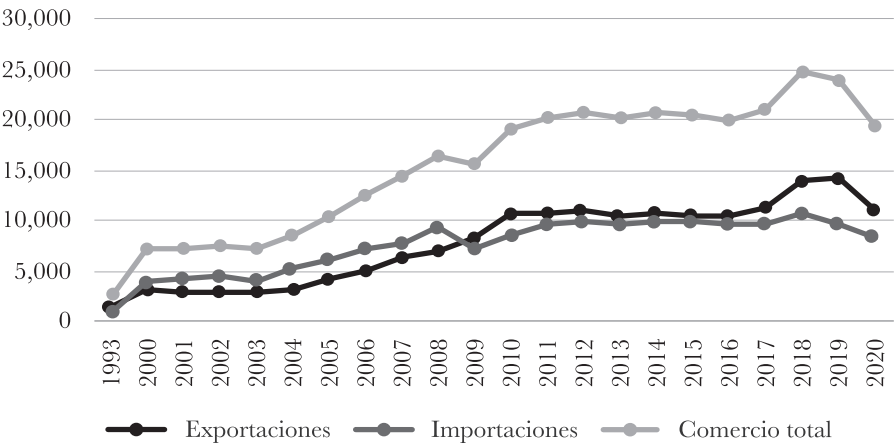
TABLA 7. COMERCIO MÉXICO-CANADÁ (VALORES ANUALES EN MILLONES DE DÓLARES)

Año	Exportaciones	Importaciones	Comercio total	Balanza comercial
1993	1,563	1,175	2,738	388
2000	3,340	4,017	7,357	-677
2001	3,083	4,235	7,317	-1,152
2002	2,991	4,480	7,472	-1,489
2003	3,042	4,120	7,162	-1,079
2004	3,292	5,327	8,619	-2,036
2005	4,234	6,169	10,404	-1,935
2006	5,176	7,376	12,552	-2,200
2007	6,491	7,957	14,448	-1,466
2008	7,102	9,442	16,545	-2,340
2009	8,244	7,304	15,548	941
2010	10,686	8,607	19,293	2,078
2011	10,695	9,645	20,340	1,049
2012	10,938	9,890	20,827	1,048
2013	10,453	9,847	20,300	606

<i>Año</i>	<i>Exportaciones</i>	<i>Importaciones</i>	<i>Comercio total</i>	<i>Balanza comercial</i>
2014	10,714	10,045	20,759	669
2015	10,545	9,948	20,493	596
2016	10,432	9,632	20,064	801
2017	11,360	9,788	21,148	1,572
2018	14,080	10,772	24,852	3,308
2019	14,316	9,839	24,155	4,476
2020	11,139	8,326	19,465	2,814

FUENTE: elaboración propia con información de la Secretaría de Economía.

GRÁFICA 6. COMERCIO MÉXICO-CANADÁ (VALORES ANUALES EN MILLONES DE DÓLARES)



FUENTE: elaboración propia con información de la Secretaría de Economía.

Si se retoma el contenido de la tabla y la gráfica sobre el comercio bilateral con EUA, se aprecia una disminución en cuatro momentos específicos. Gustavo Vega Cánovas y Francisco E. Campos Ortiz se refieren a dos de ellos de la siguiente manera:

el proyecto de integración económica en América del Norte se ha visto mermaado durante el siglo XXI a causa de diversos factores, de entre los que destacan tres por la magnitud de sus alcances: los ataques terroristas en Estados Unidos en 2001, el ingreso de China a la OMC en ese mismo año y la Gran Recesión [(2008-2009)]. Cada uno de estos sucesos incidió negativamente en

la integración regional en América del Norte, en especial en lo que concierne a la progresión de los intercambios económicos en la región en el marco del TLCAN.²⁰³

Los otros dos momentos concretos tuvieron lugar en 2015-2016 y en 2020, y se identifican como factores de estrés exógenos. El primero fue ocasionado por la caída de los precios del petróleo y su impacto en el comercio de manufacturas, mientras que el segundo se debió a la reorientación de recursos económicos, con el fin de implementar políticas públicas que convalidaran los efectos negativos de la pandemia por la COVID-19.

Dejando de lado estos momentos de decrecimiento, la realidad demuestra que la relación económica-comercial trilateral es sólida y probablemente así se mantenga en el corto y mediano plazo. Sin embargo, hay autores como Miguel Ángel Vázquez Ruiz y Carmen O. Bocanegra Gastelum que, retomando argumentos de Enrique Dussel Peters y Kevin P. Gallagher, sugieren la siguiente hipótesis:

en los próximos años el ritmo de intercambio comercial de México con Estados Unidos perderá dinamismo, mientras que la potencia asiática [(China)] lo ganará. Es decir, si las tendencias de intercambio entre esta triada de países se mantiene, los productos chinos [desplazarán] a los mexicanos en el mercado estadounidense; mientras que las importaciones de México provenientes de Estados Unidos disminuirán a favor del incremento de los productos chinos.²⁰⁴

Esta realidad, aunada a las desventajas del tratado que se enlistan a continuación (factores de estrés endógenos), es una de las razones por las cuales los tres Estados optaron por renegociar el TLCAN y finalmente firmar un nuevo acuerdo comercial (T-MEC). Entre las desventajas para México, conviene destacar las siguientes:

- Como se señaló en el apartado anterior, el 85% de las exportaciones mexicanas se dirigen hacia EUA, mientras que el 65% de las importaciones provienen de dicho país. Dicho de otro modo, la economía mexicana es altamente dependiente de la economía estadounidense.

²⁰³ Vega Cánovas, Gustavo y Campos Ortiz, Francisco E., “La integración económica en América del Norte ante la elección de Donald Trump: un análisis prospectivo sobre el futuro del TLCAN”, *Foro Internacional*, México, vol. LVII, núm. 4, octubre-diciembre de 2017, pp. 798 y 799.

²⁰⁴ Vázquez Ruiz, Miguel Ángel y Bocanegra Gastelum, Carmen O., *op. cit.*, p. 8.

- El sector exportador mexicano ha perdido competitividad, pues no se ha fomentado la innovación.
- La diversificación comercial de México es muy deficiente, lo cual ha ocasionado, entre otras cosas, que la balanza comercial con otros países sea deficitaria.
- El aumento de las importaciones provenientes de EUA tuvo un impacto negativo en las empresas mexicanas que colocaban sus productos en el mercado nacional, ocasionando la pérdida de empleos formales.
- El sector agrícola ha sido de los más afectados, toda vez que la mayoría de los granos y oleaginosas que se consumen se importan de EUA.
- El tratado no propició, como se esperaba, el aumento de los salarios de las y los trabajadores mexicanos ni la reducción de la migración irregular.
- En términos generales, como afirman Martín Puchet Anyul, Juan Carlos Moreno-Brid y Pablo Ruiz Nápoles, “la integración dependiente y asimétrica con [EUA] no ha asegurado el aprovechamiento de las posibles ventajas competitivas, ni el cierre de la brecha de desarrollo, ni la defensa de amplias coaliciones de intereses mexicanos”.²⁰⁵

Por lo que se refiere a las desventajas del tratado para EUA y Canadá, destaca la deslocalización de actividades productivas, es decir, el traslado de empresas a México para abaratar costos, y la consecuente pérdida de empleos de las personas trabajadoras no cualificadas. Otra desventaja, principalmente para EUA, fue el aumento de la inmigración proveniente de México, aun cuando uno de los efectos esperados del tratado era precisamente su disminución. Estos factores de estrés, endógeno y exógeno respectivamente, también contribuyeron a la explicación sobre la necesidad de renegociar el acuerdo comercial.

Asimismo, es importante recordar que, de acuerdo con el presidente Donald Trump, México es el mayor enemigo de la seguridad nacional estadounidense, como lo demuestra Alicia Puyana Mutis en la siguiente matriz de amenazas y países culpables que identificó a partir de los discursos y declaraciones de Donald Trump pronunciados entre enero y noviembre

²⁰⁵ Puchet Anyul, Martín *et al.*, “La integración regional de México: condicionantes y oportunidades por su doble pertenencia a América del Norte y a Latinoamérica”, *ECONOMÍA*, México, vol. 8, núm. 23, mayo-agosto de 2011, p. 36.

de 2016. Estos factores de estrés exógenos, que se encuentran fuera de la relación comercial en sentido estricto, también sirvieron de argumento para propiciar la renegociación del TLCAN.

TABLA 8. PRINCIPALES AMENAZAS
A LA SEGURIDAD NACIONAL, EL BIENESTAR
Y LA PROSPERIDAD DE EUA, SEGÚN
EL PRESIDENTE DONALD TRUMP

	NAFTA		Central America	European Union	North Korea	ISLAMIC STATE			CHINA	JAPAN	NATO	Germany
	Mexico	Canada				IRAN	SYRIA	IRAQ				
FOREIGN AFFAIRS												
SECURITY	X				X	X	X	X	X	X	X	
TERRORISM	X					X	X	X				
MIGRATION	X		X			X	X	X	X			
HOME SECURITY												
DRUGS	X											
VIOLENCE	X				X	X	X	X				
EMPLOYMENT	X	X		X					X			
CURRENCY MANIPULATION									X	X		X
VALUE ADDED TAX	X	X	X	X					X	X		X
TRADE DEFICIT	X								X	X		X

FUENTE: Puyana Mutis, Alicia, “La política de México frente al neoproteccionismo de Estados Unidos. Líneas generales de una política comercial de interés nacional”, en Salazar Ugarte, Pedro *et al.* (coords.), *México 2018. La responsabilidad del porvenir*, México, El Colegio de México-IDIC-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2018, t. I, p. 183.

Ahora bien, con el objetivo de disminuir los efectos negativos del TLCAN, que se encontraba en crisis por la ausencia de temas centrales para las economías de la región (factor de estrés endógeno) y de generar ventajas de la integración de América del Norte, el presidente Donald Trump presionó a los Gobiernos mexicano y canadiense para que el nuevo tratado, denominado T-MEC, incluyera temas novedosos, a saber: migración, flujos de capitales tóxicos, crimen organizado, nuevas reglas y procedimientos de origen, acuerdos sobre facilitación del comercio, comercio de bienes digitales, mayor protección de los derechos de propiedad intelectual, por mencionar algunos ejemplos.

Para mayor referencia, a continuación se muestra una tabla en la que se comparan los capítulos que incluye el TLCAN y el T-MEC, con el objetivo de apreciar cómo este último es mucho más complejo.

TABLA 9. CAPITULADO DEL TLCAN Y EL T-MEC

<i>Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)</i>	<i>Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC)</i>
Objetivos	Disposiciones iniciales y definiciones generales
Definiciones generales	Trato nacional y acceso a mercados
Trato nacional y acceso de bienes al mercado	Agricultura
Reglas de origen	Reglas de origen
Procedimientos aduaneros	Procedimientos de origen
Energía y petroquímica básica	Mercancías textiles y del vestido
Sector agropecuario y medidas sanitarias y fitosanitarias	Administración aduanera y facilitación del comercio
Medidas de emergencia	Reconocimiento de la propiedad directa, inalienable e imprescriptible del Estado mexicano sobre hidrocarburos
Medidas relativas a normalización	Medidas sanitarias y fitosanitarias
Compras del sector público	Remedios comerciales
Inversión	Obstáculos técnicos al comercio
Comercio transfronterizo de servicios	Anexos sectoriales
Telecomunicaciones	Contratación pública
Servicios financieros	Inversión
Política en materia de competencia, monopolios y empresas del Estado	Comercio transfronterizo de servicios
Entrada temporal de personas de negocios	Entrada temporal de personas de negocios
Propiedad intelectual	Servicios financieros
Publicación, notificación y administración de leyes	Telecomunicaciones
Revisión y solución de controversias en materia de cuotas antidumping y compensatorias	Comercio digital
Disposiciones institucionales y procedimientos para la solución de controversias	Derechos de propiedad intelectual
Excepciones	Política de competencia
Disposiciones finales	Empresas propiedad del Estado y monopolios designados
	Laboral
	Medio ambiente
	Pequeñas y medianas empresas (PYMES)

<i>Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)</i>	<i>Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC)</i>
	Competitividad
	Anticorrupción
	Buenas prácticas regulatorias
	Publicación y administración
	Disposiciones administrativas e institucionales
	Solución de controversias
	Excepciones y disposiciones generales
	Asuntos de política macroeconómica y de tipo de cambio
	Disposiciones finales

FUENTE: elaboración propia con datos de la siguiente dirección URL: <https://www.gob.mx/t-mec>.

Si bien aún es muy prematuro realizar una valoración de los efectos del T-MEC para las economías que participan en el régimen de integración de América del Norte, se espera que, en la práctica: *a)* se reduzcan los costos de producción y comercio y, por ende, el precio final de los productos y servicios, beneficiando tanto a las empresas como a las y los consumidores finales; *b)* mejoren las condiciones de las personas trabajadoras, especialmente en México, no sólo en términos del salario sino también de su seguridad laboral; *c)* disminuya la contaminación ambiental; *d)* disminuirán los costes asociados a la burocracia en las fronteras; *e)* se incremente el comercio de bienes y servicios vía electrónica; y *f)* disminuyan los actos de corrupción por las cláusulas de imposición de sanciones.

No obstante, también se podrían esperar efectos negativos provocados por cambios sustanciales en capítulos fundamentales. A guisa de ejemplo, se retoman los argumentos de Virdzhiniya Petrova Georgieva relativos a las inversiones.

El Capítulo 14 del USMCA [o T-MEC] limitó drásticamente la protección jurídica internacional de los derechos de los inversores extranjeros en México. Sus disposiciones restringieron la definición de “inversión” y limitaron el alcance de los conceptos de “trato justo y equitativo”, “expectativas legítimas” y “expropiación indirecta”. Además, el acuerdo cerró la puerta a los inversores al arbitraje internacional para las reclamaciones relacionadas con la violación de algunos de estos derechos. Al dejar fuera del arbitraje internacional la categoría de reclamaciones más invocada en el marco del TLCAN,

el USMCA está privilegiando los recursos locales sobre los mecanismos internacionales de solución de controversias. El acuerdo reintrodujo la regla del agotamiento de los recursos locales e impidió a los inversores invocar una reclamación basada en el Capítulo 14 del USMCA ante un tribunal arbitral internacional si esa reclamación se presentaba primero ante un tribunal mexicano... En consecuencia, el Capítulo 14 del USMCA reequilibra la protección jurídica internacional de los inversores con la soberanía de México en lo que respecta al control y la regulación de los flujos transfronterizos de IED de acuerdo con su propia legislación y objetivos políticos internos.

El nuevo Capítulo está claramente diseñado para preservar el espacio regulatorio de México y su capacidad para promover objetivos que podrían interferir negativamente con la protección de las inversiones, sin ser responsable internacionalmente ante los inversores extranjeros... Así, el Capítulo 14 del USMCA reequilibra los derechos y deberes derivados del acuerdo a favor de México. Si admitimos que el TLCAN era un tratado desigual en el que todo estaba a favor de los inversionistas extranjeros y en contra de México, el USMCA podría convertirse en un tratado desigual con un equilibrio exactamente inverso, que podría crear enormes brechas en la protección de las inversiones y dar a México más motivos para comprometer esta protección con controles limitados y sin controles internacionales objetivos.

La garantía de los derechos de los inversionistas a recibir un trato no discriminatorio y no arbitrario después del establecimiento de su inversión en México dependerá mucho más de la buena fe del Estado y de la efectividad de la protección legal que les otorgue el derecho interno mexicano y los tribunales internos mexicanos... Las implicaciones del Capítulo 14 del USMCA para la futura política de inversión mexicana podrían “asustar” a los inversionistas extranjeros y afectar la capacidad de México para atraer y retener estos flujos económicos. Sin embargo, la decisión de un inversionista de establecer sus actividades en México no depende sólo del contenido de sus acuerdos internacionales de inversión, sino de muchas otras condiciones domésticas no legales, como la estabilidad política, la regulación del sector bancario, el comportamiento de los consumidores domésticos, el marco fiscal, los niveles de inflación, los tipos de cambio, la convertibilidad de la moneda, las tasas de desempleo, etc. En este sentido, el mercado interno de México podría seguir siendo atractivo para los inversionistas extranjeros, a pesar del sombrío diseño legal del Capítulo 14 del USMCA.²⁰⁶

Esta situación es preocupante, puesto que “Canadá y EE.UU. son fuente del 53% (equivalente a 276,501 MDD [(millones de dólares)] de la IED

²⁰⁶ Petrova Georgieva, Virdzhiniya, “Mexico in International Investment Law: From NAFTA to USMCA”, en Monebhurrin, Nitish (ed.), *International Investment Law from Latin American Perspective*, Collection Global South, Berlín, Springer (inédito).

que ha recibido México entre 1994 y el primer semestre de 2017. Por socio, EE.UU. es el principal inversionista en México (46%) y Canadá el 4o. más importante (6%).²⁰⁷

Dejando de lado los beneficios y perjuicios potenciales del T-MEC,²⁰⁸ y retomando el tema de la integración regional, es importante destacar que este nuevo tratado, al igual que su antecesor, establece una zona de libre comercio que, como se explicó en el primer capítulo, es tan sólo la primera etapa de una integración económica y comercial de acuerdo con la clasificación de Bela Balassa. Es decir, el tratado no contempla la creación de una organización internacional de Estados (factor de estrés endógeno), como en el caso de otros regímenes de integración regional en los que México participa, y, por ende, no posee naturaleza supranacional que, como se verá con la UE, es un elemento esencial para fortalecer un proceso de integración. Este hecho se debe a la reticencia del Gobierno estadounidense de incorporarse a un régimen de integración más profundo, pues al hacerlo tendría que someterse a las reglas y normas que pacten los Estados miembros y, por lo mismo, ya no podría actuar de manera unilateral e indiscriminada, como lo ha hecho hasta ahora.

Además, es bien sabido que durante la administración de Donald Trump (enero de 2017 a enero de 2021) se implementó una política neoproteccionista (factor de estrés exógeno) que condicionó, hasta cierto punto, el contenido del T-MEC y la relación comercial de EUA con el resto del mundo. Basta recordar que, durante su discurso inaugural en enero de 2017, el presidente Trump afirmó categóricamente que su gobierno seguiría dos reglas sencillas: “compra estadounidense y contrata a estadounidenses”,²⁰⁹ además de que en reiteradas ocasiones sostuvo que el TLCAN era el peor acuerdo jamás firmado.

Otro ejemplo de las intenciones perniciosas del Gobierno estadounidense que subyacen al tratado mismo, y que disminuyen las posibilidades de

²⁰⁷ Informe a la Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión sobre el Inicio de Negociaciones para la Modernización del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) entre Canadá, Estados Unidos y México, México, julio de 2017, disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/251040/INFORME_TLCAN.pdf.

²⁰⁸ Para conocer con mayor detalle los contenidos del T-MEC, se sugiere revisar las fichas técnicas del Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques, que se encuentran disponibles en: <https://centrogilbertobosques.senado.gob.mx/85-multimedia/micrositio-tmec/ai-tmec/120-doctos-analisis-t-mec>.

²⁰⁹ “El discurso de investidura de Donald Trump, en español”, *El País*, Madrid, 20 de enero de 2017, disponible en: https://elpais.com/internacional/2017/01/20/actualidad/1484940369_431912.html.

que México y Canadá diversifiquen su comercio, es el artículo 32.10, “TLC con un País de Economía que no es de Mercado”, del T-MEC que reza a la letra:

Artículo 32.10: TLC con un País de Economía que no es de Mercado

1. Para los efectos de este Artículo:

País de economía que no es de mercado es un país:

(a) que a la fecha de firma de este Tratado, una Parte ha determinado ser una economía que no es de mercado para los efectos de sus leyes sobre remedios comerciales; y

(b) con el que ninguna Parte ha firmado un acuerdo de libre comercio.

2. Al menos tres meses antes de comenzar las negociaciones, una Parte informará a las otras Partes de su intención de iniciar negociaciones para un tratado de libre comercio con un país de economía que no es de mercado.

3. A solicitud de otra Parte, una Parte con la intención de iniciar negociaciones de libre comercio con un país de economía que no es de mercado proporcionará la mayor cantidad de información posible sobre los objetivos de esas negociaciones.

4. Tan pronto como sea posible, y a más tardar 30 días antes de la fecha de firma, una Parte con la intención de firmar un tratado de libre comercio con un país de economía que no es de mercado proporcionará a las otras Partes la oportunidad de revisar el texto completo del tratado, incluidos los anexos e instrumentos complementarios, para que las Partes puedan revisar el tratado y evaluar su impacto potencial en este Tratado. Si la Parte involucrada solicita que el texto sea tratado como confidencial, las otras Partes mantendrán la confidencialidad del texto.

5. La suscripción por cualquiera de las Partes de un tratado de libre comercio con un país que no sea de mercado permitirá a las otras Partes terminar este Tratado, mediante una notificación previa de seis meses y reemplazar este Tratado con un tratado entre ellas (tratado bilateral).

6. El tratado bilateral comprenderá todas las disposiciones de este Tratado, excepto aquellas que las Partes pertinentes acuerden que no son aplicables entre ellas.

7. Las Partes pertinentes utilizarán el periodo de notificación de seis meses para revisar el Tratado y determinar si deberían realizarse enmiendas para garantizar el correcto funcionamiento del tratado bilateral.

8. El tratado bilateral entrará en vigor 60 días después de la fecha en que la última parte del tratado bilateral haya notificado a la otra parte que ha completado sus procedimientos legales aplicables.²¹⁰

²¹⁰ Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC), México, 2020.

Grosso modo, lo que significa este artículo es que

si una de las Partes decide iniciar negociaciones para suscribir un acuerdo comercial con un país cuya economía no sea de mercado, deberá notificarlo a las otras Partes ya que, de considerarlo oportuno después de revisar el texto completo de dicho acuerdo para evaluar las posibles repercusiones para la región, y una vez que éste haya sido suscrito, podrán dar por terminado el [T-MEC] y remplazarlo por un acuerdo de carácter bilateral.²¹¹

Dicho de otro modo, el tratado impide que México y Canadá suscriban un acuerdo de libre comercio con un país, como China, que no tenga una economía de mercado. De acuerdo con el propio Gobierno estadounidense, esto significa “cualquier país extranjero [cuya] autoridad administradora determine que no opera bajo los principios de estructuras de costos o precios, por lo que las ventas de mercancías en dicho país no reflejan el valor razonable de la mercancía”.²¹²

En palabras de Hugh Stephens, “el 32.10 es una «píldora venenosa» colocada por la administración de Donald Trump, que con este artículo busca «cercar» a América del Norte como una región donde será prohibida cualquier iniciativa comercial con China”.²¹³

Esta restricción, que consiste en un factor de estrés exógeno, pues deriva de la competencia comercial de EUA con China y de la presencia de este último en la región, también justifica la necesidad de que México implemente nuevas estrategias de política exterior, como el cuasi interregionalismo, para establecer relaciones formales con regímenes de integración regional conformados por Estados que, por ejemplo, no tengan una economía de mercado y, de este modo, no se contravenga lo dispuesto en el T-MEC.

Aun cuando este tipo de cláusulas afectan directamente a las economías que forman parte de la región, México y Canadá tuvieron que ceder a las presiones del Gobierno estadounidense encabezado por el presidente Donald Trump. Por ejemplo, el Gobierno mexicano aceptó las exigencias del país vecino del norte porque en el marco de la negociación del T-MEC en

²¹¹ Peña Llanes, José Joel, “*The Winner Takes it All... Mexico Standing Small but Canada not Quite at All: Un breve análisis del Acuerdo Estados Unidos, México, Canadá antes de su eventual aprobación*”, *El Punto sobre la i*, México, año 8, núm. 40, enero-febrero de 2019, pp. 22-29.

²¹² “19 U.S. Code § 1677 - Definitions; special rules”, *U.S. Code Title 19. Customs Duties*, Ithaca, 2021, disponible en: <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/19/1677>.

²¹³ Notimex, “El artículo 32, la píldora venenosa de Trump en el USMCA”, *Expansión*, México, 4 de octubre de 2018, disponible en: <https://expansion.mx/economia/2018/10/04/el-articulo-32-la-pildora-venenosa-de-trump-en-el-usmca>.

2019, el entonces mandatario, recurriendo a un factor de estrés endógeno, amenazó con imponer aranceles a todos los productos que se importaran desde México, argumentando que esta decisión se debía supuestamente a que no se habían tomado acciones concretas para detener la inmigración. Ante este escenario, al Gobierno mexicano no le quedó más que aceptar las condiciones “acordadas”, aún en contra de sus intereses iniciales, acentuando todavía más la institucionalización de la dependencia hacia EUA.

Ahora bien, en cuanto a los faltantes para que la relación bilateral México-EUA, y en menor medida con Canadá, encauce un verdadero crecimiento y desarrollo económicos, y se aprovechen realmente las ventajas de los acuerdos más allá de los aspectos comerciales, Miguel Ángel Vázquez y Carmen O. Bocanegra destacan los siguientes: “una base de fuerzas estructurales internas bien cimentadas en un Estado fuerte, una clase empresarial innovadora y competitiva [y] una sociedad bien empleada y remunerada”.²¹⁴

Esto, al menos en el corto y mediano plazo, se percibe como poco probable, por lo que resulta indispensable, como ya se ha señalado, buscar nuevas estrategias para que México establezca relaciones formales, e incluso informales, con otros Estados del orbe. Dicho lo anterior, cabría preguntarse hacia dónde va la relación con América del Norte, especialmente con EUA, en un contexto caracterizado por un factor de estrés exógeno importante: la postura del Gobierno federal mexicano sobre la conveniencia de alejarse del neoliberalismo y de su política de “pillaje”. Esta interrogante se responderá más adelante.

Antes de concluir esta sección, resulta interesante mencionar, de manera sucinta, algunas controversias que surgieron entre los Estados miembros a lo largo de la implementación del TLCAN, pues más adelante se podrían retomar algunos sectores para buscar alternativas a través del cuasi interregionalismo con otros regímenes de integración.

- Temas relativos a la industria de autopartes y a las inversiones mexicanas en empresas que brindan servicios de transporte internacional de carga.
- Determinación de reglas de origen para productos estratégicos.
- Términos comerciales sobre la producción automotriz y la exportación de productos agrícolas, lácteos y avícolas.
- Transferencia de tecnología.

²¹⁴ Vázquez Ruiz, Miguel Ángel y Bocanegra Gastelum, Carmen O., *op. cit.*, p. 17.

II. LOS EFECTOS DE LA CRISIS DE LOS SISTEMAS DE INTEGRACIÓN AMERICANOS EN LA POLÍTICA EXTERIOR DE MÉXICO

Una vez analizada la situación actual de cuatro regímenes de integración regional a los que pertenece México, y después de corroborar el argumento de Brigitte Weiffen sobre la existencia de organizaciones regionales segmentadas y superpuestas que indican la fragmentación, ineficiencia y desintegración regional en América Latina y el Caribe, es necesario valorar el impacto de dicho contexto de crisis en la política exterior de México, sobre todo para explicar algunos posibles escenarios de la relación futura con la región y con América del Norte, especialmente con EUA.

Empero, antes de continuar, es importante señalar que, aun cuando el argumento principal de esta sección se refiere a la ineficacia de los regímenes de integración regional en sus términos actuales, no se puede soslayar su importancia como mecanismos de cooperación que han coadyuvado a mantener cierta estabilidad en la región.

Por ejemplo, la regionalización centroamericana permitió superar los problemas de la guerrilla en las décadas de los setenta, ochenta y noventa, incluyendo las distorsiones macroeconómicas causadas por la Revolución Popular Sandinista en Nicaragua y los conflictos internos en Guatemala y El Salvador, por mencionar algunos ejemplos.

Asimismo, como señalan Luis Bértola y José Antonio Ocampo, a partir de la década de los sesenta, la integración regional “fue pensada como mecanismo tanto para racionalizar la sustitución de importaciones como [plataforma] de transición de los nuevos sectores de exportación hacia los mercados mundiales”,²¹⁵ lo cual favoreció la inserción paulatina de América Latina y el Caribe a la economía global. De manera paralela,

la integración regional facilitó el crecimiento dinámico del comercio intra-regional de manufacturas en las décadas de 1960 y 1970. Sus principales beneficios se asociaron a la creación de mercados más grandes para los bienes complementarios, que no competían con los productos nacionales en los mercados a los cuales estaban destinadas.²¹⁶

²¹⁵ Bértola, Luis y Ocampo, José Antonio, *Una historia económica de América Latina desde la Independencia. Desarrollo, vaivenes y desigualdad*, Madrid, Secretaría General Iberoamericana, 2010, p. 174.

²¹⁶ *Ibidem*, pp. 199 y 200.

Un último ejemplo de los efectos positivos de la integración regional es la denominada “Cooperación Sur-Sur (CSS)”, tal y como lo afirma Bruno Ayllón Pino:

En su dimensión regional, el dinamismo actual de la CSS en ALC responde a la búsqueda de mayores grados de autonomía e interdependencia entre sus países presentando claras funcionalidades al generar, más allá de la retórica política, solidaridades de hecho y fuertes conexiones entre las esferas administrativas, sociales y técnicas de las instituciones y organizaciones nacionales y regionales. De esta manera se fortalecen las relaciones solidarias entre los países de ALC, se promueve el desarrollo y la integración regional tomando en cuenta las complementariedades existentes entre socios, se preservan bienes públicos regionales y se reducen asimetrías... Por lo tanto, la CSS es un factor de cohesión política y de organización de la agenda de desarrollo de ALC en torno a un amplio menú de intereses comunes. Es un hecho que la CSS y toda esta gama de iniciativas regionalistas se refuerzan mutuamente constituyendo la CSS “una manera de materializar la integración en experiencias concretas de encuentro e intercambio”... y un ejercicio de multilateralidad para orientarse al cumplimiento de metas de desarrollo más acordes con la especificidad de los países de la región. Reconocer esta interrelación entre CSS y regionalismo implica asumir que la pluralidad de proyectos y propuestas de integración, concertación y cooperación constituyen marcos propicios para la identificación de políticas y áreas prioritarias de desarrollo y para la profundización y sostenimiento del interés político logrado en su definición... En su dimensión institucional, las instancias regionales presentan un creciente interés por la creación de mecanismos para la discusión e implementación de iniciativas de CSS. [Al] día de hoy la CELAC, el Mercosur, la Alianza del Pacífico, el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) y la Comunidad Andina de Naciones (CAN) han creado Grupos Técnicos de Cooperación y UNASUR debate una propuesta peruana, del año 2013, para crear una Red Suramericana de Agencias de Cooperación Internacional. Por si fuera poco, el Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA) cuenta con un mecanismo anual de Reuniones de Directores de Cooperación Internacional que se celebra desde 1988.²¹⁷

Ojalá que, en un futuro cercano, los Gobiernos de la región entiendan finalmente que:

²¹⁷ Ayllón Pino, Bruno, “La Cooperación Sur-Sur en América Latina y Caribe. De una época dorada a una fase incierta”, en Serbin, Andrés *et al.* (coords.), *América Latina y el Caribe y el nuevo sistema internacional: miradas desde el sur. Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe*, Buenos Aires, Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales, 2015, pp. 148-149.

no se trata de hacer realidad un sueño, como dice Luis Villoro con respecto a un posible escenario de integración latinoamericana, sino de afirmarse conscientemente en una realidad tendencial, procediendo políticamente a un trato, si no entre iguales, sí por lo menos a sabiendas de que ya no se puede ser un solo país ante los retos del futuro.²¹⁸

Además, sería conveniente que se trabajara para lograr no sólo el fortalecimiento interno de los regímenes de integración, sino también el aumento de la cooperación entre ellos. Aun cuando la existencia de múltiples esfuerzos de integración regional puede dificultar el logro de sinergias, sobre todo cuando varios Estados pertenecen a más de uno y se comprometen con agendas de trabajo que se contraponen, es posible argumentar en favor de dicha superposición de estructuras. Al respecto, Julissa Castro, retomando a Detlef Nolte, Roberto Bouzas, Laura Gómez Mera, Andrés Malamud y Gian Luca Gardini, afirma lo siguiente:

A pesar de las visiones pesimistas que han señalado que la proliferación de acuerdos regionales en América Latina ha generado fragmentación y debilidad institucional, y limitado la profundización de la cooperación... la superposición de organizaciones regionales no necesariamente ha propiciado conflicto y segmentación... Puede existir cooperación entre organizaciones regionales que no se superponen en sus campos de competencias centrales y, sobre todo, cuyos miembros comparten membresía en más de una alternativa. Esto último ha facilitado la difusión de normas y consensos en un proceso en el que las redes transgubernamentales y transnacionales se han convertido en los principales canales de transmisión... De esa manera, las organizaciones regionales han dejado de constituirse necesariamente como entidades geográficas y culturales fijas, para configurarse en razón de los problemas compartidos en áreas específicas de interés... es más desafiante para la profundización de la cooperación regional la superposición de agendas que la de membresías.²¹⁹

1. *¿Hacia dónde va la relación con América Latina?*

El actual Gobierno de México heredó de los tres Gobiernos anteriores, encabezados por Vicente Fox Quezada (2000-2006), Felipe Calderón Hi-

²¹⁸ Saucedo González, José Isidro, *El Estado transicional contemporáneo. Fuentes para su comprensión*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2022, p. 173.

²¹⁹ Castro Silva, Julissa, “Difusión y redes en la cooperación regional: la institucionalidad comercial de la Alianza del Pacífico”, *Colombia Internacional*, núm. 109, enero-marzo de 2022, pp. 33 y 48.

nojosa (2006-2012) y Enrique Peña Nieto (2012-2018), una relación con los Estados de América Latina y el Caribe caracterizada por un distanciamiento asimétrico, ya sea por factores de estrés endógenos como podrían ser los enfrentamientos directos entre los mandatarios (por ejemplo, Vicente Fox Quezada contra Fidel Castro y Hugo Chávez) y la intensificación de las relaciones con EUA; o exógenos (por ejemplo, conflictos internos que obligan a México a mantenerse al margen).

Es por ello que parte del discurso del entonces candidato, actual presidente de México, Andrés Manuel López Obrador, se centró en la conveniencia de disminuir la dependencia económica de EUA a través del fortalecimiento de las relaciones exteriores y de otra índole con socios comerciales estratégicos, lo cual además se relaciona estrechamente con su ideología aparentemente antineoliberal. En términos generales, la ideología del actual presidente de la República en materia de política exterior quedó plasmada en el Programa Sectorial de Relaciones Exteriores 2020-2024 que, en esencia, plantea cinco objetivos prioritarios, a saber:

1. Consolidar relaciones de amistad, entendimiento y mutuo beneficio con países de las distintas regiones del mundo en beneficio de la sociedad, y que contribuyan a la construcción de un país con bienestar.
2. Lograr que la política de cooperación internacional para el desarrollo y de promoción de México en el exterior contribuyan al desarrollo humano sostenible de México y de nuestros socios, con prioridad en Centroamérica.
3. Contribuir de manera activa y propositiva en foros y mecanismos regionales americanos e iberoamericanos para posicionar los objetivos prioritarios de la agenda nacional.
4. Proteger y apoyar a las personas mexicanas en el exterior para que desarrollen plenamente su potencial y contribuyan al desarrollo de México.
5. Garantizar que la política exterior multilateral transformadora, en apego a los principios constitucionales y al derecho internacional, contribuya a alcanzar los objetivos de la política interior, en materia de derechos humanos, paz, Estado democrático, bienestar social, y desarrollo económico y medioambiental.²²⁰

²²⁰ Programa Sectorial de Relaciones Exteriores 2020-2024, México, 2020.

En el caso específico de América Latina y el Caribe, y tomando como referencia el segundo objetivo prioritario, es preciso señalar que, de acuerdo con información de la SRE, a enero de 2021,

América Latina y el Caribe cuenta con 648 millones de habitantes, equivalentes a 8.6% de la población mundial, es destino de 63% de la inversión de México en el extranjero y es nuestro cuarto socio comercial cuando se le considera en bloque. En la región contamos con 24 embajadas y 5 consulados distribuidos entre los 32 países que la integran.²²¹

Es así como desde el inicio del nuevo gobierno en diciembre de 2018, la política exterior hacia América Latina y el Caribe ha sido cordial y de respeto mutuo, preservando en todo momento los principios normativos de política exterior, y que son, además, principios generales del derecho internacional, establecidos en el artículo 89, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a saber: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; el respeto, la protección y promoción de los derechos humanos y la lucha por la paz y la seguridad internacionales.²²² Este hecho no resulta novedoso, pues México, “además de defender sus intereses, ha sostenido una suerte de «visión grociana» en sus relaciones internacionales y ha impulsado una política exterior de corte normativo, basada en principios que deben regular la convivencia entre Estados”.²²³

No obstante, ha habido algunas excepciones en la implementación de los principios normativos referidos cuando, por ejemplo, el Gobierno federal en turno se pronunció sobre conflictos aislados como la crisis en Venezuela derivada del gobierno autoritario de Nicolás Maduro Moros y el no reconocimiento de Juan Guaidó Márquez como presidente interino; la crisis en Ecuador y las protestas sociales por el alza del precio de los combustibles que fueron mitigadas de manera violenta por el Gobierno en turno; el Golpe

²²¹ SRE, *Se lleva a cabo la reunión regional sobre América Latina y el Caribe en la Reunión de Embajadores y Cónsules 2021*, México, SRE, 2021, disponible en: <https://www.gob.mx/sre/prensa/se-lleva-a-cabo-la-reunion-regional-sobre-america-latina-y-el-caribe-en-la-reunion-de-embajadores-y-consules-2021>.

²²² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, 2021.

²²³ Ruiz Sandoval, Érika, “Alcances y límites de la política exterior de México en las Américas: apuntes para la «Cuarta Transformación»”, *Análisis Carolina*, Madrid, núm. 12, 2019, p. 2, disponible en: <https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2019/07/AC-12.pdf>.

de Estado en Bolivia contra Evo Morales y el otorgamiento de asilo político a este último, y más recientemente las declaraciones del presidente López Obrador sobre la crisis política en Perú y la destitución del expresidente Pedro Castillo Terrones acontecida en diciembre de 2022.

De acuerdo con Matheus de Oliveira Pereira y Marcela Franzoni,

la posición del gobierno de México con relación a la coyuntura en Venezuela y en Bolivia indicó una tentativa de recuperar los principios históricos de la política exterior, además de adoptar una posición de liderazgo en la negociación multilateral de los conflictos regionales. [Sin embargo,] el gobierno no llevó el tema a la CELAC, lo que indica baja prioridad a América Latina.²²⁴

En otras palabras, lo que podría parecer un intento por buscar nuevamente una relación preferencial con América Latina, es en realidad un recurso retórico sin intenciones prácticas.

El resto de las acciones de México en el contexto regional se han materializado, al menos por lo que se reporta en el Segundo Informe de Labores de la Secretaría de Relaciones Exteriores (2019-2020), en visitas de jefas y jefes de Estado y de Gobierno y de cancilleres, visitas de trabajo de funcionarias y funcionarios de alto nivel, participación en foros regionales y multilaterales, y acciones bilaterales con los Estados con mayor potencial en términos comerciales.²²⁵

En el caso particular de Centroamérica, la política exterior hacia la subregión se ha centrado en el tema migratorio, pasando de un momento de flexibilidad y respeto a los derechos humanos de las personas migrantes durante los primeros meses de 2019,²²⁶ a uno caracterizado por la presencia de elementos del Ejército y de la Guardia Nacional en la frontera sur del país, para desalentar los flujos migratorios. Este cambio radical se debió, entre otros factores de estrés, a la presión ejercida por el entonces presidente estadounidense, Donald Trump, quien se valió de la amenaza como estrategia de negociación (por ejemplo, imposición de aranceles a todos los productos provenientes de México).

²²⁴ Oliveira Pereira, Matheus de y Franzoni, Marcela, “Los límites del progresismo: la política exterior de Argentina y México hacia América Latina”, *Revista Neiba, Cadernos Argentina Brasil*, Río de Janeiro, vol. 9, 2020, p. 18.

²²⁵ Cfr. SRE, Segundo Informe de Labores de la Secretaría de Relaciones Exteriores (2019-2020), México, SRE, 2020, pp. 17-20, disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/574068/Relaciones_Exteriores_2_Informe_de_labores_Gobmx.pdf.

²²⁶ Basta recordar que el presidente Andrés Manuel López Obrador, antes de tomar posesión del cargo a finales de 2018, prometió visados con permiso de trabajo y residencia por un año a los migrantes centroamericanos, lo cual no llegó a materializarse.

Sin embargo, es importante mencionar que, más allá del conflicto migratorio, el Gobierno mexicano ha intensificado su relación con el Triángulo del Norte (Guatemala, Honduras y El Salvador) a través de lo que la propia SRE denomina “el epitome de nuestro énfasis en América Latina y el Caribe”: el Plan de Desarrollo Integral Guatemala–El Salvador–Honduras y México (PDI). *Grosso modo*, con este instrumento se pretende lo siguiente:

[Afrontar] las causas estructurales de la migración; el crecimiento económico insuficiente y excluyente; los bajos niveles de gasto y protección social per cápita; la demografía demandante con la masiva incorporación de jóvenes al mercado laboral; la explosiva urbanización y los persistentes rezagos rurales; la alta vulnerabilidad a sequías e inundaciones vinculadas al cambio climático; las violencia crónica que rompe el tejido social; así como la legítima ansia de reunificación familiar y la persistente brecha salarial y de productividad con Estados Unidos, país que se ha convertido en el destino de la mayoría de las personas migrantes. El objetivo del Plan de Desarrollo Integral es crear un espacio de desarrollo sostenible y de oportunidades a nivel local de manera articulada entre El Salvador, Guatemala, Honduras y México, para mejorar la calidad de vida de la población, bajo una visión integral que atienda el ciclo migratorio y permitiendo así que la migración sea una opción y no una obligación. Para ello, el Plan contempla diversas propuestas organizadas en cuatro pilares estratégicos: a) desarrollo económico, b) bienestar social, c) sostenibilidad ambiental y adaptación al cambio climático, y d) gestión integral de ciclo migratorio.²²⁷

Como se puede advertir, este proyecto que ha sido calificado de paradigmático por funcionarias y funcionarios del Gobierno federal y que implica una inversión de miles de millones de dólares, más que reforzar la integración regional, o mejor dicho, subregional, pretende atacar de raíz una crisis que aqueja a la región y que se ha traducido en un problema de seguridad pública: el flujo migratorio proveniente de Centroamérica, que transita por México para llegar a EUA, país que ha mostrado un interés creciente en dicho Plan, especialmente desde el ascenso de Joseph Robinette Biden Jr. (Joe Biden) al poder en enero de 2021.

Pese a la trascendencia discursiva de este proyecto regional, e incluso multilateral si se considera el involucramiento de la ONU y de la UE, hay

²²⁷ CEPAL, “El Salvador, Guatemala, Honduras y México reafirman su compromiso con el Plan de Desarrollo Integral”, Santiago, CEPAL, 27 de septiembre de 2019, disponible en: <https://www.cepal.org/es/comunicados/salvador-guatemala-honduras-mexico-reafirman-su-compromiso-plan-desarrollo-integral#:~:text=El%20objetivo%20del%20Plan%20de,migratorio%20y%20permitiendo%20as%C3%AD%20que>.

investigadoras e investigadores que, al igual que Érika Ruiz Sandoval, consideran que

Centroamérica es la eterna asignatura pendiente de la política exterior mexicana [porque] a pesar de la importancia que tiene la frontera sur para la propia supervivencia del Estado mexicano, se han hecho pocos esfuerzos de envergadura por contribuir al desarrollo de la región que se hayan traducido en resultados tangibles y duraderos.²²⁸

Pero ¿a qué se debe este interés en Centroamérica? En pocas palabras, a que “la crisis migratoria, económica y de seguridad de los vecinos del sur tiene el potencial de descarrilar presupuestos, instituciones, políticas y, desde luego, la relación con Estados Unidos, si México es incapaz de frenar los flujos en el corto plazo y, en el largo, contribuir al desarrollo de la región”.²²⁹

Por lo que se refiere a la participación de México en los regímenes de integración regional, en el citado Informe de Labores de la SRE se advierte que los esfuerzos recientes se han centrado en la CELAC y en la Alianza del Pacífico.

En el primer caso, si bien México asumió la presidencia *pro tempore* en 2020 y fue reelecto en 2021 con la intención de fortalecer la unidad latinoamericana, su plan de trabajo se vio empañado por el advenimiento de la pandemia por la COVID-19, aunque también se impulsaron proyectos relacionados con el combate a la pandemia, la exploración espacial, la educación, la innovación, los desastres naturales y el combate a la corrupción, entre otros. Empero, es preciso recordar que este régimen de integración regional tiene un carácter meramente político, por lo que la profundización del proceso no constituye un objetivo prioritario para ninguno de los Estados miembros.

En el segundo caso, el dinamismo se debe a que “un tercio del comercio total que realiza México con América Latina y el Caribe lo efectúa con sus socios comerciales de la Alianza del Pacífico (29%)”.²³⁰ Sin embargo, aun cuando dicha integración económica podría parecer relevante, la realidad demuestra que los Estados miembros, más que estrechar los vínculos intrarregionales, se han decantado por buscar espacios de negociación con la ASEAN y la UE (claro ejemplo de interregionalismo puro) y, en segundo término, con los candidatos a Estados Asociados (Australia, Canadá y Nue-

²²⁸ Ruiz Sandoval, Érika, *op. cit.*, p. 4.

²²⁹ *Ibidem*, p. 19.

²³⁰ SRE, Segundo Informe de Labores de la Secretaría de Relaciones Exteriores (2019-2020), *cit.*, p. 25

va Zelandia), incluyendo a Singapur que ostentará dicha calidad una vez que entre en vigor el TLC suscrito con los miembros de la Alianza en enero de 2022. Asimismo, al igual que ocurre con la CELAC, la agenda de trabajo de la Alianza incluyó, casi de manera exclusiva, temas relacionados con la pandemia por la COVID-19.

En el caso de la ALADI, en el Segundo Informe de Labores de la SRE se señala tan sólo lo siguiente: “Durante el segundo semestre de 2019, México tuvo la Presidencia del Comité de Representantes de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), cargo que sirvió para impulsar acciones dentro de las negociaciones de México con los países integrantes de este organismo”.²³¹

En pocas palabras, la ALADI se ubica en el último nivel de prioridad de la política exterior, mientras que aquellos regímenes de integración con fines económicos y comerciales como la Alianza del Pacífico o en los que México puede mantener un liderazgo dada la ausencia de Brasil como es el caso de la CELAC, se encuentran en un nivel de prioridad más alto, aunque muy por debajo de las relaciones bilaterales, y más aún cuando la contraparte es EUA. Esta situación se debe, entre otros factores de estrés, a la crisis del regionalismo latinoamericano que se explicó en los apartados anteriores, lo cual ha provocado que la integración regional deje de ser una estrategia eficiente de la política exterior de México para expandir y diversificar las opciones políticas, económicas y comerciales del país.

En resumen, y desde una perspectiva histórica, Ana Covarrubias argumenta lo siguiente:

[México] ha mirado a América Latina normalmente en coyunturas: por necesidad económica [(cuando la economía del país está en dificultades o cuando el comercio con EE.UU. es amenazado)], por no quedar excluido de iniciativas regionales [(ALALC, ALADI, CELAC y Alianza del Pacífico)], en reacción a las consecuencias que sucesos en la zona puedan tener en México [(principalmente los conflictos en Centroamérica y el Caribe)] y por otros fines de política interna y exterior [(defensa y promoción del libre comercio, de la democracia y de los derechos humanos)]. Así pues, lo que encontramos es una mirada reactiva, las más de las veces, y ciclos de acercamiento y distancia de nuestros vecinos del sur. El gobierno de Andrés Manuel López Obrador llegó al poder prometiendo una mirada constante hacia América Latina. Hasta hoy, su mirada combina cambios y continuidades... Dada la situación en la región, podría esperarse una mirada reactiva, no una estrategia planeada y propositiva: el gobierno no ha sugerido como objetivos de política

²³¹ *Ibidem*, p. 29.

exterior ser un jugador regional ni proyectar su política interna (¿ideología?), y no hay, todavía, temas externos que alteren los equilibrios internos. De mantenerse este *status quo*, podríamos anticipar una etapa sin mirar al Sur, más allá de Centroamérica, lo cual no sería novedoso en la política exterior de México; entraríamos en el ciclo de la distancia.²³²

En cuanto a los retos futuros de la política exterior de México hacia la región, el subsecretario para América Latina y el Caribe de la SRE, Maximiliano Reyes Zúñiga, destaca los siguientes: la atención al fenómeno migratorio en Centroamérica, principalmente a partir del PDI; la participación de México en la CELAC y en la Alianza del Pacífico... y la recuperación económica a través de la promoción del comercio, la inversión y el turismo, y el avance en los diferentes procesos de negociaciones económicas en curso.²³³

De lo anterior, se puede inferir que, al menos en el corto plazo, no habrá un cambio importante en la estrategia planteada desde el inicio del gobierno de Andrés Manuel López Obrador. Utilizando las palabras de Ana Covarrubias, la política exterior continuará siendo reactiva y el país se mantendrá en el ciclo de la distancia hacia la región a la que pertenece por cuestiones históricas, culturales y lingüísticas.

Por el contrario, como se verá más adelante, México intensificará su integración económica con América del Norte, pues el país

no tiene, en el corto y mediano plazo, alternativa a la dependencia económica en relación con los Estados Unidos, lo que llevó a López Obrador a participar en las negociaciones para modernizar el NAFTA y a cooperar en el control del flujo migratorio en América Central. Así... el gobierno de López Obrador expuso un interés muy limitado en las relaciones con América Latina.²³⁴

De hecho, el Gobierno en turno “señaló que aprovecharía las relaciones con los Estados Unidos para desarrollar su agenda interior. [Esta postura es congruente con la idea del presidente de que] «la mejor política exterior es la interior, lo que indica la priorización a la agenda doméstica»”.²³⁵

²³² Covarrubias, Ana, “La política exterior hacia América Latina: la mirada intermitente”, *Otros Diálogos*, México, núm. 10, enero-marzo de 2020, disponible en: <https://otrosdialogos.colmex.mx/la-politica-exterior-hacia-america-latina-la-mirada-intermitente>.

²³³ “Solucionar de raíz migración, uno de los ejes de política externa: SRE”, *La Jornada*, México, 7 de enero de 2021, disponible en: <https://www.jornada.com.mx/notas/2021/01/07/politica/solucionar-de-raiz-migracion-uno-de-los-ejes-de-politica-externa-sre/>.

²³⁴ Oliveira Pereira, Matheus de y Franzoni, Marcela, *op. cit.*, pp. 19 y 20.

²³⁵ *Ibidem*, pp. 14 y 15.

Sobre este último argumento, Ana Covarrubias recurre al método de comparación de casos para afirmar que

el gobierno de [Enrique] Peña Nieto buscaba hacer de México un actor global, influyente en el sistema internacional. [Andrés Manuel López Obrador], por otro lado, pretende aislarse del conflicto y solamente utilizar el sistema internacional para lo que pueda ayudar internamente. No se nota un interés por influir en él.²³⁶

No obstante, se coincide con Érika Ruiz Sandoval cuando asevera que “el aislamiento o cerrarse a lo que ocurre fuera porque la situación interna demanda gran atención tampoco es viable, pues México depende del exterior para sobrevivir”.²³⁷

Incluso, la autora esboza una idea que se ha planteado anteriormente, a saber: “[el Gobierno mexicano] debe replantearse el plan de transformación nacional para incluir la variable internacional”.²³⁸

Éste es el momento indicado para que el Gobierno mexicano reoriente la política exterior hacia el interregionalismo, sobre todo si la región latinoamericana y caribeña ya no representa un área de oportunidad para la implementación de acciones públicas enfocadas en la obtención de ciertos objetivos nacionales, algunos de los cuales identificó Demeiati Nur Kusumaningrum en un estudio sobre el interés de México en el regionalismo latinoamericano y caribeño, pero que es posible visualizarlos como finalidades generales de la política exterior:

- Ampliar la red de tratados de libre comercio para mejorar la economía mexicana.
- Mantener la legitimidad del Gobierno a través de la cooperación multilateral.
- Aumentar la capacidad nacional para erradicar el narcotráfico y los problemas de los inmigrantes.
- Reestructurar la economía nacional después de la crisis mundial de 2008.

²³⁶ Forni, Francisca, “La diplomacia de AMLO sorprende a América Latina”, *La Tercera*, Santiago, 12 de enero de 2019, disponible en: <https://www.latercera.com/mundo/noticia/la-diplomacia-amlo-sorprende-america-latina/481568/>.

²³⁷ Ruiz Sandoval, Érika, *op. cit.*, p. 20.

²³⁸ *Idem.*

- Expandir el comercio birregional con la Unión Europea.
- Y equilibrar el dominio de EUA en la región.²³⁹

En el caso concreto del primer objetivo nacional, éste se ha priorizado en los últimos 30 años, pues durante mucho tiempo México fue el país con el mayor número de tratados de libre comercio suscritos con terceros países, siendo superado recientemente por Chile.

De acuerdo con información de la Organización Mundial del Comercio [(OMC)] y la propia [Secretaría de Economía], México es el 11 exportador mundial y el primero en América Latina y su red de 13 Tratados de Libre Comercio (TLC's) con 50 países vinculan a la economía mexicana con más de 1300 millones de consumidores, lo que representa el 60% del Producto Interno Bruto Mundial (PIB).²⁴⁰

En la página siguiente, se presenta una tabla que da cuenta de los TLC vigentes suscritos por el Estado mexicano.

Esta diversificación comercial, que podría parecer exitosa en un primer momento, no ha tenido un impacto importante en términos reales, pues al revisar la estructura del comercio exterior de México por destinos, se advierte, como se ha mencionado, que aproximadamente el 85% de sus exportaciones se dirigen hacia EUA, mientras que el 65% de las importaciones provienen también de dicho país. En pocas palabras, la economía mexicana es excesivamente dependiente de la economía estadounidense, lo cual, como se verá en el siguiente apartado, ha condicionado la política exterior de México no sólo hacia América Latina, sino hacia otras latitudes.

Por lo que se refiere al objetivo relacionado con la cooperación multilateral, especialmente de alcance regional, Mariano Bullón Méndez afirma:

[En años recientes, México] ha decidido recuperar su papel de antaño en la región de América Latina y el Caribe, y para ello ha adoptado la filosofía de “jugar todas las posiciones”... para estar presentes en las negociaciones tanto en las que se realizan dentro de la región y el hemisferio, como en las extra-regionales, para así poder defender directamente y no *post facto* los intereses nacionales y obstaculizar cualquier acuerdo desfavorable para el país.²⁴¹

²³⁹ Nur Kusumaningrum, Demeiati, “CELAC: Mexican Foreign Policy Interest on Latin American and Caribbean Regionalism”, *Global: Jurnal Politik Internasional*, Depok, vol. 21, núm. 1, 2019, p. 130.

²⁴⁰ Laborde, Adolfo, “México y sus TLC's”, *Forbes*, México, 8 de febrero de 2021, disponible en: <https://www.forbes.com.mx/red-forbes-mexico-y-sus-tlcs/>.

²⁴¹ Bullón Méndez, Mariano, *op. cit.*, pp. 181 y 182.

TABLA 10. TRATADOS DE LIBRE COMERCIO SUSCRITOS POR MÉXICO QUE SE ENCUENTRAN VIGENTES (2022)

<i>Nombre oficial del TLC</i>	<i>Fecha de entrada en vigor</i>	<i>Estados parte, además de México</i>
Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos y la República de Colombia (T-Colombia)	1 de enero de 1995	Colombia
Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos y la República de Chile (T-Chile)	1 de agosto de 1999	Chile
Tratado de Libre Comercio entre México y la Unión Europea (TLCUEM)	1 de julio del 2000	27 Estados miembros de la Unión Europea
Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos y el Estado de Israel (T-Israel)	1 de julio del 2000	Israel
Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados de la Asociación Europea de Libre Comercio (T-AELC)	1 de julio de 2001	Noruega, Suiza, Islandia y Liechtenstein
Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos y la República Oriental del Uruguay (T-Uruguay)	15 de julio de 2004	Uruguay
Acuerdo para el Fortalecimiento de la Asociación Económica entre los Estados Unidos Mexicanos y el Japón (T-Japón)	1 de abril de 2005	Japón
Acuerdo de Integración Comercial entre los Estados Unidos Mexicanos y la República del Perú (T-Perú)	1 de febrero de 2012	Perú
Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico	6 de junio de 2012	Colombia, Chile y Perú
Tratado de Libre Comercio México-Centroamérica (T-Centroamérica)	1 de septiembre de 2012	Costa Rica, Honduras, El Salvador, Guatemala y Nicaragua
Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos y la República de Panamá (T-Panamá)	1 de julio de 2015	Panamá
Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico (CPTPP)	30 de diciembre de 2018	Australia, Canadá, Japón, Nueva Zelandia, Perú, Singapur, Vietnam (a septiembre de 2022, está pendiente la entrada en vigor en Brunéi Darus-salam, Chile y Malasia)
Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC)	1 de julio de 2020	EUA y Canadá

FUENTE: elaboración propia.

Sin embargo, dicha filosofía no se ha traducido en acciones concretas y eficaces para alcanzar los objetivos nacionales, pues la participación indis-

criminada en diversos regímenes de integración regional, sin mostrar un liderazgo y un verdadero interés en avanzar hacia una mayor profundización de los procesos, no garantiza, como ya se comprobó, el éxito pronosticado cuando se opta por participar.

Es por ello que el propio Mariano Bullón Méndez recomienda con toda precisión lo siguiente:

Evaluar los avances y retrocesos en los procesos de integración a escala regional, hemisférica y global, y fortalecer el papel de México en los mismos —en correspondencia con su peso como segunda economía de la región—. Es algo que está en marcha, aunque no existe la seguridad de avanzar hacia buen puerto, debido a la dependencia de Estados Unidos... En fin, corregir las políticas, buscando minimizar los impactos negativos y potenciar los positivos producidos bajo la influencia de los procesos de integración, de modo que la participación de México en los mismos pueda coadyuvar al crecimiento sostenido de la economía en torno a un 3%.²⁴²

Si se retoma lo analizado hasta el momento, efectivamente no se ha avanzado hacia buen puerto, precisamente porque la política exterior de México tiene una orientación muy precisa, con lo cual se comprueba que el objetivo de equilibrar el dominio de EUA en la región tampoco se ha alcanzado. Empero, para reforzar esta última aseveración, resulta preciso analizar brevemente la orientación actual de las relaciones exteriores con América del Norte, concretamente con EUA.

2. *¿Hacia dónde va la relación con América del Norte, especialmente con EUA?*

Como se pudo advertir en el apartado relativo a las asimetrías de la Zona de Libre Comercio de América del Norte, uno de los efectos negativos del establecimiento de un régimen de integración de dicha índole, el cual se sustenta esencialmente en acuerdos económico-comerciales (factor de estrés endógeno), y se relaciona con el argumento de la subordinación de la economía mexicana a la estadounidense, es el alejamiento de México de los otros Estados del orbe, especialmente de América del Sur, Centroamérica y el Caribe.

En efecto, en palabras de Martín Puchet Anyul, Juan Carlos Moreno-Brid y Pablo Ruiz Nápoles,

²⁴² *Ibidem*, p. 186.

el estrechamiento de las relaciones comerciales y económicas con [EUA] tuvo como contrapartida un alejamiento [político,] ideológico y diplomático del país con el resto de la región. A ello se sumó el giro hacia la izquierda que tuvieron diversos gobiernos de América Latina (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, El Salvador, Nicaragua, Paraguay, Uruguay y Venezuela).²⁴³

A esto, habría que agregar “la falta de una visión estratégica de largo plazo que integre las dimensiones económica y política de la acción de México en el mundo”.²⁴⁴

Por su parte, Miguel Ángel Vázquez Ruiz y Carmen O. Bocanegra Gastelum desarrollan este argumento de manera más detallada:

La dinámica de integración de México a las redes de la economía mundial, históricamente se ha dirimido en dos posibilidades, la del norte y la del sur, que si bien no son excluyentes, tampoco han sido convergentes. La primera pende del peso de la hegemonía estadounidense y la segunda de la identificación “natural”, con los países del Caribe, Centro y Sudamérica. En los años del viejo regionalismo, la política exterior mexicana se sustentó en una serie de principios que apuntaban a la cercanía y colaboración con los países de Centro y Sudamérica, impulsando y siendo pionero de los esfuerzos de integración económica de la época [(ALALC y ALADI)]. El transcurso de la década de los ochenta marcó un giro, tanto en el contenido de la política exterior como en el modelo de desarrollo [pues] se dieron pasos pertinentes para el desmantelamiento del sistema arancelario, la entrada al [Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT)] en 1986, y las negociaciones a favor de un tratado de libre comercio con Estados Unidos y Canadá, conocido como TLCAN o NAFTA. [En otras palabras,] si bien durante los años que van de la segunda guerra mundial a finales de los setenta del siglo pasado, [México] intentó una relación más profunda con los países localizados más allá de su frontera sur, enarbolando sobre todo banderas de política exterior, las mutaciones de la economía mundial de los ochenta, cortó de cuajo cualquier posibilidad de fortalecer en el largo plazo la relación sur-sur, para pasar a subordinarse a los países de Norteamérica, especialmente a Estados Unidos. En este sentido, el grado de integración de México hacia Estados Unidos se ha profundizado por razones comerciales, económicas, políticas, sociales y de seguridad.²⁴⁵

²⁴³ Puchet Anyul, Martín *et al.*, *op. cit.*, p. 35.

²⁴⁴ *Ibidem*, p. 34.

²⁴⁵ Vázquez Ruiz, Miguel Ángel y Bocanegra Gastelum, Carmen O., *op. cit.*, pp. 2 y 16.

De manera más tajante y realista, José Isidro Saucedo González señala que “el riesgo de la integración está en que mientras las naciones industrializadas tienen poder de voto y de veto, en las subdesarrolladas, los gobiernos tienden a ser sólo administradores regionales de políticas generadas por Estados gerentes”.²⁴⁶ En pocas palabras, siempre existe una subordinación del Estado débil al Estado fuerte.

Pero ¿por qué ha ocurrido esto? ¿se trata de una decisión tomada de manera consciente por los Gobiernos mexicanos o se debe a la inercia de las coyunturas? Érika Ruiz Sandoval, por ejemplo, asevera lo siguiente:

Históricamente, México no ha puesto especial atención en el diseño de su política exterior, sino que se ha limitado a reaccionar a lo que ocurre en el escenario internacional y a protegerse de las amenazas del exterior. Incluso, ha procurado el aislamiento para no verse involucrado en crisis que considere ajenas. Dada su ubicación geográfica y su nivel de desarrollo relativo, es claro que México tiene algunos alcances en materia de política exterior, pero también límites que están determinados, sobre todo, por su vecindad con Estados Unidos. Así, hoy México es tanto o más sensible frente a los designios de su vecino del norte como lo ha sido en otros momentos de la historia, y fue tan vulnerable el gobierno de Peña Nieto como lo ha sido el de López Obrador, aunque se trate de partidos y objetivos gubernamentales aparentemente distintos. Baste ver la importancia que se le concedió a la renegociación del TLCAN tanto en el gobierno saliente como en el entrante y los términos que hubo que aceptar.²⁴⁷

Arturo Rocha señala que “la simbiosis entre Estados Unidos y México es tan evidente que podría parecer una obviedad. Debería de serlo. La lista de símbolos que reflejan la estrecha naturaleza entre los dos vecinos es larga”.²⁴⁸ Incluso, Galo Galarza Dávila, quien fuera embajador de Ecuador en México entre 2006 y 2012, se llegó a preguntar al inicio de su gestión si México estaba en Latinoamérica. Retomando un ejemplo coloquial, el embajador afirmó lo siguiente:

Si se hubiera hecho esta pregunta hace algunos años en las calles de Quito, Guayaquil, Cuenca o cualquiera de las ciudades de Ecuador, la respuesta hubiera sido un sí rotundo, categórico, casi ofendido. Pero si la hiciéramos aho-

²⁴⁶ Saucedo González, José Isidro, *op. cit.*, p. 208.

²⁴⁷ Ruiz Sandoval, Érika, *op. cit.*, pp. 17 y 19.

²⁴⁸ Rocha, Arturo, “Estados Unidos y México: la relación profunda”, *Foreign Affairs Latinoamérica*, México, 24 de junio de 2019, disponible en: <https://revistafal.com/estados-unidos-y-mexico-la-relacion-profunda/>.

ra en esas mismas calles, tal vez los entrevistados lo piensen dos veces. ¿Qué pasó? La presencia de México (me refiero a su liderazgo en muchos aspectos) en mi país y en toda América Latina, hasta hace apenas una década, era más que notoria.²⁴⁹

En esencia, el acercamiento de México a EUA y su alejamiento de América Latina, y con menor notoriedad del Caribe, no es un hecho fortuito, sino que más bien ha respondido a las necesidades de ambos países, especialmente de México en términos económicos y comerciales, así como a las ventajas que implica su cercanía geográfica. Es por ello que los Gobiernos, principalmente el mexicano, han centrado su agenda de política exterior en la relación bilateral, dejando de lado otras que fueron importantes en el pasado o que tienen un gran potencial en el futuro.

De hecho, al revisar el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, se advierte que se ha previsto mantener una relación estrecha con EUA en diversos temas prioritarios, como la migración, el combate a las drogas, la integración económica, el proyecto regional “Programa Zona Libre de la Frontera Norte” y la política exterior. En este último caso, se reconoce de manera expresa que la relación bilateral con dicho país, y, en menor medida, con Canadá, será la principal prioridad de la política exterior.²⁵⁰

Ahora bien, al examinar el Programa Sectorial de Relaciones Exteriores 2020-2024, se corrobora la trascendencia de la relación bilateral, pues se señala que “para México y el bienestar de su población [ninguna] área es más importante en términos prácticos que América del Norte”.²⁵¹ De manera más específica, y con el objetivo de considerar el rumbo de la política exterior hacia la región, al menos en el corto plazo, se expresa lo siguiente:

La interacción con [EUA] experimenta cambios que impactan en el diálogo entre las autoridades de ambos países, siendo la relación bilateral una de las más intensas, maduras e institucionalizadas que existen actualmente en el mundo. Por ello, es necesario conducir esta relación con un espíritu de amistad y de cooperación, mediante la definición de estrategias proactivas, de mediano y largo plazo, para una política descentralizada que aproveche a múltiples actores, lo que constituye una necesaria innovación en la conduc-

²⁴⁹ Galarza Dávila, Galo, “¿Está México en América Latina?”, *Archipiélago. Revista Cultural de Nuestra América*, México, vol. 14, núm. 56, 2007, p. 23.

²⁵⁰ Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, *cit.*

²⁵¹ Programa Sectorial de Relaciones Exteriores 2020-2024, *cit.*

ción de la relación bilateral, aplazada por gobiernos anteriores o, en el mejor de los casos, efectuada sólo de manera parcial.²⁵²

En cuanto a las estrategias y acciones proactivas que se incluyen en dicho documento para “conducir esta relación con un espíritu de amistad y de cooperación”, destacan las siguientes:

- Aumentar el número de visitas y misiones académicas mexicanas a EUA y viceversa.
- Fomentar la cooperación en materia de seguridad de manera que coadyuve con los objetivos generales de la política interior en materia de paz.
- Fortalecer las relaciones económicas, impulsando marcos jurídicos sólidos que protejan las inversiones mexicanas en el exterior, particularmente en el marco del T-MEC.
- Mantener un contacto permanente y cercano con el Gobierno estadounidense para identificar objetivos e intereses comunes que contribuyan al fortalecimiento de la cooperación en materia comercial, fronteriza, migratoria y de desarrollo regional.
- Implementar el T-MEC, ya que es el instrumento que brinda certeza a los flujos comerciales y de inversión en las siguientes décadas.²⁵³

No cabe duda de que la relación de México con EUA ocupa un lugar prioritario en la agenda de política exterior, tanto en la letra como en la práctica, aun cuando es bien sabido que se trata de una relación desigual o asimétrica en muchos aspectos, sobre todo en cuestiones económicas y comerciales debido a la existencia de un TLC que favorece, en mayor proporción, los intereses de EUA. Esto lo explica Miguel Pérez Ludeña de la siguiente manera:

América del Norte es una región asimétrica: la economía de los Estados Unidos es más de diez veces mayor que la de sus dos socios y el ingreso por habitante de México no llega a la quinta parte del resto. Esto hace que el grado de integración regional para la economía de los Estados Unidos sea siempre limitado y que las relaciones económicas entre los tres socios no sean siempre recíprocas. Si bien las mayores empresas mexicanas han encontrado en los

²⁵² *Idem.*

²⁵³ *Idem.*

Estados Unidos su principal área de expansión internacional, todavía son relativamente pocas las que han podido aprovechar esta oportunidad.²⁵⁴

Sin embargo, también reconoce que

Canadá y México comercian e invierten predominantemente dentro de América del Norte, mientras que para los Estados Unidos, el Canadá y México son el primer y segundo destino de sus exportaciones y el segundo y tercer origen de importaciones, [sólo] por detrás de China, lo que subraya un alto grado de integración.²⁵⁵

Y este nivel de integración, y no los efectos negativos de la relación bilateral, es lo que se tiene en mente cuando se piensa en EUA, razón por la cual es necesario hablar forzosamente de la continuidad en la política exterior de México, pese a las asimetrías en la Zona de Libre Comercio de América del Norte. Dicho de otro modo, la postura de alejamiento del neoliberalismo y de su política de “pillaje” ha sido un discurso gubernamental sin efectos prácticos, pues el modelo económico predominante, que se materializa básicamente en la relación comercial con EUA, continúa y continuará siendo vigente.

Pese a ello, y en virtud de los cambios en el sistema internacional que afectan los procesos de integración, resulta cada vez más necesario, en palabras de Gustavo Vega Cánovas y Francisco E. Campos Ortiz, “que los Estados interesados en fomentar una integración más profunda empleen herramientas de nueva generación según los patrones económicos contemporáneos”.²⁵⁶ Y precisamente el cuasi interregionalismo es una de las herramientas o estrategias de política exterior que podría ser de utilidad para que un Estado como México, que no logra obtener mayores beneficios de los regímenes de integración regional en los que participa, pueda redirigir su atención hacia otras latitudes, especialmente hacia bloques regionales integrados, cuyos resultados prácticos les permiten ser actores influyentes del sistema internacional y, por ende, socios potenciales para una relación de cooperación y beneficio mutuo.

Para fortalecer el argumento anterior, se retoma lo que señala Alicia Puyana Mutis después de hacer un análisis muy completo de la relación comercial de México con EUA y en menor medida con Canadá:

²⁵⁴ Miguel Pérez Ludeña, *Vínculos productivos en América del Norte*, México, Naciones Unidas, 2019, p. 42.

²⁵⁵ *Ibidem*, p. 41.

²⁵⁶ Vega Cánovas, Gustavo y Campos Ortiz, Francisco E., *op. cit.*, p. 800.

En todo caso, se enfatiza lo deseable de diversificar los mercados externos y reintegrar las cadenas productivas, y fortalecer el mercado interno, todo ello reñido con el TLCAN. Las pasadas tendencias económicas, el bajo crecimiento del PIB total y per cápita y de los salarios, la permanencia de alta desigualdad y aguda pobreza refuerzan la necesidad de cambios en las políticas económicas, con o sin TLCAN [o mejor dicho, con o sin T-MEC].²⁵⁷

Además, no hay que olvidar que el régimen de integración regional que más le interesa a México, es decir, la Zona de Libre Comercio de América del Norte, difícilmente evolucionará hacia otra etapa más avanzada del proceso de integración, no sólo por las enormes asimetrías entre los Estados miembros, sino por la falta de voluntad política del Estado hegemónico (EUA). En palabras de José Isidro Saucedo González:

Para nuestro país [(México)], la Unión Europea ha sido el modelo de integración económica y comercial que se ha seguido con el fin de establecer el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, firmado por Canadá, Estados Unidos y México el 17 de diciembre de 1992 y que entraría en vigor el 1o. de enero de 1994. Sin embargo, los aspectos jurídicos de la experiencia europea no pueden ser vistos como paradigmas en la integración de los tres países citados, bien porque el alcance normativo se restrinja a lo económico, comercial, laboral y ecológico, aunque estos dos últimos aspectos en menor grado; o bien, porque en nuestra zona aún no existen elementos de comparación —ni de comprobación— empírica que posibiliten una evaluación efectiva, comparativamente hablando.²⁵⁸

Ahora bien, debido a los problemas intrínsecos del regionalismo americano, y con el propósito de encontrar alternativas, en el próximo capítulo se analizará el devenir histórico de los principales regímenes de integración regional que se han formado más allá del continente americano, haciendo énfasis en los acontecimientos más recientes y en las iniciativas interregionales. Esto permitirá estudiar sus fortalezas y debilidades y, a partir de un análisis comparado, determinar con cuáles México podría entablar una relación cuasi interregional que le permita una mayor y mejor inserción en el orden geopolítico y geoeconómico mundial, obteniendo los beneficios que esto conlleva, pero sin perder los que ha conseguido hasta el momento.

²⁵⁷ Puyana Mutis, Alicia, “La política de México frente al neoproteccionismo de Estados Unidos. Líneas generales de una política comercial de interés nacional”, en Salazar Ugarte, Pedro *et al.* (coords.), *México 2018. La responsabilidad del porvenir. Tomo I*, México, El Colegio de México-IDIC-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2018, p. 193.

²⁵⁸ Saucedo González, José Isidro, *op. cit.*, pp. 197 y 198.

CAPÍTULO TERCERO

EVALUACIÓN CRÍTICA DE LOS ESFUERZOS INTERREGIONALES Y CUASI INTERREGIONALES VIGENTES EN EL PLANO GLOBAL

I. EL INTERREGIONALISMO Y EL CUASI INTERREGIONALISMO EN LAS RELACIONES EXTERIORES DE ORGANIZACIONES Y REGÍMENES REGIONALES

El objetivo central del presente apartado es analizar, de manera general, el fundamento jurídico y la práctica de las relaciones exteriores de los regionalismos y regímenes de integración regional más avanzados del mundo, excluyendo a los del continente americano porque se analizaron en el capítulo anterior. Esto, con el propósito de determinar si dichos regímenes de integración han establecido esquemas de cooperación interregional y cuasi interregional, para posteriormente evaluar la viabilidad de que México tenga un acercamiento formal con ellos como parte de una nueva estrategia de política exterior. Los regionalismos y regímenes de integración son: la Unión Europea (UE), la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN), la Unión Africana (UA), la Asociación Sudasiática para la Cooperación Regional (SAARC) y el Consejo de Cooperación para los Estados Árabes del Golfo (CCG).

Es importante aclarar que la elección de los regímenes de integración mencionados previamente responde a cinco criterios concretos: su madurez jurídico-institucional, es decir, que estén sustentados en instrumentos jurídicos sólidos mediante los cuales se crean instituciones y órganos rectores para la toma de decisiones; adicionalmente, dichos regímenes se caracterizan por el establecimiento de organizaciones que gozan de personalidad jurídica propia, tienen un amplio alcance en términos de la membresía y cobertura en sus respectivos continentes o regiones, representan un peso importante como actores económicos en el escenario internacional y mantienen relaciones interregionales con Estados y/o regímenes u organizaciones regionales.

Como se puede advertir, se trata de regímenes que responden a un regionalismo abierto y que sus aspiraciones, en términos generales y quizás iniciales, se vinculan con objetivos de integración económica. Además, conviene señalar que se excluyó del análisis aquellos regímenes de integración, como los liderados por Rusia, que no han demostrado interés en establecer una relación cuasi interregional con México; sin embargo, como se verá más adelante, esto no significa que no sean una ventana de oportunidad para el país.

Una última precisión. Todos los regímenes de integración regional responden a un contexto particular, es decir, cada uno tiene características únicas que se relacionan estrechamente con la situación que prevalecía cuando fueron creados y con los intereses de los Gobiernos en turno de los Estados miembros fundadores. Por ejemplo, la UE, o mejor dicho la CECA, surgió después de un conflicto bélico de gran escala que demostró aún más la necesidad de coordinación entre los Estados para lograr una pronta recuperación económica y social, mientras que otros, como el CCG, se concibieron inicialmente como un mecanismo para alcanzar acuerdos en favor de la seguridad colectiva regional.

Ahora bien, antes de analizar cada uno de los regionalismos y regímenes seleccionados, se considera oportuno presentar una tabla, en la siguiente página, que destaca sus características generales, mismas que se tratarán con mayor detalle en los apartados correspondientes. Asimismo, para fines de ubicación geográfica, también se muestra después un mapa en el que se distingue cada uno de los regímenes de integración regional que serán analizados.

Cabe precisar que las variables y su explicación práctica, esto es, el argumento que subyace a su elección para cada uno de los estudios de caso, son las mismas que se utilizaron para la tabla sobre los principales regionalismos y regímenes de integración regional en América Latina y el Caribe (2022) que se encuentra en el segundo capítulo de la obra.

1. Los objetivos y alcances del interregionalismo de la Unión Europea

La UE es el régimen de integración regional más avanzado del mundo porque, a la fecha, es la única unión económica y monetaria con aspiraciones a alcanzar una integración económica total y que, además, está estructurada de forma que ciertas decisiones se toman a nivel supranacional y otras a nivel intergubernamental.

TABLA 11. PRINCIPALES ORGANIZACIONES INTERNACIONALES Y OTROS ESQUEMAS DE INTEGRACIÓN REGIONAL, EXCEPTO DEL CONTINENTE AMERICANO (2022)

<i>Régimen de integración regional</i>	<i>Año de firma del instrumento constitutivo</i>	<i>Número de miembros (agosto 2022)</i>	<i>Naturaleza jurídica</i>	<i>Tipo de proceso (concertación o cooperación económica)</i>	<i>Tipo de regionalismo</i>	<i>Etapas de integración económica (funcionamiento efectivo)</i>	<i>Institucionalidad</i>	<i>Mecanismo de solución de controversias</i>	<i>Relaciones interregionales</i>
<i>UE</i>	1957	27	Organización internacional con personalidad jurídica	Concertación	Regionalismo abierto	Unión económica	Intergubernamental / supranacional	Solución judicial	Sí
<i>ASEAN</i>	2008	10	Organización internacional con personalidad jurídica	Concertación	Regionalismo abierto	Zona de libre comercio	Intergubernamental	Consultas político-diplomáticas	Sí
<i>UA</i>	2000	55	Organización internacional con personalidad jurídica	Concertación	Regionalismo abierto	Zona de libre comercio (en construcción)	Intergubernamental	Arbitraje	Sí
<i>SAAARC</i>	1985	8	Organización regional con personalidad jurídica	Concertación	Regionalismo abierto	Zona de libre comercio con aspiraciones a crear un mercado común	Intergubernamental	Arbitraje	Sí (con Estados observadores y organizaciones internacionales y regionales)
<i>CCG</i>	1981	6	Organización regional con personalidad jurídica	Concertación	Regionalismo abierto	Mercado común	Intergubernamental	Arbitraje	Sí

FUENTE: elaboración propia.

MAPA 1. UBICACIÓN GEOGRÁFICA DE LOS RÉGIMENES DE INTEGRACIÓN REGIONAL



Created with mapchart.net

FUENTE: elaboración propia.

Desde febrero de 2020, fecha en que el Reino Unido se retiró de la UE, el bloque regional está integrado por 27 Estados²⁵⁹ que, en conjunto, tienen una población aproximada de 446,940,060 personas y un PIB anual de 13,599,565 de euros.²⁶⁰

En términos jurídicos, la UE, al estar fundamentada en el Estado de derecho, guía su actuar en función de lo establecido en los tratados constitutivos vinculantes para los países miembros que fueron aprobados de forma voluntaria durante su proceso de formación. Si bien han existido diferentes acuerdos, a la fecha se encuentran vigentes los siguientes:

- Tratado de la Unión Europea (TUE)
- Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE)
- Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica
- Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea

Por lo que se refiere a su política exterior, concretamente a la celebración de acuerdos internacionales jurídicamente vinculantes con terceros Estados u organizaciones internacionales, éstos se pueden realizar cuando

así lo dispongan los Tratados o cuando la celebración del acuerdo: i) sea necesaria para alcanzar, en el marco de las políticas de la Unión, uno de los objetivos contemplados en los Tratados; ii) esté contemplada en un acto de la UE jurídicamente vinculante o iii) es probable que afecte a normas comunes o altere su alcance.²⁶¹

Esta prerrogativa de la UE, así como el conjunto de disposiciones en materia de política exterior, se encuentra establecida en el título V del TUE (Disposiciones generales relativas a la Acción Exterior de la Unión y disposiciones específicas relativas a la Política Exterior y de Seguridad Común) y en la quinta parte del TFUE (Acción Exterior de la Unión), mientras que el procedimiento para negociar y adoptar acuerdos internacionales se establece en los artículos 207 (política comercial) y 218 (demás ámbitos de acción exterior) del TFUE.

²⁵⁹ Alemania, Austria, Bélgica, Bulgaria, Chipre, Croacia, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Países Bajos, Polonia, Portugal, República Checa, Rumania y Suecia.

²⁶⁰ “UE - Unión Europea”, *Datosmacro.com*, Madrid, 2 de febrero de 2022, disponible en: <https://datosmacro.expansion.com/paises/grupos/union-europea>.

²⁶¹ “Acuerdos internacionales”, *EUR-Lex*, Luxemburgo, s. f., disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/collection/eu-law/inter-agree.html?locale=es>.

Ahora bien:

los instrumentos jurídicos e institucionales mediante los cuales la UE ha desarrollado los principios constitucionales de su política exterior y puesto en ejecución el marco conceptual de esa política, son esencialmente cinco:

El diálogo político bilateral y multilateral;

El Sistema Generalizado de Preferencias;

Los Acuerdos Marco de Cooperación de III y de Asociación Económica de IV Generación;

La cooperación económica, técnica y financiera no reembolsable, y la cooperación horizontal;

El diálogo entre las sociedades civiles (organizaciones no-gubernamentales, etc.).²⁶²

Para los propósitos específicos de esta obra, los instrumentos jurídicos más relevantes son los Acuerdos Marco de Cooperación de III y de Asociación Económica de IV Generación, pues son los que permiten establecer relaciones estratégicas que buscan beneficiar a las partes que los suscriben, al incluir no sólo temas comerciales, sino también de diálogo político y cooperación en diversos ámbitos (inversión, servicios, compras en el sector público, competencia, solución de controversias, comercio electrónico, etcétera). De acuerdo con Luis Xavier Grisanti:

Los Acuerdos Marco de Cooperación de III Generación son la expresión jurídica e institucional de la política exterior de la Unión Europea hacia los países en vías de desarrollo. Mediante la conformación de Comisiones Mixtas de rango ministerial, vice-ministerial y de expertos, la UE acuerda cooperar en la búsqueda del desarrollo económico y social sostenible de dichos países en diversos campos, como la integración, el comercio y las inversiones, la reforma del Estado y las instituciones democráticas, la lucha contra el terrorismo y la droga, el transporte, las telecomunicaciones, la energía, la ciencia y la tecnología, la educación y la cultura, etc. Desde mediados de los años noventa, los Acuerdos de Asociación de IV Generación dieron un vuelco cualitativo fundamental respecto de todas las generaciones de acuerdos anteriores, introduciendo un diálogo político con voluntad de concertación en los foros internacionales y una cláusula democrática, una asociación económica con la creación de zonas de libre comercio y una cooperación reforzada con acceso a los programas comunitarios de los Estados miembros de la UE.²⁶³

²⁶² Grisanti, Luis Xavier, *El nuevo interregionalismo trasatlántico: La asociación estratégica Unión Europea-América Latina*, Buenos Aires, BID-INTAL, 2004, p. 23.

²⁶³ *Ibidem*, p. 10.

La suscripción de Acuerdos, principalmente de IV Generación, responde a los intereses de la UE por mantener una relación estrecha con los principales actores de las relaciones internacionales y, de este modo, mejorar las condiciones de los Estados miembros y de la Unión, en su conjunto. De acuerdo con Lincoln Bizzozero y Sophie Wintgens:

la estrategia europea consiste hoy día en utilizar los acuerdos comerciales y los regímenes preferenciales para promover las cuestiones claves para la Unión, como son el desarrollo sostenible, los derechos humanos, el comercio justo y la lucha contra la corrupción, así como para garantizar la gestión responsable de las cadenas de valor mundiales.²⁶⁴

En términos prácticos, agregan los autores, “esta nueva generación de acuerdos comerciales globales... buscan una convergencia normativa y reglamentaria que vaya más allá de los temas arancelarios. Con este nuevo enfoque, a la vez preferentemente interregional y bilateralmente selectivo, la UE adaptó su estrategia hacia América Latina”,²⁶⁵ aunque también es cierto lo que afirma Luis Xavier Grisanti:

Cualquier aproximación al análisis de las relaciones exteriores europeas debe tener presente también la prioridad que le asigna la UE a otros países y regiones que han adquirido mayor y creciente importancia en el concierto de naciones. Dentro de éstos destacan los países de Europa Oriental y Asia Central, las naciones pertenecientes al Diálogo Europa-Asia (ASEM), los Estados miembros de la Asociación de Estados del Sudeste Asiático (ASEAN) y los países integrantes de la Asociación de Cooperación Regional de Asia del Sur (SAARC), sin dejar a un lado, claro está, la relación trasatlántica con Estados Unidos y Canadá.²⁶⁶

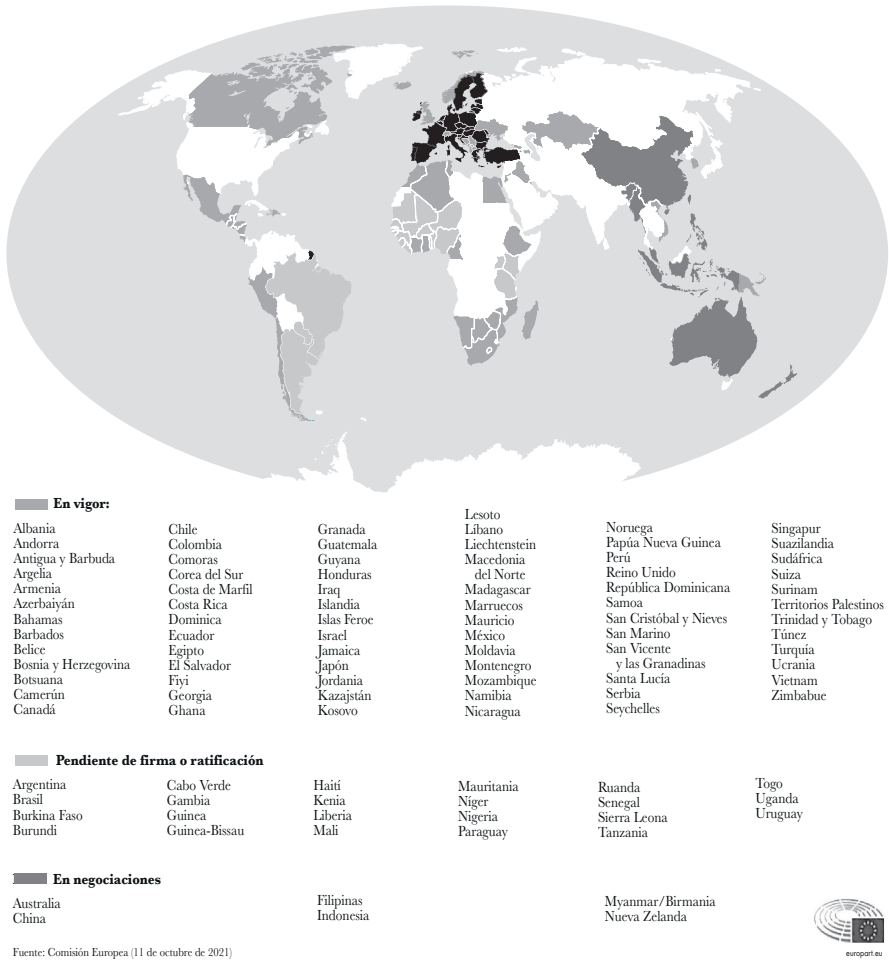
Para comprender el nivel de diversificación comercial de la UE, a continuación se presenta una infografía (mapa 2) elaborada por la Comisión Europea, actualizada al 11 de octubre de 2021, que muestra los acuerdos en vigor, los que se encuentran pendientes de firma o ratificación y aquellos que aún se están negociando.

²⁶⁴ Bizzozero, Lincoln y Wintgens, Sophie, “La aproximación político-normativa de la UE y China al Mercosur: ¿un juego de suma positiva?”, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, Barcelona, núm. 119, septiembre de 2018, p. 281.

²⁶⁵ *Idem*.

²⁶⁶ Grisanti, Luis Xavier, *op. cit.*, p. 27.

MAPA 2. ACUERDOS COMERCIALES DE LA UE (2021)



Fuente: Comisión Europea (11 de octubre de 2021)

FUENTE: “Acuerdos comerciales: con qué países negocia la Unión Europea”, *Parlamento Europeo*, Estrasburgo, 1 de diciembre de 2021, disponible en: https://www.europarl.europa.eu/resources/library/images/20211201PHT18515/20211201PHT18515_original.jpg.

Sobre el particular, es preciso aclarar que los Acuerdos que suscribe la UE con terceros Estados se redactan en función de las necesidades particulares de las partes, es decir, todos son diferentes.

según su contenido, nos encontraremos con tres tipos de acuerdos: primero, los acuerdos de asociación económica, o AAE por sus siglas, que apoyan el desarrollo de socios comerciales, y que se llevan a cabo, principalmente, con

países de África, del Caribe y del Pacífico; segundo, los acuerdos de libre comercio o ALC, los cuales permiten realizar una apertura recíproca de los mercados entre países desarrollados y economías emergentes, en la medida en que, lo que se ofrece no consiste en otra cosa que, posibilitar un acceso preferente a dichos mercados; y, por último, los acuerdos de asociación, o AA por sus siglas, los cuales tienen por finalidad la de servir de refuerzo de los acuerdos políticos de carácter más amplio.²⁶⁷

A. Características generales de las relaciones interregionales

Por lo que se refiere al interregionalismo y sus múltiples variantes, la UE es pionera en articular su política exterior hacia esa forma de vinculación formal, ya que se remonta al Convenio de Yaundé de 1963 que fue suscrito entre la entonces CEE y dieciocho excolonias africanas y, posteriormente, al establecimiento de una relación formal con la ASEAN en 1978, siendo, en términos prácticos, el primer diálogo grupo-grupo. En palabras de Vugar Allahverdiyev, la UE es la

principal impulsora de las relaciones entre regiones que tienen lugar en el mundo. Como dicen Aggarwal y Fogarty, “[el interregionalismo es] principalmente una estrategia destinada a conseguir beneficios que la UE no ha podido obtener a través de los canales multilaterales y bilaterales más tradicionales... mientras que los enfoques bilaterales o multilaterales pueden servir para objetivos específicos de forma más eficiente, el interregionalismo ha resultado generalmente productivo, o al menos no contraproducente”.²⁶⁸

Es así como la UE ha establecido relaciones de cooperación de distinta intensidad con regionalismos, regiones y organizaciones internacionales diversas (interregionalismo), tales como APEC, la ASEM, la CELAC, el Mercosur, la ASEAN, la SAARC, la CAN, el SICA, el CCG, la UA, entre otras.

Si bien el objetivo del libro no es revisar con detalle todas las relaciones interregionales de la UE, salvo algunos ejemplos concretos del contexto latinoamericano, es pertinente incluir ciertas generalidades por región, mismas que se retoman textualmente de un documento de Helena Rignér y Fredrik Söderbaum:

²⁶⁷ Molina del Pozo, Carlos Francisco, “Las relaciones eurolatinoamericanas en el marco de la nueva política comercial de la Unión Europea”, *Latin American Journal of European Studies*, Florianópolis, vol. 1, núm. 1, enero-junio de 2021, p. 21.

²⁶⁸ Allahverdiyev, Vugar, *op. cit.*, p. 2.

Interregionalismo UE-África

Las relaciones interregionales entre Europa y África son un mosaico de relaciones. Existen diferentes niveles de interregionalismo puro, entre la UE y las Comunidades Económicas Regionales (CER) individuales y entre la UE y la UA, y también el interregionalismo híbrido... entre la UE y el grupo de Estados de África, el Caribe y el Pacífico (grupo ACP). El enfoque de la UE hacia el regionalismo africano ha sido algo contradictorio. Por un lado, la UE presta apoyo económico y político a la integración económica regional y a la creación de instituciones regionales viables en el continente. Por otro lado, la UE ha sido criticada por socavar la regionalización de la política africana, por ejemplo, a través de su insistencia en negociar el Acuerdo de Asociación Económica (AAE), las agrupaciones regionales que no coinciden con las CER existentes y, en palabras del [entonces] Comisario de Paz y Seguridad de la UA, Saïd Djinnit, a través de su preferencia por “ver a África cortada en pedazos”... en lugar de ocuparse del continente en su conjunto o de las CER existentes.

Interregionalismo UE-Asia

Las relaciones interregionales de la UE con Asia existen desde hace muchos años, principalmente en el marco del diálogo entre la UE y la ASEAN. Las relaciones interregionales entre Europa y Asia han adquirido mayor importancia desde la década de 1990. La Comunicación de la Comisión “Hacia una nueva estrategia para Asia” [de 1994] puso de manifiesto la creciente importancia concedida a estas relaciones por parte de la UE, y reflejó su conciencia del creciente peso económico y político de Asia en la escena mundial... La Estrategia para Asia se centraba principalmente en las relaciones comerciales y económicas, pero también incluía una dimensión política, con el objetivo de contribuir a la estabilidad, la consolidación del Estado de Derecho y los derechos humanos en Asia. Una versión actualizada de la estrategia, “Europa y Asia: A Strategic Framework for Enhanced Partnerships”... se publicó cinco años más tarde, y en ella se planteaba su objetivo en términos de “reforzar la presencia política y económica de la UE en toda la región, y elevarla a un nivel acorde con el creciente peso global de una UE ampliada”... Otra novedad de mediados de los 90 fue el lanzamiento de la Reunión Asia-Europa (ASEM). En el marco de la ASEM se incluye un amplio abanico de temas, pero la agenda tiende a ser ad hoc y flexible. A lo largo de los años, el alcance del diálogo dentro de la ASEM y a través de las reuniones entre la UE y la ASEAN se ha ampliado para incluir una serie de cuestiones, como la preocupación por los derechos humanos, la delincuencia y el terrorismo internacionales y la degradación del medio ambiente. Al mismo tiempo, la UE ha proseguido las negociaciones bilaterales con los distintos países asiáticos, especialmente con China, Japón e India. En la actualidad, los esfuerzos interregionales se dirigen principalmente a la ASEAN y al proceso informal de la ASEM, y en menor medida a la SAARC.

Interregionalismo UE-América Latina

En las relaciones diplomáticas entre Europa y América Latina se ha insistido mucho en una cultura compartida, lo cual es obviamente algo retórico. Las relaciones de Europa con América Latina se intensificaron en la década de los noventa, tras un largo período de abandono o de centrarse simplemente en países concretos, y en América Central, donde en los años ochenta Europa se distanció claramente de EE.UU. en su visión del conflicto regional como Norte-Sur y no como Este-Oeste.²⁶⁹

Por lo que se refiere a América Latina, resulta importante mencionar un caso más concreto que demuestra la intensidad fluctuante de las relaciones interregionales de la UE con los regímenes de integración de dicha región. Por ejemplo, la relación CAN-UE tuvo resultados positivos entre 1996 y 2006 debido a la enérgica cooperación entre ambos actores. De hecho, en 2006 se acordó acelerar la ratificación de un Acuerdo de Diálogo Político y de Cooperación, pero no prosperó porque Bolivia y Ecuador decidieron abstenerse de participar. Fue entonces cuando la relación entró en una etapa de pasividad que, en su momento, aprovecharon Colombia y Perú para negociar y firmar en 2012 un Acuerdo Comercial Multipartes con la UE, al cual se adhirió Ecuador en 2016. En pocas palabras, solamente Bolivia, como Estado miembro de la CAN, se mantiene al margen de dicho instrumento jurídico. Sin embargo, durante la presidencia *pro tempore* del régimen de integración latinoamericano, ocupada de julio de 2021 a agosto de 2022 por el presidente de Ecuador, Guillermo Lasso Mendoza, se propuso retomar el diálogo político con la UE, al tiempo que Bolivia ha manifestado su interés en adherirse al Acuerdo Comercial Multipartes, aunque esto último, al menos en el corto y mediano plazo, es poco probable que ocurra.

En cuanto a las relaciones cuasi interregionales, si bien se han suscrito acuerdos comerciales con más de siete decenas de Estados de todo el mundo como se puede advertir en el mapa anterior, éstas se manifiestan con mayor intensidad, y en términos más apegados a la teoría revisada en el primer capítulo de este documento, a través de las alianzas o asociaciones estratégicas de la UE con terceros países. Aun cuando no existe una definición oficial de “socio estratégico”, Claudia Franco Hijuelos señala que

son países con un peso específico importante en la escena mundial, tanto a nivel regional como internacional, aunque no todos comparten los valores u objetivos de la UE. Sin embargo, desde la perspectiva de ésta, la influencia

²⁶⁹ Rigné, Helena y Söderbaum, Fredrik, *Mapping Interregionalism*, Bruselas, United Nations University UNU-CRIS, 2010, pp. 3 y 4, 27 y 28, y 44.

internacional de dichos socios es tal que una relación bilateral más estrecha, así como las oportunidades de diálogo político regulares, incluido al más alto nivel, son necesarias y mutuamente benéficas.²⁷⁰

A diciembre de 2022, la UE reconoce a diez socios estratégicos que se enlistan nuevamente para pronta referencia: EUA, Japón, Rusia, Canadá, China, India, Brasil, Sudáfrica, México y Corea del Sur. Los primeros cuatro Estados fueron reconocidos como socios estratégicos sin que mediara un acuerdo oficial; las asociaciones estratégicas con los siguientes cinco Estados fueron propuestas y aprobadas de conformidad con el procedimiento legislativo ordinario de la UE; y el acuerdo con Corea del Sur, a pesar de no haber seguido el procedimiento de aprobación correspondiente, fue anunciado y considerado efectivo en 2010.

B. Instrumentos jurídicos constitutivos de las relaciones interregionales y cuasi interregionales

Por lo que se refiere a los instrumentos jurídicos mediante los cuales se establecieron las relaciones cuasi interregionales de la UE con terceros Estados, especialmente con China, India, Brasil, Sudáfrica y México, en las siguientes páginas se presenta una tabla con información general relativa a su contenido. Cabe señalar que la elección de estos Estados como casos de estudio responde a un criterio fundamental único: la existencia de un tratado específico que, después de haber sido aprobado mediante los respectivos procedimientos constitucionales de las partes, permitió la formalización e institucionalización de la relación cuasi interregional entre la UE y un socio estratégico.

De manera más analítica, y en términos geopolíticos, Susanne Gratius se refiere a la elección de los socios estratégicos por parte de la UE en los siguientes términos:

las asociaciones estratégicas reflejan el continuo ajuste de la UE a las nuevas realidades internacionales. El resultado son tres generaciones de tratados que coexisten: el primero, con sus socios tradicionales de la guerra fría (Canadá, EUA y Japón); el segundo, con diferentes bloques regionales, particularmente África y América Latina, y el tercero, con las potencias emergentes que forman el BRICSAMS (Brasil, Rusia, India, China, Sudáfrica y México).

²⁷⁰ Franco Hijuelos, Claudia, “La Asociación Estratégica México-Unión Europea: origen y perspectivas”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, México, núm. 89, marzo-junio de 2010, p. 60.

TABLA 12. CONTENIDO GENERAL DE LOS PRINCIPALES INSTRUMENTOS JURÍDICOS Y DEMÁS DOCUMENTOS OFICIALES QUE ESTABLECEN LAS BASES DE LA ASOCIACIÓN ESTRATÉGICA ENTRE LA UNIÓN EUROPEA Y CHINA, INDIA, BRASIL, SUDÁFRICA Y MÉXICO

<i>Socio extra- técnico</i>	<i>Nombre oficial del instrumento</i>	<i>Año de firma</i>	<i>Objetivo y contenido más relevante</i>
China	Acuerdo de cooperación comercial y económica entre la Comunidad Económica Europea y la República Popular de China ^a	1985	- Promover e intensificar sus intercambios comerciales y favorecer una expansión constante de la cooperación económica. - Conceder en sus relaciones comerciales el trato de nación más favorecida. - Promover las visitas de personas, grupos y delegaciones de los medios económicos, comerciales e industriales, facilitar los intercambios y contactos industriales y técnicos de carácter comercial. - Promover las visitas de personas, grupos y delegaciones de los medios económicos, comerciales e industriales, facilitar los intercambios y contactos industriales y técnicos de carácter comercial relacionados con los siguientes sectores: el sector agrícola, incluida la industria agraria; la ciencia y la tecnología; la energía; los transportes y las comunicaciones; la protección del medio ambiente; la cooperación en los terceros países. - Promover y fomentar inversiones mayores y mutuamente beneficiosas. - Instituir una Comisión mixta compuesta por representantes de ambas Partes.
	Agenda Estratégica de Cooperación UE-China 2020 ^b	2013	Se divide en cuatro apartados: - Paz y seguridad: reforzar el diálogo y la coordinación a nivel bilateral, regional y mundial, para afrontar juntos los retos regionales y mundiales, y a trabajar para que el orden y el sistema internacionales sean más justos y equitativos. - Prosperidad: ambas Partes se centran en las siguientes actividades: comercio e inversiones; intercambios de información industrial; cooperación en investigación agraria; y cooperación en transporte y desarrollo de infraestructuras. - Desarrollo sostenible: promover el desarrollo global mediante la cooperación en los siguientes ámbitos: ciencia, tecnología e innovación; energía; urbanización sostenible; cambio climático y protección del medio ambiente; conocimientos del medio marino; y política pública y regional. - Intercambios entre personas: ampliar los contactos entre los pueblos de ambas Partes a través de iniciativas de educación, cultura y facilitación de la movilidad interestatal.

^a Acuerdo de Cooperación Comercial y Económica entre la Comunidad Económica Europea y la República Popular de China, disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A21985A0919%2801%29>.

^b Agenda Estratégica de Cooperación UE-China, 2020, disponible en: https://eeas.europa.eu/archives/docs/china/docs/eu-china_2020_strategic_agenda_en.pdf.

<i>Socio extra- técnico</i>	<i>Nombre oficial del instrumento</i>	<i>Año de firma</i>	<i>Objetivo y contenido más relevante</i>
India	Acuerdo de cooperación entre la Comunidad Europea la República de la India sobre Asociación y Desarrollo ^c	1993	Se establecen los siguientes aspectos de la relación bilateral: - Mayor desarrollo y diversificación del comercio y la inversión en interés mutuo, teniendo en cuenta sus respectivas situaciones económicas. - Contribución a un mejor conocimiento mutuo y estrechamiento de lazos entre ambas regiones en cuestiones técnicas, económicas y culturales. - Desarrollo del potencial económico de la India para que se produzca una interacción más eficaz con la Comunidad. - Aceleración del ritmo de crecimiento económico de la India, contribuyendo a que este país desarrolle su potencial económico, mediante la dotación por parte de la Comunidad de recursos y asistencia técnica en el marco de sus políticas y normas de cooperación destinadas más especialmente a la mejora de las condiciones de vida de las capas más pobres de la población. - Desarrollo en interés mutuo de nuevas formas y otras ya existentes de cooperación económica destinadas a fomentar y facilitar los intercambios y los enlaces entre sus respectivos medios empresariales, teniendo en cuenta la aplicación de las reformas económicas en la India y las oportunidades para la creación de un entorno favorable para la inversión. - Ayuda a la protección ambiental y a la gestión sostenible de los recursos naturales.
	Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social Europeo - Cooperación estratégica entre la UE y la India ^d	2004	Se divide en los siguientes apartados: - Mejora de la cooperación internacional a través de: estrategias multilaterales; de la prevención de conflictos y reconstrucción posterior a conflictos; de la no proliferación de armas de destrucción masiva; de la lucha contra el terrorismo y la delincuencia organizada; de la emigración; de la democracia y los derechos humanos; de la paz, prosperidad y estabilidad en Asia del Sur. - Consolidación de la cooperación económica: diálogos sobre política reguladora e industrial para mejorar la competitividad empresarial; diálogos sectoriales estratégicos (sociedad de la información, transporte, política energética, biotecnología, investigación espacial); impulsar el comercio y la inversión; impulsar la cooperación entre las empresas; lograr sinergias en ciencia y tecnología; asuntos financieros y monetarios. - Cooperación al desarrollo. - Comprensión mutua: fomentar visitas formales y reuniones de alto nivel; los intercambios académicos; la cooperación en el ámbito cultural.

^c Acuerdo de Cooperación entre la Comunidad Europea y la República de la India sobre Asociación y Desarrollo, disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A21994A0827%2801%29>.

^d Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social Europeo - Cooperación Estratégica entre la UE y la India, disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX%3A52004DC0430>.

<i>Socio extra- técnico</i>	<i>Nombre oficial del instrumento</i>	<i>Año de firma</i>	<i>Objetivo y contenido más relevante</i>
Brasil	Acuerdo marco de cooperación entre la Comunidad Económica Europea y la República Federativa del Brasil ^e	1992	- Fomentar la cooperación económica en los siguientes ámbitos: industria; empleo de los recursos naturales, dentro de un enfoque de desarrollo sostenible; propiedad intelectual, incluida la industrial, normas y criterios de calidad; normativa sanitaria y fitosanitaria; servicios en general, y de manera particular los del sector del turismo y los transportes; informática, electrónica, telecomunicaciones y empleo de las técnicas espaciales; información sobre asuntos monetarios. - Las Partes se conceden mutuamente el trato de nación más favorecida. - Fomentar el desarrollo y la diversificación de los intercambios comerciales, reduciendo y eliminando los obstáculos que se opongan al desarrollo del comercio, en especial los no arancelarios y para-arancelarios; intercambiando información; y realizando consultas respecto a tarifas, requerimientos sanitarios y técnicos, legislación y prácticas relacionadas con el comercio, así como sobre los eventuales derechos antidumping y compensatorios que se apliquen. - Fomentar la ampliación y diversificación de la base productiva del Brasil en los sectores industriales y de servicios, impulsando proyectos y acciones que favorezcan la cooperación entre empresarios. - Fomentar las inversiones mutuamente ventajosas. - Tomar medidas encaminadas a reducir las diferencias en los campos de la metrología, de la normalización y de la certificación a través de la promoción del uso de normas y de sistemas de certificación compatibles. - Fomentar la transferencia de tecnología, la concesión de licencias, y las inversiones conjuntas. - Fomentar la cooperación minera, en el sector energético, en materia de transportes, en el campo de las tecnologías de la información, de las telecomunicaciones y de utilización de las técnicas espaciales, en materia de turismo, en materia medioambiental, en los sectores agrícola, forestal y rural, en el sector de la salud pública, en materia de desarrollo social, en la lucha contra la droga, en materia de integración y cooperación regionales, entre otros.
	Declaración común adoptada en la cumbre UE-Brasil de 4 de julio de 2007 ^f	2007	En la Declaración común, ambas Partes se comprometieron a: - Responder a los retos mundiales (paz y seguridad, reforma de las Naciones Unidas, erradicación de la pobreza, medio ambiente, energía, cambio climático, etc.) reforzando el diálogo político y apoyando además el multilateralismo.

^e Acuerdo Marco de Cooperación entre la Comunidad Económica Europea y la República Federativa del Brasil, disponible en: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=cel_ex%3A21995A1101%2801%29.

^f Declaración Común adoptada en la Cumbre UE-Brasil de 4 de julio de 2007 en Lisboa, disponible en: https://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/er/95167.pdf.

<i>Socio extra- técnico</i>	<i>Nombre oficial del instrumento</i>	<i>Año de firma</i>	<i>Objetivo y contenido más relevante</i>
			- Reforzar los diálogos políticos sectoriales (transporte marítimo, sociedad de la información, medio ambiente, desarrollo sostenible) y lanzar otros nuevos (energía, empleo y asuntos sociales, desarrollo regional, cultura y educación). - Establecer un mecanismo de consulta para las cuestiones sanitarias y fitosanitarias. - Ampliar y profundizar las relaciones económicas y comerciales (liberalización del comercio, simplificación de las inversiones, celebración del Acuerdo de Asociación UE-Mercosur, lanzamiento de un diálogo sobre las cuestiones macroeconómicas y financieras, etc.).
Sudáfrica	Acuerdo en materia de comercio, desarrollo y cooperación entre la Comunidad Europea y sus Estados miembros por una parte, y la República de Sudáfrica, por otra ^g	1999	Los objetivos del Acuerdo son: - Ofrecer un marco apropiado para el diálogo bilateral que permita fortalecer sus relaciones en todos los ámbitos cubiertos por el Acuerdo. - Apoyar los esfuerzos realizados por Sudáfrica para consolidar las bases económicas y sociales de su proceso de transición. - Fomentar la cooperación y la integración económicas regionales entre los países de África Austral para contribuir a su desarrollo económico y social armonioso y sostenible. - Fomentar la expansión y liberalización recíproca del comercio mutuo de bienes, servicios y capitales; - Impulsar la gradual y armoniosa integración de Sudáfrica en la economía mundial. Entre las acciones concretas, destacan las siguientes: - Establecer un diálogo político periódico y una zona de libre comercio, propiciando la eliminación progresiva de derechos arancelarios. - Adoptar medidas fronterizas, políticas agrícolas y medidas fiscales, medidas antidumping y compensatorias. - Intentar ampliar el ámbito del Acuerdo para alcanzar una mayor liberalización del comercio de servicios entre las Partes. - Desarrollar y fomentar la cooperación en cuestiones económicas e industriales para beneficio mutuo. - Establecer un clima que favorezca y fomente las inversiones mutuamente ventajosas, tanto nacionales como extranjeras. - Desarrollar, diversificar y fomentar el comercio, así como a las PYMES. - Cooperar en el área de las tecnologías de la información y de las comunicaciones (TIC), así como en materia energética, minera, de transportes, turismo, agricultura, pesca, servicios, política de consumidores y protección de la salud.

^g Acuerdo en Materia de Comercio, Desarrollo y Cooperación entre la Comunidad Europea y sus Estados Miembros por una parte, y la República de Sudáfrica, por otra, disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A21999A1204%2802%29>.

<i>Socio estrat- égico</i>	<i>Nombre oficial del instrumento</i>	<i>Año de firma</i>	<i>Objetivo y contenido más relevante</i>
			- Establecer esquemas de cooperación al desarrollo, y en otros ámbitos (ciencia y tecnología, medio ambiente, cultura, información, prensa, recursos humanos, lucha contra la droga y el blanqueo de dinero, protección de datos y salud). - Sudáfrica se beneficiará de la asistencia técnica y financiera de la Comunidad en forma de subvenciones y préstamos.
	Asociación Estratégica Sudáfrica-Unión Europea - Plan de Acción Conjunto ^h	2007	Se acuerda que la asociación estratégica tendrá los siguientes objetivos generales: - Mejorar el diálogo político mediante el establecimiento del Diálogo Mogôbagôba (se compone de todas las reuniones pertinentes que supervisan todas formas de cooperación entre los dos socios: incluyendo el Consejo Conjunto de Cooperación las reuniones de la Troika Ministerial y las cumbres periódicas). - Impulsar los foros de cooperación sectorial (cooperación al desarrollo, comercio, ciencia y tecnología) y favorecer la cooperación en otros ámbitos (medio ambiente y cambio climático, política regional, tecnologías de la información y de la comunicación, asuntos sociales y del empleo, educación y formación, cooperación cultural, deportes y recreación, y lucha contra la delincuencia internacional).
México	Acuerdo de asociación económica, concertación política y cooperación entre la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por una parte, y los Estados Unidos Mexicanos, por otra parte (Acuerdo Global) ⁱ	1997	El Acuerdo Global permitirá institucionalizar el diálogo político, fortalecer las relaciones comerciales y económicas a través de la liberalización del comercio y reforzar y ampliar la cooperación. Entre las acciones específicas, destacan las siguientes: - Fomentar el desarrollo de los intercambios de bienes y servicios, incluyendo una liberalización bilateral y preferencial, progresiva y recíproca del comercio de bienes y servicios. - Establecer un marco para fomentar la liberalización progresiva y recíproca de los movimientos de capital y pagos entre las Partes. - Acordar la apertura gradual y recíproca de los mercados de contratación pública. - Proteger los derechos de propiedad intelectual. - Establecer y fomentar el diálogo sobre cooperación y asuntos económicos, concretamente sobre cooperación industrial, fomento de las inversiones, servicios financieros, PYMES, cooperación aduanera, tecnologías de la información y la comunicación, sector agropecuario, minería, sector energético, sector de los transportes, turismo, estadísticas, administración pública, lucha contra las drogas, lavado de dinero y control de precursores químicos, cooperación científica y tecnológica, en materia de

^h Asociación Estratégica Sudáfrica-Unión Europea - Plan de Acción Conjunto, disponible en: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9650-2007-INIT/en/pdf>.

ⁱ Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre la Comunidad Europea y sus Estados Miembros, por una parte, y los Estados Unidos Mexicanos, por otra parte, disponible en: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/es/ALL/?uri=CELEX:22000A1028\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/es/ALL/?uri=CELEX:22000A1028(01)).

<i>Socio extra- técnico</i>	<i>Nombre oficial del instrumento</i>	<i>Año de firma</i>	<i>Objetivo y contenido más relevante</i>
			formación y educación, en temas culturales, en materia de medio ambiente y recursos naturales, sector pesquero, refugiados, derechos humanos y democracia, protección al consumidor y protección de datos personales, proyectos de cooperación en Centroamérica y el Caribe, salud, entre otras. - Establecer un marco institucional que permita implementar el Acuerdo. - Establecer una zona de libre comercio.
	Recomen- dación del Parlamento Europeo destinada al Consejo, de 12 de marzo de 2009, sobre una Asociación Estratégica UE-México ¹	2009	Entre los principales acuerdos, destacan los siguientes: - Institucionalizar la celebración de Cumbres anuales entre la Unión Europea y México, de forma similar a las que se celebran con EUA, Rusia, China y Brasil. - Impulsar el Acuerdo Global en sus distintos ámbitos, tales como sus aspectos políticos (incluidos los derechos humanos), y los relativos a la seguridad, la lucha contra el tráfico de drogas, los medioambientales, la cooperación técnica y cultural y los socioeconómicos. - Reforzar la coordinación de posiciones sobre situaciones de crisis y asuntos de importancia mundial. - Establecer orientaciones claras para fomentar el multilateralismo efectivo y reforzar las capacidades de mantenimiento y consolidación de la paz, así como el respeto por los derechos humanos, así como para afrontar, dentro del marco del Derecho Internacional, amenazas comunes para la paz y la seguridad, incluidos el tráfico de drogas, el tráfico de armas, el crimen organizado, el terrorismo y la trata de personas. - Impulsar las relaciones con y entre los distintos procesos de integración regional. - Otorgar mayor importancia al Foro de la Sociedad Civil México-UE. - Reforzar la cooperación entre ambas Partes en foros internacionales, tales como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, la OCDE, el G-20 y el G8+G5. - Ampliar y mejorar los programas de cooperación. - Identificar coincidencias para elaborar una estrategia común en materia de lucha contra el cambio climático. - Fomentar la transferencia científica y tecnológica. - Desarrollar un diálogo comprensivo y estructurado sobre la migración. - Considerar la oportunidad de celebrar un acuerdo sobre política de inmigración entre las Partes. - Reafirmar los compromisos para la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

¹ Recomendación del Parlamento Europeo destinada al Consejo, de 12 de marzo de 2009, sobre una Asociación Estratégica UE-México, disponible en: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-6-2009-0141_ES.html?redirect.

<i>Socio estratégico</i>	<i>Nombre oficial del instrumento</i>	<i>Año de firma</i>	<i>Objetivo y contenido más relevante</i>
			- Propiciar una comunicación regular por parte de las instituciones de la Unión Europea y del Gobierno mexicano al Parlamento Europeo, a la Asamblea Parlamentaria Euro-Latinoamericana y a la Comisión Parlamentaria Mixta México-UE sobre el estado de la Asociación Estratégica y sobre el seguimiento de los trabajos realizados en el contexto de la misma.

FUENTE: elaboración propia con información de los instrumentos jurídicos y demás documentos que se enlistan en las notas al pie de tabla.

Y Susanne Gratius agrega:

Y todos ellos sirven a diferentes fines: mediante la alianza histórica con el primero, la Unión reafirma su permanencia al Club de Occidente, a través de África y América Latina subraya su tradicional vocación interregional y los BRICSAMS representan la nueva imagen de una Europa como una potencia emergente con una política exterior más consolidada.²⁷¹

Sin duda, la UE y sus Estados miembros han comprendido que “el interregionalismo híbrido podría ser una de las mejores prácticas que se pueden tener para que los actores estatales lleguen a acuerdos y asociaciones estratégicas que le permitan hacerle frente tanto a los retos propios, como a los retos regionales e interregionales”.²⁷² Además, la suscripción de instrumentos jurídicos que institucionalizan las relaciones de cooperación corrobora la idea de que el interregionalismo y sus variantes son un instrumento de poder normativo. De acuerdo con Misael Cadena Agudelo y Miguel Antonio Valencia Idrobo,

el interregionalismo pretende la búsqueda material del poder normativo como en el caso de la Unión Europea, y que a través de este establecimiento de normas y de rigor, se permite la operación entre las regiones con las que se aspira a hablar y actuar en consonancia a las necesidades del escenario internacional.²⁷³

²⁷¹ Gratius, Susanne, “La UE y sus diez socios especiales”, *esglobal*, Madrid, 29 de junio de 2011, disponible en: <https://www.esglobal.org/la-ue-y-sus-diez-socios-especiales/>.

²⁷² Cadena Agudelo, Misael y Valencia Idrobo, Miguel Antonio, *Análisis de interregionalismo, caso UE-ALC*, Medellín, Universidad Cooperativa de Colombia, s. a., p. 6.

²⁷³ *Ibidem*, p. 5.

En el mismo tenor, Manuel de Jesús Rocha Pino, al analizar el concepto de asociación estratégica en la relación entre la UE y China, concluye lo siguiente:

Lo paradójico en el caso de las asociaciones estratégicas desarrolladas por la UE es que, en tanto instrumentos informales, paulatinamente se transforman en vínculos organizacionales necesarios para la protección de los intereses europeos en el mundo, lo que influye en los mecanismos de transmisión de las normas europeas pertenecientes a la acción exterior, necesarios para la continuidad del proceso de integración, así como para garantizar la capacidad de actuación de la UE en el sistema internacional.²⁷⁴

Desde una perspectiva histórica, el establecimiento de relaciones de la UE con terceros Estados y demás actores internacionales

fue determinante para la introducción del concepto de asociación estratégica con el fin de denominar a una relación bilateral más allá de la relación transatlántica... en otro nivel, la UE abrió la posibilidad de establecer nuevos vínculos considerados como asociaciones estratégicas con actores en el nivel multilateral, unos acuerdos que se orientaron a las relaciones interregionales de la Unión.²⁷⁵

En términos generales, las relaciones estratégicas cuasi interregionales, como se mencionó en párrafos anteriores, se han institucionalizado con la suscripción de acuerdos internacionales vinculantes aprobados e incorporados en los ordenamientos jurídicos internos mediante los procesos legislativos de las respectivas partes; sin embargo, en el caso particular de las relaciones interregionales en el sentido estricto del término, la institucionalización no siempre ha sido consecuencia de la firma de un instrumento jurídico. Esto no es de extrañar, pues es mucho más complicado establecer vínculos entre regiones que entre una región y un tercer Estado, sobre todo porque, en el primer caso, es necesario consensuar y conjugar intereses de un mayor número de partes y atravesar procesos de aprobación y ratificación más complejos, por el simple hecho de involucrar a más instituciones legislativas.

²⁷⁴ Rocha Pino, Manuel de Jesús, “El concepto de asociación estratégica en la relación Unión Europea-República Popular China. Un caso de ley blanda en el derecho comunitario”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, vol. 43, núm. 127, enero-abril de 2010, p. 268.

²⁷⁵ *Ibidem*, pp. 245 y 246.

Por ejemplo, en el caso concreto del Mercosur, en 1995, las entonces Comunidades Europeas y sus Estados miembros suscribieron con este régimen de integración sudamericano el Acuerdo Marco de Cooperación Interregional que “fue el primero entre dos uniones aduaneras distantes geográficamente y de tamaño económico asimétrico [y, por ende,] se considera, metodológicamente, como el precursor de los acuerdos europeos de cuarta generación”.²⁷⁶

Sin embargo, aun cuando ambas regiones mantienen lazos comerciales y culturales importantes, se tardaron más de veinte años en concluir la negociación de un Acuerdo de Asociación que, desde 2019, está estancado porque algunos Estados miembros de la UE no lo han ratificado. El Gobierno francés encabezado por Emmanuel Macron, por mencionar tan sólo un caso, señaló en reiteradas ocasiones que no firmará el acuerdo de libre comercio entre la Unión Europea y Mercosur si no se hacen las adecuaciones necesarias para “dar garantías sobre la protección de la Amazonía, el respeto de las normas agroalimentarias y fitosanitarias europeas y la lucha contra el cambio climático”.²⁷⁷

Por si fuera poco, en detrimento de una eventual profundización de las relaciones interregionales UE-Mercosur, ocurrió, como ya se mencionó, lo siguiente:

La UE declaró a Brasil su aliado estratégico, obviando su pertenencia al Mercosur. Esto es una contradicción con las relaciones exteriores históricas de la UE, que siempre han demostrado que los europeos se preocupan por establecer relaciones con los procesos de integración. No está claro si la UE declaró a Brasil sólo como socio estratégico político, o si esto significará una cierta prioridad económica, en detrimento de otros miembros del Mercosur. Esta forma de actuar no es nueva. La UE aplicó la misma estrategia con Sudáfrica, cuando decidió no firmar un acuerdo con la SADC [(Comunidad para el Desarrollo del África Austral)], sino sólo con su miembro más poderoso. [Esto significa que] la UE da prioridad a las relaciones bilaterales con los Estados individuales.²⁷⁸

²⁷⁶ Cienfuegos Mateo, Manuel, “¿El interregionalismo en cuestión?: El caso de las relaciones de la Unión Europea con el Mercosur”, *Revista Aportes para la Integración Latinoamericana*, Buenos Aires, año XVI, núm. 22, junio de 2010, p. 12.

²⁷⁷ EFE, “Francia no firmará el acuerdo UE-Mercosur si no se modifica”, *Deutsche Welle*, Bonn, 7 de mayo de 2021, <https://www.dw.com/es/francia-no-firmar%C3%A1-el-acuerdo-ue-merc-sur-si-no-se-modifica/a-57461169>.

²⁷⁸ Valle, Valeria Marina, *Interregionalism: A Case Study of the European Union and Mercosur*, Coventry, Centre for the Study of Globalisation and Regionalisation, 2008, pp. 21 y 22.

Y algo similar ocurre con la CAN y con el Mercado Común Centroamericano, e incluso con regímenes de integración regional de otras latitudes, en la inteligencia de que ambos esfuerzos de integración latinoamericanos suscribieron con las entonces Comunidades Europeas y sus Estados miembros acuerdos de cooperación que distan de ser comparables con los de IV Generación y que, al menos en el corto plazo, no han dado muestras de una eventual negociación para establecer asociaciones más profundas. Como afirma Luis Xavier Grisanti, “los problemas asociados a la cooperación europea con América Latina... están relacionados con la coherencia de los objetivos de desarrollo nacional con los objetivos muchas veces unilaterales fijados por la UE (y otros países y órganos multilaterales)”.²⁷⁹

Ahora bien, ¿cuál es la posibilidad de suscribir un Acuerdo de Asociación interregional, es decir, entre la UE y América Latina como regímenes de integración? Partiendo de la premisa justificada en el capítulo anterior relativa al éxito limitado de la integración latinoamericana, la respuesta sería “poco probable”. Sobre todo porque, para que ello ocurra, y aun cuando existen esfuerzos bilaterales relativamente constantes,

primero debe la propia ALC marchar hacia una mayor integración subcontinental, trascender su dispersa estructura de órganos de integración y dar pasos hacia la creación de una personalidad jurídica propia con instituciones supranacionales que la represente política, económica e institucionalmente en los foros internacionales, tal como ha ocurrido con el proceso de integración europeo.²⁸⁰

Además, no se debe soslayar que, como consecuencia de la fragmentación en algunas regiones del mundo, la propia UE se ha distanciado por periodos de los acercamientos interregionales, privilegiando las relaciones cuasi interregionales con actores que gozan de cierto prestigio a nivel internacional. En el caso concreto de América Latina, aunque bien se podrían incluir otras regiones y subregiones, Andrés Malamud asevera que

debido a la falta de una relación interregional sólida, sobre todo por la endeble integración latinoamericana y caribeña, la UE optó por desplazar el ideal de una relación bloque-bloque para sustituirla por la estrategia cuasi

²⁷⁹ Grisanti, Luis Xavier, *op. cit.*, p. 94.

²⁸⁰ *Ibidem*, p. 113.

interregional, es decir, ha acelerado los procesos de negociación bilateral con países individuales.²⁸¹

Pero no solamente se ha desestimado el interregionalismo con América Latina, toda vez que existen otros esfuerzos que tampoco han sido realmente exitosos. Como afirma Mathew Doidge:

Uno de los resultados, como puede verse claramente en la relación entre la UE y la ASEAN, que, a pesar de más de tres décadas de cooperación, no ha conseguido la asociación global cooperativa que se esperaba de ella, ha sido una búsqueda frenética de resultados concretos para justificar ante los profesionales y el público nacional la continuación del diálogo. En este caso, esto ha implicado la elaboración y financiación rutinaria de proyectos y grupos de trabajo sin ninguna estrategia primordial que les dé forma o los limite. Más bien, la UE se ha limitado a acceder a una lista de deseos de los Estados miembros de la ASEAN, con la consiguiente proliferación de instituciones hasta el punto de que los funcionarios tienen dificultades para seguir la pista a la multitud de reuniones y grupos de trabajo que se celebran.²⁸²

En el mismo sentido, Sebastián Santander considera dos factores de estrés exógenos y dos endógenos que han disminuido el interés de la UE en los regímenes de integración latinoamericanos, pero que, a su vez, han fomentado la cooperación cuasi interregional con Estados, en específico. En el primer caso, se refiere a la agenda de seguridad adoptada por el bloque regional después de los atentados del 11 de septiembre de 2001 en EUA, la cual primó sobre los temas económicos y comerciales que les interesan a los países latinoamericanos. El segundo factor exógeno es el fracaso del Área de Libre Comercio de las Américas, pues la región dejó de ser un área de oportunidad para la UE.

Por lo que se refiere a los factores de estrés endógenos, destaca, por un lado, el viraje de la política exterior de la UE hacia los países del este, incluyendo a China y al continente asiático en general, y, por el otro, la fragmentación de la integración latinoamericana, caracterizada por la radicalización política, la confrontación ideológica y el retorno del nacionalismo.²⁸³

²⁸¹ Malamud, Andrés, “La Unión Europea, del interregionalismo con América Latina a la asociación estratégica con Brasil”, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, Barcelona, núm. 97-98, abril de 2012, p. 222.

²⁸² Doidge, Mathew, “European Union Interregionalism and the Capability-Expectations Gap”, *Asia Pacific Journal of EU Studies*, Christchurch, vol. 7, núm. 1-2, 2009, p. 18.

²⁸³ Cfr. Santander, Sebastian, *EU-LA relations: from interregionalism to bilateralism?*, Buenos Aires, Centro Argentino de Estudios Internacionales, 2010, pp. 4-6.

Estos argumentos, es decir, aquellos que justifican la preferencia de la UE por las relaciones cuasi interregionales, son precisamente los que prueban de algún modo la idea de que México podría beneficiarse de la búsqueda de una estrategia de política exterior orientada hacia el cuasi interregionalismo para establecer vínculos con los actores regionales más relevantes a nivel internacional, como ya lo ha hecho, aunque con cierta moderación, con la UE.

Empero, no se debe obviar la posibilidad de que, eventualmente, la UE retome sus relaciones interregionales con América Latina y con otras regiones del mundo, sobre todo porque, como señala Sebastián Santander, el abandono de esta estrategia “puede privar a la UE de un instrumento de política exterior (el interregionalismo) al que ha recurrido durante los últimos 20 años para construir su identidad internacional y aumentar su visibilidad, legitimidad y capacidad de proyectarse como actor internacional”.²⁸⁴

Aunque también es cierto lo que concluye Mathew Doidge después de analizar el interregionalismo de la UE, concretamente sus capacidades reales y expectativas:

Lo que se necesita, por tanto, es una mayor conciencia de lo que el interregionalismo es capaz de hacer, y una comprensión de que la fuerza de una relación interregional se basa en la fuerza de los socios comprometidos. Las asociaciones interregionales deben tratarse como «en proceso», y las estrategias deben definirse de forma que reflejen esta realidad, haciendo hincapié en los objetivos a largo plazo y no a corto plazo.²⁸⁵

En el caso específico de América Latina, sería viable fortalecer las relaciones interregionales en temas específicos, como las estrategias de cooperación empresarial de las PYMES, educación y transferencia de tecnología, por mencionar tan sólo algunos ejemplos.

Pese a esta falta de conciencia, lo que sí queda demostrado es que la UE es un régimen de integración sólido que está habilitado para establecer relaciones interregionales y cuasi interregionales, sustentadas en instrumentos jurídicos vinculantes. Sin duda, es el principal régimen de integración con el cual un Estado puede acordar esquemas de cooperación que, en principio, reunirían todo lo necesario para ser exitosos en términos de los objetivos acordados por las partes.

²⁸⁴ *Ibidem*, p. 8.

²⁸⁵ Doidge, Mathew, *op. cit.*, p. 19.

Aunque, por otro lado, es preciso considerar que, en momentos de crisis, el bloque regional puede desviar su atención hacia otras latitudes, lo que implicaría un *impasse* en sus relaciones interregionales y cuasi interregionales. Esto ha sucedido, por mencionar tan sólo dos ejemplos, durante la salida del Reino Unido de dicho régimen de integración que conllevó a una concentración excesiva en temas internos y a partir del inicio de la agresión de Rusia a Ucrania en febrero de 2022 porque la UE se centró en desplegar asistencia militar y humanitaria al país que, desde junio de 2022, es candidato a la adhesión a la UE.

2. *La ASEAN y sus socios estratégicos: ¿el modelo ideal de integración y cuasi interregionalismo?*

La ASEAN es una organización internacional con personalidad jurídica que se creó en agosto de 1967 mediante la Declaración de la ASEAN (Declaración de Bangkok), misma que fue suscrita, en un primer momento, por Indonesia, Malasia, Filipinas, Singapur y Tailandia. Posteriormente se adhirieron Brunéi Darussalam, Vietnam, Laos, Myanmar y Camboya.²⁸⁶ De acuerdo con el documento constitutivo de la ASEAN, sus objetivos principales son los siguientes:

1. Acelerar el crecimiento económico, el progreso social y el desarrollo cultural de la región a través de esfuerzos conjuntos en un espíritu de igualdad y asociación, con el fin de fortalecer los cimientos de una comunidad próspera y pacífica de naciones del sudeste asiático.
2. Promover la paz y la estabilidad regionales mediante el respeto permanente a la justicia y al Estado de derecho en las relaciones entre los países de la región y la adhesión a los principios de la Carta de las Naciones Unidas.
3. Promover la colaboración activa y la asistencia mutua en asuntos de interés común en los ámbitos económico, social, cultural, técnico, científico y administrativo.
4. Prestar asistencia mutua en forma de medios de formación e investigación en las esferas educativa, profesional, técnica y administrativa.

²⁸⁶ Es importante señalar que desde 1999 opera, de manera formal, la ASEAN+3, constituida por los diez Estados miembros de la ASEAN y China, Japón y Corea del Sur. Sin embargo, en la práctica, esta asociación ha sido rebasada por otros esfuerzos de cooperación interregional, siendo el RCEP el más reciente.

5. Colaborar más eficazmente para una mayor utilización de su agricultura e industrias, la expansión de su comercio, incluyendo el estudio de los problemas del comercio internacional de productos básicos, la mejora de sus instalaciones de transporte y comunicaciones y la elevación del nivel de vida de sus pueblos;
6. Promover los estudios sobre el sudeste asiático.
7. Mantener una cooperación estrecha y beneficiosa con las organizaciones internacionales y regionales existentes con objetivos y propósitos similares, y explorar todas las vías para una cooperación aún más estrecha entre ellas.²⁸⁷

Con el paso de los años, y dado que el régimen de integración regional se sustentaba en un instrumento jurídico simple que respondía a un momento de la historia en el que la cooperación intrarregional no adquiría la relevancia que tiene actualmente, los Estados miembros decidieron suscribir, en 2007, la Carta de la ASEAN.²⁸⁸ Este instrumento, entre otros elementos sustanciales, le otorgó al régimen de integración de carácter intergubernamental personalidad jurídica propia y, además, contempla un capítulo específico sobre las relaciones exteriores que establece lo siguiente:

- La ASEAN podrá establecer relaciones de cooperación y diálogo, así como celebrar acuerdos con Estados y organizaciones subregionales, regionales y con vocación universal.
- La ASEAN podrá establecer misiones diplomáticas en terceros Estados y organizaciones internacionales, con el objetivo de promover sus intereses e identidad.
- En cuanto a las relaciones externas de la Asociación, se les podrá conceder a las terceras partes el estatus formal de socio de diálogo, socio de diálogo sectorial, socio en desarrollo, observador especial o invitado.
- La ASEAN puede buscar obtener un estatus apropiado en el Sistema de Naciones Unidas, así como en otras organizaciones e instituciones subregionales, regionales y con vocación universal.
- Los Estados no miembros de la ASEAN y las organizaciones intergubernamentales relevantes pueden designar y acreditar representantes diplomáticos ante la ASEAN.

²⁸⁷ Declaración de la ASEAN, 1967, Bangkok.

²⁸⁸ Carta de la ASEAN, 2007, Singapur.

Este nuevo instrumento, el cual guía el actuar del régimen de integración, favoreció el establecimiento de instituciones y espacios de deliberación al interior de la ASEAN, como la Cumbre integrada por las jefas y jefes de Estado o de Gobierno (órgano principal), el Consejo de Coordinación compuesto por las y los ministros de Relaciones Exteriores, el Comité de Representantes Permanentes y la Secretaría General, esta última carente de facultades ejecutivas y legislativas.

No obstante, como afirma Frank Mattheis, la Carta de la ASEAN condujo realmente a un

enfoque organizativo “blando” basado en la toma de decisiones por consenso y en acuerdos jurídicamente no vinculantes. Las normas de procedimiento de la ASEAN son la convención, el voluntarismo y el acuerdo informal. Como consecuencia, la ASEAN ha carecido tradicionalmente de cohesión y le ha resultado difícil perseguir metas y objetivos como grupo, dependiendo “de la voluntad colectiva de sus Estados miembros, de sus intereses nacionales percibidos y de la presión de sus pares para garantizar el cumplimiento de sus acuerdos y decisiones”... Esto ha limitado la institucionalización y la actuación de la ASEAN.²⁸⁹

Esta situación se debe principalmente a que la ASEAN es un actor intergubernamental y no supranacional como la UE. En palabras de Lukas M. Müller:

La característica principal de la cooperación regional es la primacía del Estado nación soberano. Los procesos de integración, tanto económicos como políticos, están poco legalizados y, por lo general, no son vinculantes o, al menos, no cuentan con un sistema de aplicación... el diálogo no conflictivo y superficial sigue siendo la norma en las relaciones internas y externas de la ASEAN. Esto ha llevado a menudo a una falta de acción exterior... [Y retomando a Heiner Hänggi], “la ASEAN opera de facto bajo las normas de personalismo, pragmatismo, flexibilidad, informalidad, toma de decisiones consensuada, escasa institucionalización, intergubernamentalismo y el principio de no interferencia”.²⁹⁰

²⁸⁹ Mattheis, Frank, “Regional Actorness and Interregional Relations: ASEAN, the EU and Mercosur”, *Journal of European Integration*, Roma, vol. 39, núm. 6, 2017, pp. 723-738.

²⁹⁰ Müller, Lukas Maximilian, *The False Promise of Interregionalism? Assessing the Determinants of EU-ASEAN Complex Interregionalism*, Friburgo de Brisgovia, University of Freiburg, 2015, pp. 16 y 18.

Dejando de lado la institucionalización incipiente de la ASEAN, el peso global del régimen de integración es importante, al menos en términos numéricos. Basta señalar que, en 2019, tenía una población aproximada de 655,916,800 habitantes con un PIB per cápita promedio que pasó de 3,314 dólares en 2010 a 4,827 dólares en 2019, lo que representó un crecimiento promedio de 5.2%. En cuanto al PIB, éste pasó de dos billones de dólares a tres billones de dólares en el mismo lapso de tiempo.²⁹¹

Por último, como un factor de estrés endógeno adicional, destacan los retos a los que se enfrenta la propia ASEAN en temas sensibles como la seguridad y defensa colectivas. Este hecho propicia que los Estados miembros se enfoquen en atender cuestiones internas que entran en conflicto directo con sus facultades soberanas, dejando en un segundo plano, como se verá más adelante, las relaciones exteriores del régimen en su conjunto.

A. Características generales de las relaciones interregionales

Respecto a las relaciones interregionales, la ASEAN inició un diálogo sostenido con la entonces Comunidad Europea en 1977 y, a partir de entonces, se han gestado esfuerzos relativamente sólidos en términos de sus resultados, no sólo con la UE, sino también con otros regímenes de integración que se mencionarán más adelante.

En el caso específico de la relación con la UE, y haciendo alusión solamente a los acontecimientos más relevantes por tratarse del más antiguo de los diálogos entre grupos, conviene aclarar que ésta se formalizó en 1978 con la primera Reunión Ministerial ASEAN-CE y, posteriormente, en 1980, con la firma del Acuerdo de Cooperación entre la Comunidad Económica Europea e Indonesia, Malasia, Filipinas, Singapur, y Tailandia, países miembros de la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental²⁹² que, entre otras cosas, establece que las partes se concederán el régimen de nación más favorecida en sus relaciones comerciales, promoverán el desarrollo y la diversificación de sus intercambios comerciales, así como sus relaciones para la cooperación económica y la cooperación para el desarrollo, y

²⁹¹ Vega, William Gonzalo, “La ASEAN y su potencial para el crecimiento global”, *América Economía*, Chile, 22 de julio de 2021, disponible en: <https://www.americaeconomia.com/analisis-opinion/la-asean-y-su-potencial-para-el-crecimiento-global>.

²⁹² Acuerdo de Cooperación entre la Comunidad Económica Europea e Indonesia, Malasia, Filipinas, Singapur, y Tailandia, Países Miembros de la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental, Kuala Lumpur, 1980.

crearán un Comité Mixto de Cooperación que supervisará las actividades derivadas del Acuerdo.

Años más tarde, y después de un vaivén de crisis económicas en Asia que alejaron a la UE de sus socios asiáticos, se adoptó, en 2007, la Declaración de Núremberg sobre una Asociación Reforzada UE-ASEAN que

estableció una visión a más largo plazo para la cooperación y el diálogo mutuos basados en valores compartidos, entre ellos la democracia y los derechos humanos... también expresó su apoyo al inicio de las negociaciones de un tratado de libre comercio (TLC) entre la UE y la ASEAN, aunque finalmente se suspendió en 2009, en favor de acuerdos de la UE con determinados Estados de la ASEAN.²⁹³

Fue entonces cuando ambas partes convinieron en realizar reuniones para elaborar y adoptar múltiples planes de acción para materializar los objetivos y aspiraciones estratégicas comunes, incluso presentando, en contadas ocasiones, posturas previamente acordadas en foros internacionales. En este contexto, conviene destacar un acontecimiento importante: la adhesión de la UE al TAC²⁹⁴ que, en términos generales, consiste en un instrumento para promover la paz, la estabilidad y la cooperación en la región.

Es importante recordar que el TAC es un tratado jurídicamente vinculante que fue firmado en 1976 por Indonesia, Malasia, Filipinas, Singapur y Tailandia, pero que después fue modificado por dos protocolos que incorporaron disposiciones para abrirlo a la adhesión de Estados que no pertenecen al sudeste asiático. Fue así como este instrumento se convirtió en un código regional de comportamiento interestatal que, además de fomentar la estabilidad regional, permitió la intensificación de la cooperación en diferentes ámbitos, como el comercial, económico, social y científico-técnico.

Esto hecho, junto con otros de carácter no jurídico como la implementación de programas de apoyo a la integración regional financiados por la UE, las múltiples reuniones del Comité Mixto de Cooperación UE-ASEAN y de grupos de parlamentarios y las distintas resoluciones de las instituciones europeas sobre la relación bilateral, ha propiciado una intensificación progresiva de las relaciones de cooperación en los ámbitos económico, co-

²⁹³ Gilson, Julie, "EU-ASEAN Relations in the 2020s: Pragmatic Inter-Regionalism?", *International Economics and Economic Policy*, Heidelberg, vol. 17, núm. 3, julio de 2020, p. 728.

²⁹⁴ Otros Estados como China, India, Japón, Paquistán, Corea del Sur, Rusia, Nueva Zelanda, Mongolia, Australia, Francia, Timor Leste, Bangladesh, Sri Lanka, Corea del Norte, Estados Unidos, Canadá, Turquía, Reino Unido, Brasil, Noruega, Chile, Egipto, Marruecos, Irán, Argentina, Perú y Alemania, son parte del tratado.

mercial, social, técnico y científico, teniendo siempre en mente la eventual conversión de la relación en una asociación estratégica anclada en un TLC. De hecho, de acuerdo con fuentes oficiales de la UE,

la Unión es el segundo socio más importante de la ASEAN, ya que representa el 13% de su comercio total con el resto del mundo. Por su parte, la ASEAN es el tercer socio de la Unión fuera de Europa (por detrás de los Estados Unidos y China). [Sin embargo,] el objetivo último sigue siendo la celebración de un tratado de libre comercio (TLC) interregional entre la Unión y la ASEAN.²⁹⁵

Y ¿cuáles serían las ventajas de un eventual TLC interregional? Oscar Eggleton brinda la siguiente respuesta:

Un tratado de libre comercio entre ambas organizaciones reafirmaría su identidad regional y daría más peso —o “relevancia estratégica”— a sus acciones en la escena internacional, proporcionando una sólida plataforma para dar respuestas multilaterales a estas preocupaciones compartidas... [En términos comerciales,] según el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), siguen existiendo numerosas barreras no arancelarias para el comercio entre la UE y la ASEAN, como la normativa, las limitaciones de capacidad en las aduanas y el transporte y ciertos mercados protegidos...

Un TLC interregional reduciría estas barreras mediante la normalización de los procedimientos aduaneros y de transporte, así como de las leyes de competencia. Esto podría reducir la dependencia de ambas regiones de los bienes y servicios chinos y estadounidenses, creando autonomía en ambas direcciones... Un TLC entre la UE y la ASEAN también contribuiría a la estabilidad geopolítica. Unas relaciones más estrechas entre la UE y la ASEAN, facilitadas por un TLC, afirmarían sus identidades regionales y ayudarían a “explicar” el papel de la gobernanza regional en un panorama mundial complejo...

En particular, un TLC interregional supondría un contrapeso al dominio de EE.UU. y China, que han intentado utilizar estrategias de “divide y vencerás” en Europa y Asia, cortejando a los Estados miembros individuales con incentivos económicos para que se aparten de sus respectivos grupos regionales...

Por último, un acuerdo de libre comercio interregional fomenta la estabilidad al facilitar las respuestas de la UE y la ASEAN a los problemas de

²⁹⁵ Soutullo, Jorge y Striegnitz, Andreas, “Sudeste Asiático”, *Parlamento Europeo*, Estrasburgo, octubre de 2021, disponible en: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/183/southeast-asia>.

seguridad comunes. Además, un TLC interregional facilitaría las respuestas de la UE y la ASEAN a las preocupaciones de seguridad no tradicionales relacionadas con el cambio climático... [En esencia,] el TLC UE-ASEAN facilitaría la existencia de, al menos, dos grandes potencias más en el orden internacional, preservaría una cierta apariencia de sistema multilateral.²⁹⁶

Ahora bien, más allá de los resultados positivos de la relación UE-ASEAN, los problemas en la negociación de un TLC, producto de múltiples factores de estrés exógenos y endógenos de carácter político, económico y de seguridad que afectan a ambas partes (recesiones económicas, la salida del Reino Unido de la UE, la política exterior nacionalista de EUA, el ascenso de China y sus conflictos con otros Estados asiáticos, el alineamiento de algunos Estados miembros de la ASEAN a los proyectos chinos como la Nueva Ruta de la Seda y los compromisos adquiridos con el Banco Asiático de Inversión en Infraestructuras de China, el TLC China-ASEAN, entre otros), han desgastado la relación interregional. De acuerdo con Julie Gilson:

[El principal problema es] la creciente tendencia de la UE a tratar bilateralmente con los Estados individuales de la ASEAN [(relaciones cuasi interregionales)], en lugar de entablar un diálogo interregional... De hecho, la UE completó acuerdos de libre comercio con Singapur y Vietnam en 2019, y está negociando acuerdos de libre comercio con Tailandia, Malasia, Filipinas e Indonesia. Esta preferencia por los acuerdos bilaterales ha estado motivada por el fracaso en la consecución de un acuerdo de libre comercio entre las dos regiones, así como por las diferencias más fundamentales en las estructuras económicas y los niveles de desarrollo de los Estados implicados, así como en sus distintos niveles de adhesión a los principios democráticos, incluida la protección de los derechos humanos.²⁹⁷

Pero ¿por qué se mantiene vigente la relación si los resultados no han sido los esperados? Para la UE es fundamental tener una presencia sólida e institucionalizada en el continente asiático para promover sus valores y sus productos, fundamentalmente por la preocupación que genera la presencia de China y su rivalidad con EUA, mientras que la ASEAN ve a la UE como su principal aliado en temas regionales y globales, especialmente en temas comerciales y de inversión en un contexto en el que EUA pierde competitividad internacional. Por su parte, Julie Gilson afirma que “lo más signi-

²⁹⁶ Eggleton, Oscar, “Interregionalism Matters: Why ASEAN is the Key to EU Strategic Autonomy”, *E-International Relations*, Londres, 13 de junio de 2021, pp. 3 y ss., disponible en: <https://www.e-ir.info/pdf/92671>.

²⁹⁷ Gilson, Julie, *op. cit.*, p. 729.

ficativo es que, a la luz de los últimos acontecimientos, y en el contexto de una mayor necesidad de respuestas flexibles a múltiples desafíos, el diálogo UE-ASEAN puede seguir evocando valores compartidos, pero en realidad necesita encontrar respuestas ágiles y prácticas”.²⁹⁸ Adicionalmente, agrega lo siguiente:

la UE y la ASEAN siguen siendo importantes la una para la otra. Por un lado, la UE aporta aproximadamente un tercio de toda la inversión extranjera directa (IED) en la ASEAN y sigue siendo el segundo socio comercial. Por otro lado, con la cambiante postura de EE.UU., el surgimiento de una compleja red en torno al Indo-Pacífico, y los continuos desafíos planteados por China, la UE y la ASEAN tienen oportunidades para equilibrar las relaciones regionales y proporcionar cierta protección mutua, y para ello, los foros interregionales pueden considerarse parte de la arquitectura y un enfoque pragmático para el compromiso de región a región sobre temas específicos en momentos concretos.²⁹⁹

En un sentido similar, y de hecho coincidente con Julie Gilson, Frank Mattheis, al analizar la relación UE-ASEAN, concluye que

es probable que el interregionalismo siga siendo importante gracias a su naturaleza adaptable. Va mucho más allá de las relaciones entre instituciones formales, ya sean Estados u organizaciones regionales. Lejos de ser un concepto estático, el interregionalismo puede incluir un conjunto mucho más amplio de actores y estructuras.³⁰⁰

Por su parte, Lukas M. Müller, aportando argumentos a favor del interregionalismo adaptable, señala que “una combinación de birregionalismo, interregionalismo híbrido y transregionalismo constituye un complejo acuerdo interregional”.³⁰¹ Estas ideas, si bien se corroboraron parcialmente con el análisis de los regímenes de integración latinoamericanos, se apreciarán con mayor claridad una vez examinadas las relaciones interregionales de otros regímenes de integración.

Al igual que ocurre en América Latina y el Caribe, la ASEAN se encuentra en el centro de un conjunto de esquemas de integración regional, e incluso transregional, que, en cierto modo, disminuyen su capacidad de acción, sobre todo porque hay Estados miembros que pertenecen a más

²⁹⁸ *Ibidem*, p. 739.

²⁹⁹ *Ibidem*, p. 742.

³⁰⁰ Mattheis, Frank, *op. cit.*

³⁰¹ Müller, Lukas Maximilian, *op. cit.*, p. 6.

de uno de dichos esquemas y, por ende, sus posturas políticas pueden no ser siempre coincidentes. Enseguida, se presenta el diagrama correspondiente.

DIAGRAMA 6. LA CENTRALIDAD DE LA ASEAN
EN SU CONTEXTO DE GOBERNANZA

	ASEAN Regional Forum				East Timor Mongolia North Korea Sri Lonka
	East Asia Summit				
	ASEAN+3				
	ASEAN		USA	Canada Papua New Guinea	
ASEM	Brunci Indonesia Malaysia Philippines Singapore Thailand Vietnam	Japan China South Korea	Australia New Zealand Russia		APEC Hong Kong Taiwan Chile Mexico Peru
EU member states Kazakhstan Switzerland	Cambodia Lao Myanmar		India	Bangladesh European Union Mongolia Pakistan	

FUENTE: Müller, Lukas Maximilian, *The False Promise of Interregionalism? Assessing the Determinants of EU-ASEAN Complex Interregionalism*, Friburgo de Brisgovia, University of Freiburg, 2015, p. 13.

Pese a los problemas que puede implicar la superposición de regionalismos, es importante reconocer la centralidad que ha logrado la ASEAN, debido, entre otros elementos, a su capacidad de “liderar, y este liderazgo lleva implícito la capacidad de forjar una posición común en cuestiones críticas que afectan a la seguridad regional”.³⁰² Además, “la consecución del desarrollo económico siempre ha impulsado la centralidad de la ASEAN en las instituciones económicas regionales y las asociaciones económicas globales con las potencias económicas”.³⁰³

Es por ello que se podría afirmar que la ASEAN es el motor de la integración asiática. Yeo Lay Hwee reconoce que:

La ASEAN ha ocupado el puesto de mando de facto en la construcción de una comunidad de Asia Oriental... Sin embargo, la ASEAN también está

³⁰² Caballero-Anthony, Mely, “Asean Centrality Tested”, en Ganguly, Sumit *et al.* (eds.), *The Routledge Handbook of Asian Security Studies*, Abingdon, Routledge, 2018, s. p.

³⁰³ *Idem.*

luchando por convertirse en una comunidad más integrada y cohesionada. El problema central para la construcción de la región, ya sea en el Sudeste Asiático, o en el Noreste de Asia, y por tanto para toda Asia Oriental, es la tensión entre una cultura política esencialmente westfaliana en la región, por un lado, y la fuerte dinámica económica impulsada por las fuerzas de la globalización.³⁰⁴

B. Instrumentos jurídicos constitutivos de las relaciones interregionales y cuasi interregionales

En cuanto al resto de las relaciones interregionales de la ASEAN, en la página siguiente se muestra una tabla con información obtenida del sitio web oficial del régimen de integración.

Como se puede observar, las relaciones interregionales de la ASEAN, salvo con la UE, son poco sustanciales y no se sustentan en instrumentos jurídicos vinculantes ni en instituciones formales que garanticen su continuidad y sus resultados. Se trata únicamente de actos de voluntad política cuya consecución depende exclusivamente del interés de los Estados miembros. Además, su presupuesto interno limitado restringe sus esfuerzos de relacionamiento con otros países y regiones.

En lo que respecta a las relaciones cuasi interregionales, éstas son mucho más fructíferas, no sólo porque son mayores en número, sino por los resultados alcanzados. De acuerdo con el sitio web de la ASEAN, se han establecido asociaciones de diálogo con diez Estados (Australia, Canadá, China, India, Japón, Corea del Sur, Nueva Zelandia, Rusia, EUA y Reino Unido); asociaciones de diálogo sectorial con seis Estados (Brasil, Noruega, Paquistán, Suiza, Turquía y Emiratos Árabes Unidos); y asociaciones en desarrollo con cuatro Estados (Chile, Francia, Alemania e Italia).

La mayoría de estas relaciones, particularmente las asociaciones de diálogo sectorial y las asociaciones en desarrollo, se sustentan tan sólo en listas de prioridades de cooperación y en planes de acción plurianuales; sin embargo, las asociaciones de diálogo están mucho más desarrolladas, pues algunas de ellas están respaldadas por acuerdos vinculantes que dan origen a procesos de integración económicos cuasi interregionales.

³⁰⁴ Lay Hwee, Yeo, “Regionalism and Interregionalism in ASEM”, en *id.* y López i Vidal, Lluc, *Regionalism and Interregionalism in the ASEM Context. Current Dynamics and Theoretical Approaches*, Barcelona, CIDOB edicions, 2008, p. 18.

TABLA 13. RELACIONES INTERREGIONALES DE LA ASEAN
CON DISTINTOS RÉGIMENES DE INTEGRACIÓN,
EXCEPTO CON LA UE (2022)

<i>Régimen de integración regional</i>	<i>Año del establecimiento de la relación interregional</i>	<i>Principales instrumentos que sustentan la relación</i>	<i>Contenido general u observaciones</i>
Alianza del Pacífico	2011	Marco de cooperación entre la ASEAN y la Alianza del Pacífico ^a	Sentó las bases para la cooperación entre ambas Partes en cuatro áreas prioritarias, a saber: cooperación económica; educación y contactos entre personas; ciencia, tecnología e innovación; y desarrollo sostenible.
CELAC	2014	Ninguno	La relación ASEAN-CELAC se limita al diálogo a nivel ministerial en el marco de la Asamblea General de las Naciones Unidas (AGNU).
Mercosur	2008	Comunicados de las reuniones ministeriales	Se prevé la cooperación en las áreas de seguridad energética y alimentaria, propiedad intelectual, agricultura, transporte turismo, medio ambiente y contactos interpersonales.
Organización de Cooperación de Shanghái	2002	Memorando de entendimiento ^b	Se prevé la cooperación en un área prioritaria como la delincuencia transnacional (lucha contra el terrorismo; control de drogas y estupefacientes; contrabando de armas; blanqueo de dinero; y trata de personas) y en otras áreas de interés mutuo (cooperación económica y financiera; turismo; gestión del medio ambiente y de los recursos naturales; desarrollo social; y cooperación energética, especialmente en materia de energía hidroeléctrica y biocombustibles).
SAARC	1998	Planes de acción y Directrices para la asociación entre la Secretaría de la ASEAN y la SAARC	La relación bilateral se limita a reuniones entre representantes de las Partes en las cuales se identifican posibles actividades de cooperación en áreas específicas (comercio e inversión, energía, salud, agricultura, turismo, drogas y delitos transnacionales y lucha contra la pobreza).

^a Marco de Cooperación entre la ASEAN y la Alianza del Pacífico, Nueva York, 2016.

^b Memorando de Entendimiento entre la Secretaría de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático y la Secretaría de la Organización de Cooperación de Shanghái, Yakarta, 2005, disponible en: <https://asean.org/wp-content/uploads/images/ASEAN-SCO-MOU.pdf>.

<i>Régimen de integración regional</i>	<i>Año del establecimiento de la relación interregional</i>	<i>Principales instrumentos que sustentan la relación</i>	<i>Contenido general u observaciones</i>
CCG	1990	Memorando de entendimiento ^c	La relación se circunscribe a reuniones ministeriales en las que se discuten planes de acción que incluyen actividades en áreas específicas (una zona de libre comercio; cooperación y desarrollo económico; y) cultura, educación e información.

^c Memorando de Entendimiento entre la Secretaría de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático y la Secretaría General del Consejo de Cooperación para los Estados Árabes del Golfo, Manama, 2009, disponible en: <https://asean.org/wp-content/uploads/images/MOU%20ASEC-GCC.pdf>.

FUENTE: elaboración propia con información del sitio web oficial de la ASEAN.

Dichos acuerdos son:

- Acuerdo de Asociación Económica ASEAN-Japón
- Acuerdo de cooperación económica ASEAN-Canadá
- Acuerdo Marco de comercio exterior e Inversión ASEAN-Estados Unidos
- Tratado de Libre Comercio e Integración Económica ASEAN-China
- Tratado de Libre Comercio e Integración Económica ASEAN-Corea del Sur
- Tratado de Libre Comercio e Integración Económica ASEAN-Hong Kong, China
- Tratado de Libre Comercio e Integración Económica ASEAN-India
- Zona de Libre Comercio ASEAN-Australia-Nueva Zelandia
- Zona de Libre Comercio ASEAN-Pakistán

De estos acuerdos, destacan los suscritos con China, India, Australia, Nueva Zelandia, Japón y Corea del Sur.

El primero, por ejemplo, “ha logrado eliminar los aranceles reducidos en casi 8.000 categorías de productos, o lo que equivale al 90% de todos los productos importados, a cero. [En el caso de India, el TLC] se está implementando en diferentes fases y está en el proceso de reducir aranceles sobre el 90% en todos los bienes comercializados [bilateralmente, mientras que con Australia y Nueva Zelandia se eliminaron los aranceles en un 95% en 2020]. [Final-

mente, con Japón y Corea del Sur, se] han reducido más del 90% de los aranceles en todos los bienes comercializados entre la ASEAN y estos países.³⁰⁵

Por último, es fundamental hacer referencia a la Alianza Integradora Económica Regional (RCEP), pues constituye un esfuerzo adicional de cooperación cuasi interregional entre la ASEAN y seis de sus socios más importantes con los que ha suscrito un TLC previamente (Australia, China, India, Japón, Nueva Zelanda y Corea del Sur).

Esta iniciativa, que surgió en 2012 y que implicó años de negociaciones a distintos niveles (siete reuniones de jefas y jefes de Estado y de Gobierno; ocho reuniones de las ministras y ministros de Economía; y diez reuniones ministeriales preparatorias), se concretó en noviembre de 2020 con la firma del instrumento jurídico considerado como el TLC de mayor alcance a nivel mundial y cuya entrada en vigor se previó para enero de 2022. Lo anterior, toda vez que establece

un mercado de aproximadamente 2,285 mil millones de habitantes o cerca del 30% de la población mundial, con una clase media creciente que rondará los 970 millones de personas, un bloque con un PIB combinado de más de US 26.2 trillones o más del 32% del PIB del planeta, por arriba de la Unión Europea y el Tratado de México, Estados Unidos y Canadá.³⁰⁶

Por lo que se refiere a la estructura del RCEP, destaca su división en veinte capítulos que incluyen, entre otras, disposiciones sobre comercio, reglas de origen, procedimientos aduaneros, medidas sanitarias y fitosanitarias, movimiento temporal de personas, inversiones, propiedad intelectual, comercio electrónico, competencia y solución de controversias.

En términos generales, y de acuerdo con el propio TLC, se espera establecer un marco de asociación económica que permita expandir el comercio y la inversión regionales mediante la liberalización progresiva de bienes y servicios (eliminación de barreras arancelarias y no arancelarias y de restricciones y medidas discriminatorias). Es así como se prevé:

³⁰⁵ Miera, Lorena, “Tratados de libre comercio en la ASEAN”, *Asean Briefing*, Shenzhen, 7 de mayo de 2018, disponible en: <https://www.aseanbriefing.com/news/tratados-de-libre-comercio-en-la-asean/>.

³⁰⁶ Ramoneda, Ezequiel, *Firma del RCEP: una victoria de china, un éxito de la ASEAN y un golpe al Asia-Pacífico*, La Plata, Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de La Plata, 20 de noviembre de 2020, disponible en: <https://www.iri.edu.ar/index.php/2020/11/20/firma-del-rcep-una-victoria-de-china-un-exito-de-la-asean-y-un-golpe-al-asia-pacifico/>.

[la] reducción de aranceles en aquellos productos manufacturados con al menos 40% de partes procedentes de la región del RCEP, que en este momento representan el 65% de los bienes que se intercambian entre los países firmantes. Se espera que luego de 20 años de vigencia del convenio, esa proporción llegue al 90% de los productos.³⁰⁷

El amplio alcance del RCEP, al menos en términos de su membresía, abre el debate sobre su consideración como un acuerdo megarregional, en los términos revisados en el capítulo teórico del libro. Esto, debido a que reúne a Estados y grupos de Estados de cuatro regiones diferentes: Asia Meridional (India), Asia Sudoriental (ASEAN-10), Asia Nororiental (China, Japón, Corea del Sur), y Oceanía (Australia y Nueva Zelanda).

Visto lo anterior, se puede concluir que la ASEAN, a diferencia de la UE, ha optado por priorizar un cuasi interregionalismo no tan legalista y meramente de índole comercial, lo cual le ha permitido llevar a la práctica relaciones de cooperación menos cuadradas y más pragmáticas con múltiples actores del sistema internacional. En otras palabras, su estrategia de política exterior se centra en la consecución de sus objetivos, prestando una atención marginal a la forma y manera de obtenerlos y manteniendo un alto nivel de diversificación, pues existe la conciencia de que cada relación en particular aporta beneficios específicos.

Esta forma de vinculación, que muchas autoras y autores consideran ideal, puede ser aprovechada por Estados como México que aún no han establecido relaciones de cooperación con este régimen de integración asiático, pero que buscan constantemente oportunidades de colaboración regional e internacional. En palabras de Julie Gilson,

el interregionalismo tiene el potencial de responder a las preocupaciones de que los niveles estatales y subestatales están siendo trascendidos, mientras que los acuerdos globales aún no han sido formateados de manera efectiva, y [además] facilita el análisis de las limitaciones impuestas por la economía política global, así como por los nuevos desafíos transfronterizos.³⁰⁸

He aquí un argumento más a favor de la concepción del interregionalismo y de sus variantes como estrategias de política exterior.

³⁰⁷ Esaá, Eumar, “Entra en vigor en la región de Asia-Pacífico el RCEP, el mayor acuerdo económico de libre comercio”, *France24*, Issy-les-Moulineaux, 2 de enero de 2022, disponible en: <https://www.france24.com/es/economia/C3%ADa-y-tecnolog%C3%ADa/20220102-rcep-acuerdo-economico-asia-china>.

³⁰⁸ Gilson, Julie, *op. cit.*, p. 731.

Desde otro punto de vista, igualmente válido, la ASEAN, aun cuando está integrada por Estados que tienen un enorme potencial en términos económicos, se enfrenta a factores de estrés como las diferencias ideológicas y los problemas internos de cada Estado miembro, mismos que no han permitido que el régimen de integración se consolide como se pensó al momento de su creación. Esto ha ocasionado, entre otras cosas, que las relaciones interregionales de la Asociación no avancen de manera eficiente, quedando, la mayoría de las veces, en la simple expresión de voluntades políticas que carecen de elementos tangibles que corroboren su utilidad. En cuanto a las relaciones cuasi interregionales, si bien éstas son más benéficas por materializarse en zonas de libre comercio, se advierte que son muy limitadas, pues solamente se han establecido con potencias económicas como EUA y Canadá, y con Estados asiáticos que colindan con las fronteras exteriores de la ASEAN. Esto podría significar que la Asociación no pretende establecer vínculos formales de cooperación con Estados que están fuera de su zona de influencia más próxima; sin embargo, no está cerrada a la propuesta de un Estado que demuestre ser atractivo para establecer una asociación. Bajo este último supuesto, el caso más reciente podría ser Brasil, que obtuvo el estatus de socio de diálogo sectorial en diciembre de 2022.

3. *La Asociación para la Cooperación Regional del Sur de Asia*

En 1985, un grupo de países del sur de Asia suscribieron en Daca, capital de Bangladesh, la Carta de la Asociación para la Cooperación Regional del Sur de Asia (SAARC). Este instrumento, que da origen al régimen de integración regional, pretendía que los Estados firmantes (Afganistán, Bangladesh, Bután, India, Maldivas, Nepal, Pakistán y Sri Lanka) promovieran el bienestar social a través de la colaboración constante en los ámbitos económico, social, cultural, técnico y científico. Además, se preveía la cooperación con otros foros y organizaciones regionales y de vocación universal. De acuerdo con Inga Hardardottir:

La Carta Constitucional de SAARC es un manifiesto de los pueblos de Asia del Sur donde dicen pretender trabajar conjuntamente para solucionar sus problemas, basándose en la amistad, la confianza y el entendimiento, haciendo referencia a los lazos históricos y culturales comunes. Se adhiere a los principios de la Carta de las Naciones Unidas y a los principios de la no-alineación, con particular mención a los principios de igualdad soberana, integridad territorial, independencia nacional, proscripción del uso de la

fuerza, no interferencia en asuntos internos de otros Estados y la resolución pacífica de disputas. En la Carta recuerdan que la cooperación regional no puede sustituir a la cooperación bilateral o multilateral sino fortalecerla, pero también apuntan que los asuntos contenciosos deberían ser excluidos de las deliberaciones.³⁰⁹

En términos institucionales, se dota a la SAARC de una estructura encabezada por las cumbres de jefas y jefes de Estado o de Gobierno, que son apoyadas por las labores de una Secretaría Permanente y de otros órganos internos (Consejo de Ministros de Asuntos Exteriores, Comité Permanente de Secretarios de Asuntos Exteriores, Comité de Programación, Comités Técnicos, Grupos de Trabajo y Comités de Acción).

Si bien esta estructura podría parecer adecuada, pues se asemeja a la de otros regímenes de integración regional, lo cierto es que no se han logrado avances significativos porque todas las decisiones sustanciales se toman por unanimidad al más alto nivel, es decir, la SAARC es un régimen de integración meramente intergubernamental cuyos intereses responden, casi exclusivamente, a la voluntad de los Estados miembros (factor de estrés endógeno).

Pese a este inconveniente, mismo que tiene un impacto negativo en la consecución de los objetivos de la Carta constitutiva, lo cierto es que la SAARC, en palabras de Hassan Shifau,

ha vivido los sueños de sus arquitectos al mantener abiertas las puertas de la cooperación regional, manteniendo un nivel de comodidad para todos los miembros y asegurando que las cuestiones contenciosas se eliminen de la mesa. Dado el hecho de que la SAARC nació en un momento en el que las cicatrices y los recuerdos implacables de los sangrientos conflictos de la región estaban frescos en las mentes de sus miembros. Por ello, la supervivencia de la SAARC es un logro milagroso para la región.³¹⁰

Años después de su constitución, y en virtud de los bajos niveles de comercio intrarregional, los Estados miembros, con excepción de Afganistán, suscribieron el Acuerdo de Comercio Preferencial del Asia Meridional, que posteriormente fue sustituido por el Acuerdo de Libre Comercio del Asia Meridional (SAFTA), firmado, en esta ocasión, por los ocho Estados

³⁰⁹ Hardardottir, Inga, “Desafíos en el sur de Asia: ¿qué es SAARC? Logros y limitaciones”, *UNISCI Discussion Papers*, Madrid, núm. 18, octubre de 2008, p. 134.

³¹⁰ Shifau, Hassan, “‘SAARC - Building Bridges’ Beyond”, *Policy Perspectives*, Highgate, vol. 9, núm. 1, 2012, p. 120.

miembros. Al igual que otros TLC, su objetivo es promover y fortalecer el comercio y la cooperación entre los miembros, eliminando las barreras al comercio y promoviendo condiciones de competencia leal.

Ahora bien, el SAFTA está

dividido en dos partes según el estado de desarrollo de cada miembro: 1) los menos desarrollados que son Bangladesh, Bután, Nepal y Maldivas y 2) los más desarrollados que son India, Pakistán y Sri Lanka. La implementación tiene dos velocidades, exigiendo menos esfuerzo a los países menos desarrollados, tanto en reducción de aranceles como en tiempo de implementación.³¹¹

Esta diferenciación en términos del desarrollo de los Estados, que podría parecer una estrategia adecuada para la debida implementación del tratado, es en realidad un factor de estrés endógeno que no ha permitido que la SAARC se erija como un régimen de integración valioso para la región asiática en su conjunto. En otras palabras, los Estados menos desarrollados no pueden contribuir con lo necesario para establecer vínculos de cooperación exitosos en términos de sus resultados, mientras que los más desarrollados prefieren establecer relaciones bilaterales, o incluso interregionales, con actores extrarregionales en detrimento de la integración surasiática.

En este último caso, destacan países como India que ha suscrito acuerdos comerciales con la ASEAN, Chile, Corea del Sur, Afganistán, Bután, Japón, Malasia, Mauricio, Nepal, Singapur, Sri Lanka, Tailandia y el Mercosur, mientras que Bangladesh, por mencionar otro ejemplo, no ha suscrito acuerdos comerciales con regímenes de integración o Estados, en particular. Este hecho, es decir, la preferencia por acuerdos bilaterales, le resta importancia al SAFTA y, por ende, a la SAARC. Es por ello que se ha planteado la necesidad de que el régimen de integración surasiático, y sus Estados miembros, establezcan relaciones interregionales, siguiendo la inercia del comercio y la cooperación globales para alcanzar los objetivos de su visión.

Otro factor de estrés endógeno que merma los alcances de la SAARC es la falta de confianza entre sus miembros y los problemas que han acarreado desde años antes de la constitución del régimen de integración. Inga Hardardottir sintetiza esta cuestión de la siguiente manera:

Desgraciadamente para este organismo algunos miembros no gozan de buenas relaciones. Por ejemplo las relaciones entre India y Pakistán se pueden calificar de nefastas; la desconfianza mutua... parece total. Estos dos Estados se han enfrentado en varias guerras, las más conocidas sobre el territorio de

³¹¹ Hardardottir, Inga, *op. cit.*, p. 144.

Cachemira. India tampoco tiene las mejores relaciones con sus vecinos Bangladesh y Nepal, con los que mantiene conflictos fronterizos y acusaciones de insurgencia. Las relaciones entre Pakistán y Afganistán, aunque de apoyo en algunos temas, también se pueden calificar de tensas en otros ámbitos, especialmente en materia de terrorismo. El problema principal de Sri Lanka no son las malas relaciones con sus vecinos sino su conflicto interno.³¹²

A. Características generales de las relaciones interregionales

En cuanto a las relaciones interregionales, éstas son muy limitadas, pues los esfuerzos, aunque incipientes, se han centrado en mejorar los niveles de cooperación económica. De acuerdo con el sitio web del régimen de integración regional, actualmente hay nueve Estados observadores (Australia, China, la UE, Irán, Japón, Corea del Sur, Mauricio, Myanmar y EUA) que participan en la sesión inaugural y de clausura de las cumbres de la SAARC, y se involucran en temas de cooperación en áreas prioritarias (comunicación, conectividad, agricultura, salud pública, energía, medio ambiente y cooperación económica). Adicionalmente, se han firmado memorandos de entendimiento con 25 organizaciones regionales y de vocación universal, y se mantienen relaciones informales con otras diez organizaciones sin que medie algún instrumento firmado por las partes.

Como se puede advertir, las relaciones con otras regiones o con Estados en particular se limitan a la participación de observadores en las cumbres de jefas y jefes de Estado. Según M. Idrees, “la presencia de Estados observadores... añade fuerza y significado a este foro. Esta oportunidad permite a los miembros de la SAARC acceder a otras organizaciones regionales y compartir sus experiencias. Además, la organización se beneficia de su experiencia y conocimientos”.³¹³

Como ejemplo, la misma autora agrega que

la presencia de algunas grandes potencias como observadores... y el deseo mostrado por un número cada vez mayor de otros Estados de convertirse en observadores o miembros de la SAARC demuestra que la agrupación regional asiática está atrayendo una mayor atención de la comunidad internacional debido a su creciente importancia como bloque comercial regional. Estos

³¹² *Ibidem*, pp. 137 y 138.

³¹³ Idrees, M., “From Globalization to Regionalism and Inter-Regionalism: A Study of SAARC”, *Journal of Political Sciences & Public Affairs*, Hyderabad, vol. 5, núm. 3, 2017, p. 1.

observadores pueden desempeñar un papel positivo en la cooperación intra e interregional para el desarrollo y el comercio.³¹⁴

Aun cuando es cierto que las relaciones interregionales podrían ser benéficas para la SAARC, como sucede en otros regímenes de integración, en este caso concreto han servido como catalizadores para el establecimiento de relaciones bilaterales entre los Estados más desarrollados de la región y Estados de otras latitudes. En pocas palabras, los intereses nacionales vuelven a dejar de lado el proceso de integración.

B. Instrumentos jurídicos constitutivos de las relaciones interregionales y cuasi interregionales

Desde la constitución de la SAARC en 1985, la forma tradicional de establecer vínculos con el exterior ha consistido, en el mejor de los casos, en la suscripción de múltiples memorandos de entendimiento. Sin embargo, estos instrumentos suelen ser muy limitados en cuanto a su alcance material, especialmente porque se centran únicamente en la cooperación en temas específicos, dejando la puerta abierta para la eventual suscripción de un instrumento jurídico más ambicioso, como un TLC.

En el caso de la UE, por tratarse del régimen de integración más avanzado, la relación interregional ha sido ligeramente más institucionalizada. En el sitio web del Parlamento Europeo se hace alusión a la relación UE-SAARC de la siguiente manera:

La UE tiene estatus de observador en la SAARC desde 2006, y ya en 1996, la Comisión Europea y la Secretaría de la SAARC firmaron un Memorando de Entendimiento sobre Cooperación. A éste le siguió el acuerdo de 1999, cuyo objetivo es la cooperación para mejorar el acceso al mercado de los productos de la SAARC en la UE. En el Reglamento (UE) No. 233/2014 por el que se establece un instrumento de financiación de la cooperación al desarrollo para el período 2014-20 —conocido como Instrumento de Cooperación al Desarrollo (ICD)— se reconoce a la SAARC como el principal actor en el proceso de integración regional y diálogo en el sur de Asia. La UE ha asignado 3.000 millones de euros a la región de la SAARC para el período 2014-20 y ha expresado la voluntad de ampliar las relaciones de asociación con la SAARC. Las relaciones entre el Parlamento Europeo y los miembros de la SAARC son competencia de la Delegación para las Relaciones con los Países del Sur de

³¹⁴ *Ibidem*, p. 4.

Asia (DSAS). Esta delegación abarca todos los países de la SAARC, excepto Afganistán e India, para los que el PE ha formado delegaciones bilaterales.³¹⁵

Como se puede advertir, la relación entre ambos bloques es marginal, sobre todo si se le compara con la relación de la UE con otros regímenes de integración o, incluso, entre la UE y cada uno de los Estados miembros de la SAARC. En palabras de Ivano di Carlo y Shada Islam:

Los responsables políticos de la UE suelen argumentar que la problemática dinámica política y de seguridad interna de Asia Meridional hace imposible la elaboración y aplicación de un enfoque conjunto de la UE entre regiones. [No obstante,] el bajo rendimiento de la SAARC y la falta de cooperación entre los países del sur de Asia no deberían inhibir los esfuerzos de la UE para tener en cuenta a la región en su conjunto —y no sólo a la India— en sus planes para poner en marcha la primera estrategia Indo-Pacífica y para forjar “asociaciones de conectividad” en una región que ya alberga varios proyectos en el marco de la Iniciativa de la Franja y la Ruta (BRI) de China, incluido el Corredor Económico China-Pakistán (CPEC). La UE debería aprovechar la mejora de las relaciones entre la UE y la India, así como sus estrategias de conectividad y la próxima estrategia detallada para el Indo-Pacífico, para ampliar su compromiso con todos los países del sur de Asia abordando los problemas comunes (por ejemplo, la seguridad, la salud, el cambio climático, la conectividad). Hasta ahora, un enfoque pragmático y flexible de la UE para cada país ha parecido ser la única forma práctica de tratar con una región tan compleja como el sur de Asia. Pero, independientemente de que la SAARC funcione o no, los responsables políticos de la UE también deberían elaborar una perspectiva que reconozca los retos compartidos por el sur de Asia y establezca una visión para comprometerse con la región en su conjunto.³¹⁶

En resumen, la SAARC, para mejorar su rendimiento y la calidad de vida de la población de los Estados miembros, debe fortalecer sus mecanismos internos de toma de decisiones, dejar de lado los problemas interestatales para enfocarse en la cooperación intrarregional y, en el mismo nivel de importancia, generar relaciones interregionales con otros regímenes de

³¹⁵ D'Ambrogio, Enrico, *The South Asian Association for Regional Cooperation (SAARC)*, Estrasburgo, Parlamento Europeo, 2015, disponible en: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2015/551313/EPRS_ATA\(2015\)551313_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2015/551313/EPRS_ATA(2015)551313_EN.pdf).

³¹⁶ Di Carlo, Ivano e Islam, Shada, “EU–South Asia Relations in the 21st Century: Rethink, Reimagine, Reshape”, *European Policy Centre*, Bruselas, 25 de mayo de 2021, disponible en: <https://www.epc.eu/en/publications/EUSouth-Asia-relations-in-the-21st-century-Rethink-reimagine-resha~3f27f8>.

integración y cuasi interregionales con Estados clave, mediando en todo momento instrumentos jurídicos vinculantes.

En esencia, existen asimetrías muy acentuadas entre los Estados miembros. Por ejemplo, la India tiene una población aproximada de 1,380 millones de habitantes, un PIB anual de 2.33 billones de euros y un PIB per cápita de 1,691 euros, mientras que las Maldivas tienen una población aproximada de 540,542 habitantes, un PIB anual de 3,273 millones de euros y un PIB per cápita de 6,054 euros.³¹⁷ Estas cifras demuestran que la SAARC, lejos de fortalecer a sus miembros a partir de un proceso de integración, acentúa sus diferencias y, con ello, sus intereses nacionales que muchas veces no convergen en un interés general, esto en detrimento del propio régimen.

Por lo que se refiere a sus relaciones cuasi interregionales, éstas son muy deficientes porque solamente se mantienen vínculos con algunos Estados que tienen el estatus de observador dentro de la organización y, por lo mismo, tienen voz, pero no voto en las discusiones de los órganos de la Asociación. En pocas palabras, la SAARC, al menos en sus términos actuales, no resulta un actor atractivo para establecer una relación cuasi interregional; sin embargo, no deja de ser un mecanismo de cooperación que, eventualmente, podría ser un aliado estratégico, sobre todo si se le concibe como una puerta de entrada al continente asiático.

4. *El Consejo de Cooperación para los Estados Árabes del Golfo*

En mayo de 1981, Bahréin, Kuwait, Omán, Qatar, Arabia Saudita y los Emiratos Árabes Unidos (EAU) suscribieron un instrumento jurídico para crear el Consejo de Cooperación para los Estados Árabes del Golfo (CCG), un régimen de integración regional de carácter intergubernamental. De acuerdo con dicho instrumento, el CCG tiene, en principio, los siguientes objetivos básicos:

- Llevar a cabo la coordinación, la integración y la interconexión entre los Estados miembros en todos los ámbitos para lograr la unidad entre ellos.
- Profundizar y fortalecer las relaciones, los vínculos y las áreas de cooperación que existen actualmente entre sus pueblos en diversos ámbitos.

³¹⁷ “ASACR - Asociación Sud-Asiática para la Cooperación Regional”, *Datosmacro.com*, Madrid, s. a., disponible en: <https://datosmacro.expansion.com/paises/grupos/union-asociacion-sud-dasiatica-cooperacion-regional>.

- Formular normativas similares en diversos ámbitos, tales como:
 - Asuntos económicos y financieros
 - Comercio, aduanas y comunicaciones
 - Educación y cultura
- Estimular el progreso científico y tecnológico en los campos de la industria, la minería, la agricultura, los recursos hídricos y animales; establecer la investigación científica; establecer empresas conjuntas y fomentar la cooperación del sector privado para el bien de sus pueblos.³¹⁸

En cuanto a la estructura organizacional, la Carta del Consejo de Cooperación para los Estados Árabes del Golfo instituyó un Consejo Supremo, integrado por los jefes de los Estados miembros, como la máxima autoridad del CCG. Este órgano se apoya de una Comisión Consultiva compuesta por 30 miembros escogidos por su experiencia y competencia. En un segundo nivel se ubica el Consejo de Ministros, el cual tiene la misión de formular las políticas y hacer recomendaciones para garantizar la ejecución de los proyectos comunes. En el tercer nivel jerárquico se encuentra la Secretaría General, cuyo propósito es, en esencia, elaborar estudios relacionados con la coordinación, planificación y programación de acciones conjuntas, y organizar las reuniones de los órganos superiores.

Por lo que se refiere a los resultados del régimen de integración, basta señalar que los Estados miembros convinieron, en un primer momento, avanzar hacia una unión económica, comenzando con una unión aduanera, establecida en 2003, que aplicó un arancel exterior común del 5% a todas las importaciones extranjeras. Posteriormente, en 2006, se instituyó la unión monetaria que es supervisada por un Consejo Monetario Conjunto que tomaría las medidas necesarias para la emisión de la moneda única, proyecto que, a la fecha, no se ha concretado.

En un tercer momento, los Estados convinieron el lanzamiento del mercado común (2008) e iniciaron negociaciones para crear la nacionalidad económica. Para ello, se han tomado decisiones sobre los siguientes ámbitos: circulación y residencia; trabajo en el sector público y privado; seguridad social y pensiones; ejercicio de todas las profesiones y oficios; ejercicio de actividades económicas, de inversión y de servicios; propiedad inmo-

³¹⁸ Carta del Consejo de Cooperación para los Estados Árabes del Golfo, Abu Dabi, 1981.

liaria; circulación de capitales; cuestiones fiscales; propiedad de acciones y constitución de sociedades; y educación, salud y servicios sociales.

De manera paralela, se ha avanzado en temas vinculados con la cooperación en asuntos humanitarios y medioambientales; seguridad común; asuntos legales y justicia; asuntos políticos; cooperación regional y relaciones económicas con otros Estados y agrupaciones; y diálogos estratégicos con Estados y grupos regionales.

Por todo esto, y considerando que el PIB regional asciende a 1.4 billones de dólares y la población aproximada es de 58.3 millones de personas,³¹⁹ se considera que el CCG ha logrado la convergencia económica más avanzada del mundo árabe. No obstante, en los últimos años se han presentado diversos factores de estrés, sobre todo endógenos, que han disminuido la inercia de la integración. Uno de ellos, y quizá el más importante, es la asimetría entre los miembros, pues Arabia Saudita genera el 49% del PIB regional, seguido de lejos por los EAU con el 25%, Qatar con el 10%, Kuwait con el 7%, Omán con el 5% y Bahréin con el 2%.³²⁰

Un segundo factor, igual de importante, es el conflicto intrarregional. El ejemplo más reciente fue la crisis que inició en junio de 2007

cuando Arabia Saudita, los Emiratos Árabes Unidos (EAU) y Bahréin (seguidos por Egipto) cortaron relaciones y cerraron sus fronteras con Qatar... la crisis del CCG puede conceptualizarse como una competencia entre príncipes asertivos, alineados en campos pro y anti islamistas en el contexto de una multipolaridad regional creciente y conflictiva, alimentada por la disminución de la determinación de las potencias mundiales.³²¹

Un tercer factor de estrés, pero exógeno, es precisamente el alejamiento de las potencias extrarregionales. EUA, por ejemplo, se ha mantenido al margen de los problemas en la península arábiga, sobre todo cuando Irán es el elemento de discordia. De acuerdo con John Calabrese,

las relaciones entre el Consejo de Cooperación del Golfo (CCG) e Irán están bloqueadas en la confrontación [y] para salir de este atolladero es necesario que Estados Unidos vuelva a intervenir en los asuntos del Golfo con una diplomacia enérgica y sostenida que promueva la reconciliación dentro del

³¹⁹ *The GCC Facts & Figures*, Abu Dabi, First Abu Dhabi Bank, 2021, disponible en: <https://argaamplus.s3.amazonaws.com/32af57a0-4936-4783-8b51-c541af981d18.pdf>.

³²⁰ *Idem*.

³²¹ Bianco, Cinzia, "The Intra-GCC Crisis: Domestic, Regional and International Layers", *IAI Commentaries*, Roma, núm. 17, julio de 2017, pp. 1 y 3.

CCG y apoye los esfuerzos encaminados a atenuar la rivalidad estratégica entre Arabia Saudita e Irán.³²²

Es así como el CCG, con todo y sus problemas, continúa avanzando en su proceso de integración. A futuro, se tiene previsto el perfeccionamiento del mercado común, la integración de los mercados financieros y la construcción de una red ferroviaria que conecte a los Estados miembros, favoreciendo de este modo el crecimiento económico, la diversificación comercial y la disminución de los costos de transporte.

A. Características generales de las relaciones interregionales

El CCG, desde sus inicios, comenzó a establecer vínculos de cooperación con diversos actores de las relaciones internacionales. Al igual que otros regímenes de integración, el primer acercamiento formal fue con la entonces Comunidad Económica Europea y, posteriormente, con Estados árabes y del continente asiático.

En el primer caso, Adel Abdel Ghafar y Silvia Colombo destacan lo siguiente:

Europa mantiene relaciones diplomáticas, económicas y estratégicas con el Consejo de Cooperación del Golfo (CCG) desde la creación de éste en 1981. Más de cuatro décadas después y a pesar de las primeras promesas, una serie de factores internos, regionales, intraeuropeos e internacionales han relegado al CCG a la periferia de la política exterior de la Unión Europea (UE) a pesar de la centralidad del Golfo en el tablero geopolítico regional. Por parte del CCG, su relación con la UE nunca ha sido prioritaria, debido a la falta de cohesión interna, la priorización de las relaciones con Estados Unidos, la ineficacia burocrática y la insuficiente diversificación económica. En cuanto a la UE, la retórica para estrechar la cooperación con el CCG no ha ido acompañada de medidas concretas, debido a los desacuerdos intracomunitarios y al predominio de las relaciones bilaterales. [De hecho, después de 2015, se dieron] las condiciones para una mayor dilución de la cooperación multilateral UE-CCG y su sustitución por relaciones puramente bilaterales y transaccionales, y a veces conflictivas.³²³

³²² Calabrese, John, *The United States and the Gulf: Trapped in Transition?*, Washington, Middle East Institute, 4 de enero de 2021, disponible en: <https://www.mei.edu/publications/united-states-and-gulf-trapped-transition>.

³²³ Ghafar, Adel Abdel y Colombo, Silvia, "Introduction", en *id.* (eds.), *The European Union and the Gulf Cooperation Council. Towards a New Path*, Singapur, Palgrave Macmillan, 2021, pp. 1 y 2, y 5.

En el caso de los países árabes, la situación es distinta. Como prueba, conviene mencionar la conformación de la Gran Zona de Libre Comercio Árabe que entró en vigor en 2005 y permitió la eliminación de las barreras arancelarias y aduaneras entre los países árabes. Asimismo, destaca la suscripción de un TLC con Líbano en 2004 y el inicio de negociaciones para la firma de un tratado con Siria.

En un segundo momento iniciaron negociaciones con China, Pakistán, India y Turquía, las principales potencias del continente asiático. No obstante, solamente se han firmado acuerdos marco de cooperación en materia de economía, comercio, inversión y tecnología que no tienen el alcance de un TLC, toda vez que únicamente se enlistan actividades de cooperación en temas no controversiales y prevén el análisis de medios e instrumentos que permitan, eventualmente, la firma de documentos jurídicos de mayor alcance.

Posteriormente, con mayor ambición y sentido estratégico, se suscribieron TLC con Singapur y la AELC, esta última integrada por Liechtenstein, Noruega, Islandia y Suiza. La principal intención fue la introducción de mercancías regionales en mercados plenamente consolidados e integrados por Estados con un PIB per cápita considerable.

Ahora bien, a la ecuación de relaciones interregionales con la UE y la AELC habría que agregarle la correspondiente al Mercosur, aun cuando solamente se ha suscrito un acuerdo marco de cooperación que, desde 2005, no ha tenido un impacto sustancial en los indicadores económicos de las partes. Empero, es de destacar que el CCG mantiene una red importante de relaciones interregionales y cuasi interregionales con actores estratégicos.

Este último argumento se fortalece con la firma, en 2012, del Acuerdo Marco de Cooperación Comercial, Económica, de Inversión y Técnica entre el CCG y EUA. Aunque todo indica que, más allá de las cuestiones comerciales, ambas partes se han inclinado por temas de seguridad y han determinado contribuir a la seguridad y estabilidad regionales. Esto se ha materializado, por ejemplo, a través de la constitución de un Grupo de Trabajo sobre Irán, el cual analiza las políticas iraníes, incluida la proliferación nuclear y el uso de misiles balísticos avanzados y de sistemas aéreos no tripulados, para emitir posiciones conjuntas que condenen los actos que transgredan el derecho internacional.

En esencia, el CCG, al igual que cualquier otro régimen de integración regional, pretende ampliar sus relaciones exteriores para facilitar su proceso de integración y, al mismo tiempo, obtener el reconocimiento internacional y el apoyo que de ello derive. Sin embargo,

se puede hablar de un mayor “pragmatismo” de las políticas exteriores de los países del CCG con respecto a otras potencias regionales y mundiales. Esta actitud pragmática está impulsada por sus intereses internos y sus necesidades de seguridad (por ejemplo, frente a Irán), así como por la necesidad de diversificar sus relaciones exteriores para incluir a otros actores, como Rusia, los países europeos y Turquía.³²⁴

B. Instrumentos jurídicos constitutivos de las relaciones interregionales y cuasi interregionales

Como se pudo advertir en el apartado anterior, el CCG ha optado por establecer relaciones exteriores a diferentes velocidades y por medio de instrumentos jurídicos diversos, tomando en consideración sus prioridades e intereses. En la siguiente página, se presenta una tabla la cual concentra información de las relaciones con distintos Estados y regímenes de integración.

Por otro lado, el CCG ha establecido contactos informales con Japón, Corea del Sur, Australia, Nueva Zelandia, Reino Unido (cuasi interregionalismo) y la ASEAN (interregionalismo) para discutir los términos de eventuales TLC bilaterales; sin embargo, diversos factores de estrés, tanto endógenos como exógenos, han impedido que las negociaciones avancen hacia la consecución de los objetivos previstos por las partes, es decir, formar zonas de libre comercio.

En términos generales, el CCG ha preferido el cuasi interregionalismo como estrategia de su política exterior; pues, como se ha señalado reiteradamente, las relaciones entre dos regímenes de integración (interregionalismo puro) son más complejas porque implican la coordinación de intereses diversos.

Como conclusión, se puede afirmar que, sin duda alguna, el CCG es un régimen de integración que resulta sumamente atractivo, pues está conformado por países que poseen enormes riquezas, tanto monetarias como minerales, y que, además, han estado dispuestos a profundizar su proceso de integración. No es fortuito que se trate del régimen de integración del mundo árabe que ha logrado la convergencia económica más avanzada.

³²⁴ “Editorial Note. Foreign Relations of the GCC Countries amid Shifting Global and Regional Dynamics”, *The International Spectator: Italian Journal of International Affairs*, Roma, vol. 52, núm. 1-2, p. 2.

TABLA 14. RELACIONES INTERREGIONALES Y CUASI INTERREGIONALES DEL CCG CON DISTINTOS REGÍMENES DE INTEGRACIÓN Y ESTADOS (2022)

<i>Régimen de integración regional o Estado</i>	<i>Año del establecimiento de la relación interregional</i>	<i>Principales instrumentos que sustentan la relación</i>	<i>Contenido general u observaciones</i>
Unión Europea	1988	Acuerdo de Cooperación entre la Comunidad Económica Europea y los países partes de la Carta del Consejo de Cooperación de los Estados Árabes del Golfo ^a	Los objetivos del Acuerdo son: (a) reforzar las relaciones entre la Comunidad Económica Europea, por una parte, y los países del CCG, por otra, situándolas en un marco institucional y contractual; (b) ampliar y consolidar sus relaciones de cooperación económica y técnica, así como la cooperación en materia de energía, industria, comercio y servicios, agricultura, pesca, inversiones, ciencia, tecnología y medio ambiente, en condiciones mutuamente ventajosas, teniendo en cuenta las diferencias en los niveles de desarrollo de las Partes; y (c) ayudar a fortalecer el proceso de desarrollo y diversificación económica de los países del CCG y reforzar así el papel del CCG en la contribución a la paz y la estabilidad de la región.
Líbano	2004	Acuerdo para el establecimiento de una zona de libre comercio entre el Consejo de Cooperación del Golfo y el Líbano	Se contempla la promoción de la cooperación económica en diversos ámbitos y el fomento del intercambio de información y de conocimientos técnicos.
China	2004	Acuerdo marco de cooperación en materia de economía, comercio, inversión y tecnología entre los Estados del CCG y la República Popular China	Se contempla la promoción de la cooperación económica en diversos ámbitos y el fomento del intercambio de información y de conocimientos técnicos.

^a Acuerdo de Cooperación entre la Comunidad Económica Europea, por una parte, y los Países Partes de la Carta del Consejo de Cooperación de los Estados Árabes del Golfo (el Estado de los Emiratos Árabes Unidos, el Estado de Bahrein, el Reino de Arabia Saudita, el Sultanato de Omán, el Estado de Qatar y el Estado de Kuwait), por otra parte, Luxemburgo, 1988, disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A21989A0225%2801%29>.

<i>Régimen de integración regional o Estado</i>	<i>Año del establecimiento de la relación interregional</i>	<i>Principales instrumentos que sustentan la relación</i>	<i>Contenido general u observaciones</i>
Pakistán	2004	Acuerdo marco de cooperación económica entre los Estados del CCG y la República Islámica de Pakistán	Se contempla la promoción de la cooperación económica en diversos ámbitos y el fomento del intercambio de información y de conocimientos técnicos.
India	2004	Acuerdo marco de cooperación económica entre los Estados del CCG y la República de la India ^b	Se contempla la promoción de la cooperación económica en diversos ámbitos y el fomento del intercambio de información y de conocimientos técnicos. Además, se prevé el estudio de los medios para ampliar y liberalizar sus relaciones comerciales, incluido el inicio de conversaciones sobre la viabilidad de una zona de libre comercio entre las Partes.
Turquía	2005	Acuerdo marco de cooperación económica entre los Estados del CCG y la República de Turquía	El acuerdo tiene como objetivo supervisar las actividades de cooperación económica y designar nuevos ámbitos de cooperación entre las Partes mediante el establecimiento de un Comité Mixto de Cooperación Económica.
Mercosur	2005	Acuerdo marco de cooperación económica entre los Estados del CCG y el Mercosur ^c	Se estipula la cooperación económica, técnica y en materia de inversiones, así como el intercambio de información y conocimientos técnicos. Además, se contempla el estudio de los medios e instrumentos para liberalizar sus relaciones comerciales y, eventualmente, negociar la suscripción de un TLC. Asimismo, se prevé, entre otros elementos, la eliminación progresiva de las barreras arancelarias y no arancelarias.
Singapur	2008	Tratado de Libre Comercio entre la República de Singapur y los Estados del CCG ^d	Los objetivos de este Acuerdo son: (a) liberalizar el comercio de bienes; (b) liberalizar el comercio de servicios, y (c) lograr una mayor liberalización de los mercados de contratación.

^b Acuerdo Marco de Cooperación Económica entre los Estados del CCG y la República de la India, Nueva Delhi, 2004, disponible en: <https://investmentpolicy.unctad.org/international-investment-agreements/treaty-files/2694/download>.

^c Acuerdo Marco de Cooperación Económica entre los Estados del CCG y el Mercosur, Brasilia, 2005, disponible en: http://www.sice.oas.org/tpd/mer_gcc/Negotiations/acordomercosul_ccg_e.doc.

^d Tratado de Libre Comercio entre la República de Singapur y los Estados del CCG, Doha, 2008, disponible en: https://www.enterprisesg.gov.sg/-/media/ESG/Files/Non-Financial-Assistance/For-Companies/Free-Trade-Agreements/GSFTA/GSFTA_Legal_Text.

<i>Régimen de integración regional o Estado</i>	<i>Año del establecimiento de la relación interregional</i>	<i>Principales instrumentos que sustentan la relación</i>	<i>Contenido general u observaciones</i>
Asociación Europea de Libre Comercio (Liechtenstein, Noruega, Islandia, Suiza)	2009	Tratado de Libre Comercio entre los Estados de la Asociación Europea de Libre Comercio y los Estados del CCG ^e	Los objetivos del Acuerdo son: (a) liberalizar el comercio de bienes; b) liberalizar el comercio de servicios; c) promover la competencia en sus economías; d) garantizar una protección adecuada y eficaz de los derechos de propiedad intelectual; e) lograr una mayor liberalización de la contratación pública; y (f) mejorar mutuamente las oportunidades de inversión.
Malasia	2011	Acuerdo marco de cooperación económica entre los Estados del CCG y la Federación de Malasia ^f	Contempla la creación de un comité conjunto para la cooperación económica, comercial, de inversiones y técnica que evalúe la eventual suscripción de un TLC.
Estados Unidos	2012	Acuerdo marco de cooperación comercial, económica, de inversión y técnica entre el Consejo de Cooperación para los Estados Árabes del Golfo y el gobierno de Estados Unidos de América ^g	Promover todos los aspectos de la cooperación económica, comercial, de inversión y de cooperación técnica y fomentar el intercambio de información y conocimientos técnicos. Se prevé la posibilidad de ampliar y liberalizar las relaciones comerciales, incluida la reducción o eliminación de las barreras arancelarias y no arancelarias al comercio y la inversión.

^e Tratado de Libre Comercio entre los Estados de la Asociación Europea de Libre Comercio y los Estados Miembros del Consejo de Cooperación para los Estados Árabes del Golfo, Hamar, 2009, disponible en: <https://investmentpolicy.unctad.org/international-investment-agreements/treaty-files/2582/download>.

^f Acuerdo Marco de Cooperación Económica entre los Estados del CCG y la Federación de Malasia, 2011, disponible en: [https://fta.miti.gov.my/index.php/pages/view/66#:~:text=Cooperation%20\(FAECITC\)%3F-,The%20Framework%20Agreement%20on%20Economic%2C%20Commercial%2C%20Investment%20and%20Technical%20Cooperation,Saudi%20Arabia%2C%20Bahrain%20and%20Kuwait](https://fta.miti.gov.my/index.php/pages/view/66#:~:text=Cooperation%20(FAECITC)%3F-,The%20Framework%20Agreement%20on%20Economic%2C%20Commercial%2C%20Investment%20and%20Technical%20Cooperation,Saudi%20Arabia%2C%20Bahrain%20and%20Kuwait).

^g Acuerdo Marco de Cooperación Comercial, Económica, de Inversión y Técnica entre el Consejo de Cooperación para los Estados Árabes del Golfo y el Gobierno de Estados Unidos de América, Nueva York, 2012, disponible en: <https://investmentpolicy.unctad.org/international-investment-agreements/treaty-files/5105/download>.

FUENTE: elaboración propia con información del sitio web oficial del CCG y de los documentos citados en las notas al pie de tabla.

Cabe señalar que esto no significa que el CCG esté exento de problemas; sin embargo, dicha situación no ha mermado su interés en continuar fortaleciendo sus relaciones interregionales con la UE, el Mercosur y la AELC y, más aún, sus aproximaciones cuasi interregionales con socios estratégicos de otros continentes. Esta disposición abre una ventana de oportunidad importante para aquellos Estados que buscan diversificar sus relaciones exteriores y cuentan con los recursos a nivel interno para garantizar una relación fructífera para ambas partes.

5. *El interregionalismo en África: la Unión Africana como caso de éxito limitado*

En el continente africano, especialmente desde el inicio de las independencias en la década de los sesenta, comenzaron a surgir, de manera acelerada, diferentes esfuerzos integracionistas que buscaban, en primera instancia, mejorar las condiciones económicas internas y la calidad de vida de la población y, en un segundo momento, el reconocimiento internacional como regímenes de integración conformados por Estados libres, soberanos e independientes.

Como recuerdan Ignacio Bartesaghi y María Eugenia Pereira,

el continente africano se caracteriza por un panorama de países fragmentados, con economías reducidas y poco estables, por lo que la conformación de espacios más amplios que permitan el desarrollo de economías de escala, fue uno de los motivadores de la implementación de muchos de los esquemas de integración, modelo que además se planteaba como opción frente al fracaso de las políticas nacionales de gran parte de los países del continente.³²⁵

Fue entonces cuando los Estados, tomando en consideración su ubicación geográfica, iniciaron proyectos de regionalismo que, con el paso de los años, adquirieron las características de regímenes de integración regional. En palabras de Giovanni Molano Cruz:

El proceso africano, inicialmente, buscó responder a desafíos y tensiones entre Estados. Pero la integración económica también fue un objetivo invariable... Con la salvedad de que, desde su gestación, la formación regional africana ha estado determinada por una sentida dependencia de sus países miembros con las metrópolis europeas. En ese contexto, en 1959 surgió la Unión Económica y Monetaria Oeste-Africana, y en 1963 fue creada la Organización de la Uni-

³²⁵ Bartesaghi, Ignacio y Pereira, María Eugenia, “Los procesos de integración en África: desarrollo en contextos adversos”, *Revista PUCE*, Quito, núm. 101, agosto de 2016, p. 9.

dad Africana (OUA). En 1964 apareció la Unión Aduanera de los Estados de África Central, y en 1967, la Comunidad de África Oriental. Pero fue durante las décadas siguientes cuando florecieron configuraciones regionales africanas. En 1972, la Unión Económica y Monetaria de África Occidental; en 1975, la Comunidad Económica de los Estados de África del Oeste (Cedeao); en 1980, la Conferencia de Coordinación para el Desarrollo de África Austral (CCDA), y en 1983, la Comunidad Económica de los Estados de África Central (CEEAC), devinieron bloques significativos de cooperación regional.³²⁶

En 2022, se podían contabilizar, al menos, diez regímenes de integración africanos, mismos que se detallan en la tabla de la siguiente página.

Como puede advertirse, todos los regímenes, salvo la UA, son de alcance subregional. Además, la mayoría de los Estados participan en dos o más procesos de integración (factor de estrés endógeno), pues buscan proteger sus mercados, acceder a mercados integrados y alcanzar objetivos específicos a partir de lo que puede ofrecerle determinado régimen de integración.

Esto representa un problema importante porque, por un lado, es muy complicado hacer converger los intereses de dos o más realidades distintas y, por el otro, los Estados no tienen la solvencia económica para hacer frente a las obligaciones contraídas como miembros de distintos regímenes de integración, ocasionado que estos últimos no cuenten con los recursos económicos y humanos suficientes para realizar las actividades encaminadas al logro de sus objetivos y, en última instancia, tengan que depender de apoyo extrarregional con todas las consecuencias que ello implica.

Por su parte, Bruce Byiers, Sean Woolfrey, Alfonso Medinilla y Jan Vanheukelom señalan lo siguiente:

Los gobiernos africanos creen que los organismos intergubernamentales sólo sirven a sus intereses... Por lo tanto, se comportan de forma oportunista, a corto plazo, sin prestar suficiente atención al fortalecimiento a largo plazo de las funciones regionales necesarias para la provisión de bienes públicos regionales. La pertenencia a varias organizaciones regionales es sólo una manifestación de su falta de compromiso con la provisión de bienes públicos regionales. La plétora de organizaciones regionales y formas institucionales que son incapaces de proporcionar las funciones y capacidades necesarias para aportar valor añadido regional es otra, al igual que la falta de compromiso financiero de muchos Estados miembros con sus organizaciones regionales.³²⁷

³²⁶ Molano Cruz, Giovanni, “La construcción de un mundo de regiones”, *Revista de Estudios Sociales*, Bogotá, núm. 61, julio de 2017, p. 17.

³²⁷ Byiers, Bruce *et al.*, *Démêler l'écheveau politique des organisations régionales africaines*, Maastricht, Centro Europeo para la Gestión de Políticas de Desarrollo, 2020, p. 19, disponible en:

TABLA 15. REGÍMENES DE INTEGRACIÓN
AFRICANOS (2022)

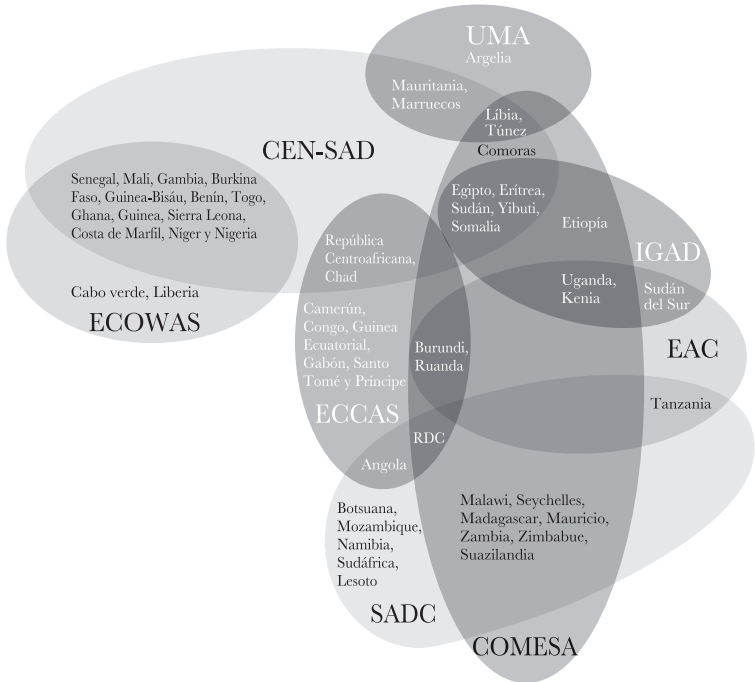
<i>Régimen de integración regional</i>	<i>Año de origen</i>	<i>Ubicación geográfica</i>	<i>Estados miembros</i>
Unión Aduanera de África Austral	1910	África del Sur	Botsuana, Suazilandia, Lesoto, Namibia, Sudáfrica
Comunidad Económica de los Estados de África Occidental	1975	África del Oeste	Benín, Burkina Faso, Cabo Verde, Costa de Marfil, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea-Bisáu, Liberia, Mali, Níger, Nigeria, Senegal, Sierra Leona, Togo
Comunidad Económica de los Estados de África Central	1983	África del Sur y Centro	Camerún, Guinea Ecuatorial, Santo Tomé y Príncipe, Gabón, República del Congo, Angola, Chad, República Centroafricana, Ruanda, Burundi, República Democrática del Congo
Unión del Magreb Árabe	1989	África del Norte	Argelia, Libia, Marruecos, Mauritania y Túnez
Comunidad de desarrollo de África Austral	1992	África del Sur y Este	Angola, Botsuana, Comoras, República Democrática del Congo, Suazilandia, Lesoto, Madagascar, Malawi, Mauricio, Mozambique, Namibia, Seychelles, Sudáfrica, Tanzania, Zambia y Zimbabue
Mercado Común para el Este y el Sur de África	1994	África del Sur y Centro	Burundi, Comoras, República Democrática del Congo, Yibuti, Egipto, Eritrea, Suazilandia, Etiopía, Kenia, Libia, Madagascar, Malawi, Mauricio, Ruanda, Seychelles, Somalia, Sudán, Túnez, Uganda, Zambia y Zimbabue
Unión Económica y Monetaria de África Occidental	1994	África del Oeste	Benín, Burkina Faso, Costa de Marfil, Guinea-Bisáu, Malí, Níger, Senegal y Togo
Comunidad Económica y Monetaria de África Central	1994	África del Centro	Camerún, República Centroafricana, Chad, Guinea Ecuatorial, Gabón y República del Congo
Comunidad de África Oriental	2000	África del Este	Burundi, Kenia, Ruanda, Sudán del Sur, Tanzania y Uganda
Unión Africana	2002	África	Todos los Estados africanos

FUENTE: elaboración propia con información de los sitios web oficiales de los regímenes de integración enlistados.

Para lograr comprender mejor la complejidad del regionalismo africano, a continuación, en la página que sigue, se presenta un esquema que permite apreciar la superposición de los distintos regímenes de integración regional.

https://ecdpm.org/application/files/1616/5546/8643/PEDRO-Demeler-Echeveau-Politique-Des-Organisations-Regionales-Africaines-Rapport-De-Synthese-ECDPM.pdf.

ESQUEMA 2. SUPERPOSICIÓN DE LOS REGÍMENES DE INTEGRACIÓN AFRICANOS



FUENTE: Bidaurratzaga-Aurre, Eduardo *et al.*, “Integración y transformación económica en África: potencial y limitaciones del Área de Libre Comercio Continental Africana”, *Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo*, Zaragoza, vol. 10, núm. 1, 2021, p. 225.

En cuanto a la estructura general de los regímenes de integración, se observa un alto grado de institucionalidad, es decir, cada uno contempla instituciones intergubernamentales con funciones diferenciadas para evitar la concentración y, con ello, la ineficacia de las actividades consensuadas. Esta estrategia se debe a que

los líderes africanos trataron de imitar la experiencia de la Unión Europea (UE), porque... estaban interesados en promover una mayor estabilidad y cooperación a nivel regional, a través de políticas interregionales específicas, principalmente en lo que respecta al desarrollo, la creación de instituciones, el comercio y otras cuestiones de interés y preocupación comunes.³²⁸

³²⁸ Kitipov, Julian, “African Integration and Inter-Regionalism: the Regional Economic Communities and their Relationship with the European Union”, *The Strategic Review for Southern Africa*, Pretoria, vol. 34, 2012, p. 22.

En el mismo sentido, Fredrik Söderbaum considera lo siguiente:

La mayoría de las principales organizaciones regionales de África —como la UA, la CEDEAO, la CAO, la IGAD, la SADC y la UEMOA— han llevado a cabo una amplia reforma institucional durante las últimas décadas, y en muchos casos la UE ha sido la principal fuente de inspiración y apoyo. En general, existen razones convincentes para promover el fortalecimiento institucional de las organizaciones regionales, ya que la mayoría de ellas son débiles, están infradotadas y carecen de las capacidades necesarias para garantizar la aplicación de las políticas. Pero la creación de instituciones no es un fin en sí mismo y también puede utilizarse para impulsar el régimen.³²⁹

Por lo que se refiere a los intereses que subyacen a los distintos regímenes de integración, existe coincidencia en temas de comercio, energía y transporte, así como la marginación de temas relacionados con la prevención de conflictos, la democracia y el bienestar social, los cuales se mantienen plenamente bajo la soberanía de los Estados miembros.

Ahora bien, además de la superposición de los regímenes de integración, habría que agregar algunos factores de estrés adicionales que no han permitido el fortalecimiento de estos procesos, aun cuando algunos llevan más de 30 años de existencia. Retomando el análisis de Julian Kitipov, destacan los siguientes:

- El aumento de actores internacionales interesados en el continente africano, siendo China y sus intereses en los recursos energéticos y materias primas el ejemplo más claro.
- El interés de algunos Estados africanos, especialmente de los más poderosos en términos de capacidad económica, en negociar TLC u otros instrumentos jurídicos de manera bilateral, ya sea con Estados o regímenes de integración extrarregionales.
- Falta de mecanismos eficaces para coordinar e institucionalizar los intereses de los diversos regímenes de integración africanos.
- Falta de coordinación entre los Estados miembros.
- Carencia de recursos humanos para diseñar, ejecutar y gestionar los proyectos de los regímenes de integración.
- El impulso político de los dirigentes para centralizar, en lugar de descentralizar, los proyectos microrregionales.

³²⁹ Söderbaum, Fredrik, “African Regionalism and EU-African Interregionalism”, en Telò, Mario (ed.), *European Union and New Regionalism. Regional Actors and Global Governance in a Post-Hegemonic Era*, Hampshire, Ashgate, 2017, p. 193.

- Los procesos generales de toma de decisiones también son débiles y la elaboración de políticas es lenta, coyuntural y opaca, y, a veces, controversial.
- Las instituciones de los regímenes de integración sufren una grave falta de financiación, lo que merma su eficiencia y eficacia.
- Las relaciones intrarregionales, especialmente el comercio entre los Estados africanos, son limitadas.³³⁰

Independientemente de los resultados tangibles de cada uno de los regímenes de integración africanos, aun cuando son importantes para comprender con mayor precisión su relevancia regional y global, sólo se considerará a la UA porque es un régimen continental consolidado que ha hecho propio, aunque de manera poco eficiente, el siguiente objetivo de la integración regional: “[ser] un trampolín hacia las relaciones multilaterales con el resto del mundo, así como para mejorar su propio estatus en el sistema global mediante el uso del comercio”.³³¹

Además, es preciso recordar que, en 2008, la UA impulsó la suscripción de un Protocolo sobre las Relaciones entre la Unión Africana (UA) y las Comunidades Económicas Regionales (CER) que, entre otras cosas, pretende “formalizar, consolidar y promover una cooperación más estrecha entre las CER y entre éstas y la Unión mediante la coordinación y armonización de sus políticas, medidas, programas y actividades en todos los ámbitos y sectores”.³³² De esta forma, se prevé que, en algún momento, todas las políticas de las CER se armonizarán bajo el paraguas de la UA, por lo que este último régimen de integración regional es, sin lugar a dudas, el más importante del continente.

En términos generales, coincidiendo con José Manuel Sobrino Heredia, se pueden precisar cuatro características del regionalismo africano o, como el autor las denomina, de las organizaciones regionales internacionales (OIR) de dicho continente.

- Es un sistema en el que el poder se reparte entre los diferentes Estados de una manera igualitaria (ausencia de Estado hegemónico a nivel continental).
- Es un sistema que descansa sobre un pluralismo subregional (exis-

³³⁰ Cfr. *ibidem*, pp. 33-38.

³³¹ *Ibidem*, p. 40.

³³² *Protocolo sobre las relaciones entre la Unión Africana (UA) y las Comunidades Económicas Regionales (CER)*, Adís Abeba, 2008.

tencia de un elevado número de OIR, algunas de vida efímera, de dimensiones geográficas y funcionales muy diversas, que tienden a formarse en marcos preestablecidos por el colonialismo).

- Es un sistema que políticamente es independiente, pero económicamente depende del sistema mundial.
- Es un sistema cuyas relaciones internacionales aparecen dominadas por ciertos principios rectores: apoyo a los movimientos de liberación, respeto a las fronteras existentes, arreglo de controversias interafricanas en un marco africano.³³³

En términos generales, “se puede concluir indicando que el regionalismo en África, por regla general, tiene un contenido progresivo alejado de formas institucionales rígidas y favorable a las uniones económicas restringidas, más fácilmente realizables que los conjuntos políticos”.³³⁴

A. *La Unión Africana*

En 1999, los Estados miembros de la entonces OUA decidieron sustituir el mecanismo de integración por uno que se adecuara al contexto internacional de la época. Fue así como en 2002 se constituyó oficialmente la UA, la cual tiene su sustento normativo en la Carta Constitutiva firmada en julio de 2000 por 53 de los 55 Estados del continente africano. En dicho documento, así como en el Protocolo de Enmiendas adoptado en 2003, se establecen los siguientes objetivos de la organización:

- Lograr una mayor unidad y solidaridad entre los países africanos y sus pueblos.
- Defender la soberanía, la integridad territorial y la independencia de sus Estados miembros.
- Acelerar la integración política y socioeconómica del continente.
- Promover y defender las posiciones comunes africanas en cuestiones de interés para el continente y sus pueblos.
- Fomentar la cooperación internacional.
- Promover la paz, la seguridad y la estabilidad en el continente.
- Promover los principios e instituciones democráticas, la participación popular y la buena gobernanza.

³³³ Cfr. Sobrino Heredia, José Manuel, *op. cit.*, p. 126.

³³⁴ *Idem.*

- Promover y proteger los derechos humanos y de los pueblos de acuerdo con la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, y otros instrumentos pertinentes de derechos humanos.
- Establecer las condiciones necesarias que permitan al continente desempeñar el papel que le corresponde en la economía mundial y en las negociaciones internacionales.
- Promover el desarrollo sostenible a nivel económico, social y cultural, así como la integración de las economías africanas.
- Promover la cooperación en todos los ámbitos de la actividad humana para elevar el nivel de vida de los pueblos africanos.
- Coordinar y armonizar las políticas entre las Comunidades Económicas Regionales existentes y futuras para la consecución gradual de los objetivos de la Unión.
- Avanzar en el desarrollo del continente mediante la promoción de la investigación en todos los campos, en particular en el científico y tecnológico.
- Trabajar con los socios internacionales pertinentes en la erradicación de las enfermedades prevenibles y en la promoción de la buena salud en el continente.
- Garantizar la participación efectiva de las mujeres en la toma de decisiones, especialmente en los ámbitos político, económico y sociocultural.
- Desarrollar y promover políticas comunes en materia de comercio, defensa y relaciones exteriores para garantizar la defensa del continente y el fortalecimiento de sus posiciones negociadoras.
- Invitar y fomentar la plena participación de la diáspora africana... en la construcción de la Unión Africana.³³⁵

Como se puede advertir, los objetivos de este régimen de integración regional, o mejor dicho continental, son demasiado amplios y muy difíciles de alcanzar, particularmente si se considera que la gran mayoría de los Estados miembros tiene un nivel de desarrollo muy bajo y muchos temas internos por atender, mermando de esa forma su interés en la integración regional.

No obstante, los Estados miembros fueron más allá al aprobar la creación de una estructura institucional compleja que está integrada por múltiples órganos de toma de decisiones con funciones determinadas. La lista es encabezada por la Asamblea de Jefes y Jefes de Estado y continúa con el

³³⁵ Unión Africana, "About the African Union", *The African Union Commission*, Adís Abeba, s. a., disponible en: <https://au.int/en/overview>.

Consejo Ejecutivo, el Comité de Representantes Permanentes, los Comités Técnicos Especializados, el Consejo de Paz y Seguridad y la Comisión de la Unión Africana. Además, se constituyó el Parlamento Panafricano, el Consejo Económico, Social y Cultural y otros órganos encargados de los temas económicos, judiciales y de derechos humanos.

En cuanto a los factores de estrés que no han permitido lograr los objetivos propuestos desde la constitución de la UA, destacan los identificados por Ignacio Bartesaghi y María Eugenia Pereira:

la falta de voluntad de los estados partes, así como la situaciones coyunturales que atravesó el continente africano (golpes de estado, divergencias ideológicas en un contexto marcado por la Guerra Fría, diferencias políticas), sumado a la dificultad en la toma de decisiones por consenso o por el quórum de 2/3 de los Estados miembros y sin supranacionalidad, bloquearon a la organización, reduciéndola a un simple foro de discusión sin la capacidad de tomar decisiones relevantes para el continente.³³⁶

Ahora bien, en términos macroeconómicos, la UA, con una población estimada de 1,296,592,596 personas, tiene un PIB anual que asciende a 1,955,521 millones de euros y un PIB per cápita promedio de 1,508 euros.³³⁷ A este escenario poco halagüeño, sobre todo si se considera el PIB per cápita, habría que agregar que el 49% del PIB anual es aportado por tan sólo tres Estados (Nigeria, Egipto y Sudáfrica), mientras que el 51% restante lo aportan el resto de los Estados. En otras palabras, las asimetrías económicas son abismales y, por ende, no es de extrañar el poco interés que en muchas ocasiones se le presta a la consecución de objetivos de la organización continental.

Con relación a su capacidad económica,

aunque los Estados africanos crearon la UA, más de la mitad del presupuesto anual de la UA... es sufragado por donantes no africanos y el objetivo principal de la UA de “unir África” no se ha cumplido en general, aunque ha conseguido aprobar no menos de 203 políticas que han sido acordadas por los 53 miembros. Así, “la UA es en teoría progresista pero en la práctica regresiva”.³³⁸

³³⁶ Bartesaghi, Ignacio y Pereira, María Eugenia, *op. cit.*, p. 11.

³³⁷ “UA - Unión Africana”, *Datosmacro.com*, Madrid, s. a., disponible en: <https://datosmacro.expansion.com/paises/grupos/union-africana>.

³³⁸ Krishnan, S. Venkata y Dhal, Gayatri, “India-African Union: An Asymmetric Quasi-Interregional Subsystem”, *Procedia - Social and Behavioral Sciences*, Oxford, vol. 157, 2014, p. 273.

Y se podría agregar que es altamente dependiente del extranjero, con todas las consecuencias que ello implica.

Sin embargo, es posible rescatar algunos logros muy concretos de la Unión, como la creación de instituciones y de una estructura para su funcionamiento y la articulación de una agenda continental que les permite a los Estados miembros, especialmente a los pequeños y de menor nivel de desarrollo, tener una participación en foros regionales e internacionales.

a. Características generales de las relaciones interregionales

Como se mencionó anteriormente, uno de los objetivos de la UA es desarrollar y promover políticas comunes en materia de relaciones exteriores para garantizar la defensa del continente y el fortalecimiento de sus posiciones negociadoras; empero, como argumenta Melaku Muluaem, la organización no tiene una política exterior común,³³⁹ lo cual es una falta importante porque implica que existe “una incoherencia política entre África y otros países del mundo”.³⁴⁰ En ese sentido, agrega que “la presencia de una política exterior común ayudará a África a tener una asociación estratégica claramente definida y un enfoque de las relaciones exteriores. En el diseño de la política exterior común es necesario que haya un consenso unánime entre los Estados miembros de la Unión Africana”.³⁴¹

Ahora bien, lo poco que se ha avanzado en términos de las relaciones interregionales y cuasi interregionales se menciona claramente en el sitio web de la UA.³⁴² En dicha fuente se enlistan las asociaciones externas formales con organizaciones, regiones o Estados, a saber:

- África-Liga de Estados Árabes.
- Asociación Unión Africana-Unión Europea.
- Foro de Cooperación África-América del Sur.
- Diálogo de alto nivel entre la Comisión de la Unión Africana y Estados Unidos de América.

³³⁹ Es importante aclarar que la falta de una política exterior no es privativo de la UA. De hecho, la mayoría de las organizaciones intergubernamentales carecen de una agenda común de política exterior, ya que muestran un nivel prácticamente nulo de supranacionalidad.

³⁴⁰ Muluaem, Melaku, “The African Union and Foreign Policy”, *Africa Portal*, Johannesburg, s. a., disponible en: https://media.africaportal.org/documents/attachment-44-AU_and_foreign_policy_to_EIIPD_web.pdf.

³⁴¹ *Idem*.

³⁴² “External Partnerships between the AU and Organisations, Regions or Countries”, *African Union*, Adís Abeba, 2022, disponible en: <https://au.int/en/partnerships>.

- Foro de Cooperación China-África.
- Conferencia Internacional de Tokio sobre el Desarrollo de África.
- Asociación África-India.
- Asociación África-Turquía.
- Asociación África-Corea del Sur.

Adicionalmente, la UA ha establecido una relación de cooperación más estrecha con la CARICOM, especialmente desde septiembre de 2021, cuando se llevó a cabo la primera cumbre entre ambos regímenes de integración regional. En ese momento, las partes se comprometieron a trabajar de manera conjunta para fomentar el comercio, la inversión y los contactos interpersonales entre ambas regiones.

De manera complementaria, la UA celebra periódicamente cumbres con algunos Estados de diferentes partes del mundo, mismas que son de utilidad para que el propio régimen de integración y sus miembros avancen hacia objetivos geoestratégicos. Al respecto, destaca la cumbre celebrada del 13 al 15 de diciembre de 2022 en Washington D. C., EUA, en la que participaron el presidente estadounidense Joe Biden, 49 jefas y jefes de Estado de África y representantes de la UA. Entre los aspectos discutidos, destaca la declaración del presidente Joe Biden sobre el apoyo que le brindará a la UA para que se incorpore como miembro permanente del G-20. Esto, sin duda, le permitirá al régimen de integración tener una mayor participación en las discusiones sobre temas globales y, al mismo tiempo, aumentar su presencia y visibilidad internacional.

b. Instrumentos jurídicos constitutivos de las relaciones interregionales y cuasi interregionales

Al revisar la información disponible sobre las asociaciones externas enlistadas, se advierte que todas se materializan en cumbres de líderes y representantes de diferentes niveles jerárquicos de los Estados africanos y de la contraparte, en las cuales se discuten diversos temas y se aprueban declaraciones, marcos de cooperación, estrategias y planes de acción conjuntos.

Destaca el caso de la relación cuasi interregional con EUA, pues se sustenta en un Memorando de Entendimiento y en la Ley de Crecimiento y Oportunidad en África, un instrumento jurídico estadounidense que permite a ciertos Estados africanos exportar determinadas mercancías libres de impuestos al mercado de EUA. Además, en el marco de la cumbre referida en párrafos anteriores se suscribió el Memorando de Entendimiento sobre

Cooperación para el Comercio y la Inversión entre la Secretaría de la Zona de Libre Comercio Continental Africana y el Gobierno de Estados Unidos de América.

En la página siguiente, se presenta una tabla sobre las relaciones exteriores de la UA con otros regímenes de integración regional y con Estados de otras latitudes del orbe.

Por último, conviene hacer una referencia breve sobre una relación cuasi interregional adicional. De acuerdo con S. Venkata Krishnan y Gayatri Dhal, “la Unión Africana tiene una relación especial con Brasil, otra potencia emergente del mundo. Recientemente, Brasil ha anunciado que cancelará o reestructurará una deuda de casi 900 millones de dólares con África... y ha duplicado su presencia diplomática de 17 a 37 embajadas”.³⁴³

De lo anterior, se puede concluir que, si bien la UA no ha establecido una red amplia de relaciones extrarregionales, y las ya formalizadas no han tenido resultados sustanciales, los Estados miembros tienen un gran potencial por razones múltiples, hecho que hace atractivo al continente, en su conjunto y, por lo mismo, se visualiza como una ventana de oportunidad para aquellos Estados que buscan diversificar sus relaciones exteriores, sobre todo generando vínculos cuasi interregionales con regímenes de integración que gozan de personalidad jurídica propia y tienen la potestad para negociar y celebrar acuerdos internacionales para formalizar e institucionalizar la relación.

Sin embargo, no se puede soslayar el hecho de que la UA sigue insistiendo en la importancia de negociar como un bloque integrado, lo cual abre ventanas de oportunidad para que aumente su presencia global. Un ejemplo importante es la solicitud que presentó Cyril Ramaphosa, presidente de Sudáfrica, durante la Cumbre del G-20 celebrada en Indonesia en noviembre de 2022, para que la UA sea miembro permanente de dicho foro como la UE, lo cual, como se señaló anteriormente, será apoyado por EUA.

Tal vez, en un primer momento, la UA no representa un nicho de oportunidad, sobre todo porque el nivel de integración, al igual que ocurre en América Latina con sus respectivos matices, es muy bajo. Esto lo demuestra, por ejemplo, la superposición de múltiples regímenes de integración regional y el poco interés de las y los líderes africanos en este tema. Pese a ello, Estados como China, India, Turquía y Corea del Sur han apostado por mantener una relación “estrecha” con la UA, pues finalmente es el único régimen de integración de alcance continental y, por lo mismo, puede ser un trampolín para establecer relaciones bilaterales con Estados en específico.

³⁴³ Krishnan, S. Venkata y Dhal, Gayatri, *op. cit.*, p. 273.

TABLA 16. RELACIONES INTERREGIONALES Y CUASI INTERREGIONALES DE LA UA CON DISTINTOS REGÍMENES DE INTEGRACIÓN Y ESTADOS (FEBRERO DE 2022)

<i>Régimen de integración regional o Estado</i>	<i>Año del establecimiento de la relación interregional</i>	<i>Principales instrumentos que sustentan la relación</i>	<i>Contenido general u observaciones</i>
Liga de Estados Árabes	1977	Estrategia de Asociación África-Árabe y Plan de Acción Conjunto África-Árabe 2011-16	La estrategia de asociación se articula en torno a cuatro grandes áreas de cooperación: política; económica, comercial y financiera; agrícola y de seguridad alimentaria; y sociocultural. Además, se establecen tres mecanismos de seguimiento: la Cumbre África-Árabe, el Consejo Conjunto África-Árabe de Ministros de Asuntos Exteriores y el Comité de Coordinación de la Asociación África-Árabe a nivel ministerial y de altas funcionarias y funcionarios.
Unión Europea	2000	Estrategia conjunta África-Europa y Hoja de ruta conjunta 2014-17	Los objetivos de la asociación son: reforzar las relaciones políticas; fortalecer y promover cuestiones de interés común; promover un multilateralismo eficaz; y promover asociaciones centradas en las personas. Los mecanismos de seguimiento tienen lugar a varios niveles, como las cumbres de jefas y jefes de Estado, las reuniones ministeriales, las reuniones entre comisiones y otros foros de la sociedad civil, el sector privado y los legisladores.
América del Sur	2006	-	El objetivo de la relación megarregional es facilitar el desarrollo del comercio y la industria y promover la paz y la seguridad, la democracia, la gobernanza y la justicia social. En cuanto a los mecanismos de seguimiento, se prevé un grupo de coordinación, un comité <i>ad hoc</i> , reuniones de altas funcionarias y funcionarios, reuniones ministeriales y la Asamblea.
Estados Unidos	2013	Memorando de entendimiento y Ley estadounidense de Crecimiento y Oportunidad en África	La cooperación formal se centra en temas como la paz y la seguridad, la democracia y la gobernanza, el crecimiento económico, el comercio y la inversión, y el fomento de las oportunidades y el desarrollo. Además, se ha propiciado la exportación de productos africanos libres de impuestos al mercado estadounidense.
	2022	Memorando de entendimiento sobre cooperación para el comercio y la inversión entre la Secretaría de la Zona de Libre Comercio Continental Africana y el gobierno de Estados Unidos de América	El instrumento tiene como principal objetivo desarrollar la colaboración entre las Partes para impulsar la competitividad y atraer inversiones al continente africano, así como promover (a) el comercio sostenible y la integración económica en África; (b) un desarrollo inclusivo y sostenible; y (c) el intercambio de información para consolidar y ampliar las relaciones comerciales y de inversión, el entendimiento y la cooperación en ámbitos de interés común.

<i>Régimen de integración regional o Estado</i>	<i>Año del establecimiento de la relación interregional</i>	<i>Principales instrumentos que sustentan la relación</i>	<i>Contenido general u observaciones</i>
China	2002	-	La UA es miembro del Foro de Cooperación China-África, el cual está mandatado para reforzar las consultas, ampliar la cooperación y promover el diálogo político y la cooperación económica entre África y China. La cooperación se ha traducido en apoyos económicos provenientes del gobierno chino.
Japón	2010	-	Si bien la Conferencia Internacional de Tokio sobre el Desarrollo de África se instituyó en 1993, la UA se incorporó como miembro en 2010. El objetivo de la Conferencia Internacional es promover el diálogo político de alto nivel y movilizar el apoyo económico a las iniciativas de desarrollo africanas. La Conferencia Internacional es supervisada por un mecanismo de seguimiento, que comprende una estructura de tres niveles: una secretaría conjunta, un comité de seguimiento conjunto y reuniones de seguimiento.
India	2008	Declaración de Delhi, Marco de Cooperación África-India, Plan de Acción del Marco de Cooperación Reforzada y Marco de la Asociación Estratégica	La cooperación bilateral se enfoca en los siguientes temas: economía, comercio e industria; agricultura; energía; economía de los océanos; infraestructuras; educación; desarrollo de capacidades; salud; y paz y seguridad.
Turquía	2008	Declaración de Estambul, Marco de Cooperación, Declaración de Malabo y planes de acción conjunta	La cooperación se centra en la cooperación intergubernamental; el comercio y la inversión; la agricultura, la agroindustria, el desarrollo rural, la gestión de los recursos hídricos y las PYMES; la salud; la paz y la seguridad; las infraestructuras, la energía y el transporte; la cultura, el turismo y la educación; los medios de comunicación, las tecnologías de la información y la comunicación; y el medio ambiente.
Corea del Sur	2006	Declaración de Seúl y planes de acción conjunta	El Foro África-Corea es un mecanismo de seguimiento de la Iniciativa Coreana de Desarrollo Africano.

FUENTE: elaboración propia con información del sitio web de la UA, <https://au.int/en/partnerships>.

Finalmente, retomando brevemente la idea de la superposición de múltiples regímenes de integración, no se puede soslayar la importancia de las distintas comunidades económicas africanas, pues en gran medida son las que determinan la agenda del régimen continental, aprovechándose del apoyo, sobre todo económico, que reciben de la UE y de otros socios estratégicos.

Esto hace aún más complejo el eventual establecimiento de una relación cuasi interregional con la UA.

II. ANÁLISIS SUCINTO DEL CUASI INTERREGIONALISMO COMO ESTRATEGIA DE POLÍTICA EXTERIOR DE LOS ESTADOS

Una vez analizados los principales regímenes de integración regional, especialmente sus relaciones interregionales, conviene hacer una breve reflexión sobre la práctica del cuasi interregionalismo. Para tal efecto, en la página que sigue, se presenta una tabla que relaciona los Estados que han incluido al cuasi interregionalismo como una estrategia de su política exterior para establecer vínculos formales con los regímenes de integración analizados en apartados previos.

Como se puede observar, el cuasi interregionalismo no ha sido una estrategia de política exterior recurrente, pues de los 193 Estados miembros de la ONU, tan sólo 27 mantienen relaciones cuasi interregionales, al menos con los regímenes de integración revisados. Cabe señalar que esta lista es enunciativa más no limitativa.

Una segunda idea se refiere a la poca diversificación de las relaciones, ya que, como se muestra en la tabla, solamente China y EUA mantienen vínculos formales con los cinco regímenes de integración, seguidos por Corea del Sur, India y Japón con cuatro relaciones formales; Turquía y Australia con tres relaciones formales; Chile, Noruega, Singapur, Brasil, Suiza, Canadá, Pakistán y Rusia con dos relaciones; y finalmente el resto, incluyendo a México, con una relación formal.

Esto no resulta extraño, pues solamente grandes potencias como EUA y China, y algunos países emergentes como Corea del Sur e India, disponen, además de interés y voluntad política, de los recursos y capacidades necesarias para tener presencia en múltiples regiones del planeta, lo cual, más que tener beneficios económicos derivados del aumento de flujos comerciales, les otorga, en términos realistas, poder.

Ahora bien, si se toma como variable de análisis la existencia de instrumentos jurídicos como sustento de las relaciones cuasi interregionales, el panorama se torna aún menos halagüeño. Esto, debido a que la mayoría de las relaciones reportadas en la tabla de referencia corresponden a los Estados que han decidido relacionarse con la ASEAN bajo el estatus de observadores, lo que, en esencia, no constituye una relación cuasi interregional en sentido estricto, pues no media ningún acuerdo que contenga los alcances de la relación de cooperación.

TABLA 17. ESTADOS CON RELACIONES CUASI INTERREGIONALES

<i>Estado</i>	<i>UE</i>	<i>ASEAN</i>	<i>SAARC</i>	<i>CCG</i>	<i>UA</i>	<i>Total</i>
Alemania		X				1
Australia	X	X	X			3
Brasil	X	X				2
Canadá	X	X				2
Chile	X	X				2
China	X	X	X	X	X	5
Corea del Sur	X	X	X		X	4
Estados Unidos	X	X	X	X	X	5
Francia		X				1
India	X	X		X	X	4
Irán			X			1
Italia		X				1
Japón	X	X	X		X	4
Líbano				X		1
Malasia				X		1
Mauricio			X			1
México	X					1
Myanmar			X			1
Noruega	X	X				2
Nueva Zelandia		X				1
Pakistán		X		X		2
Reino Unido		X				1
Rusia	X	X				2
Singapur	X			X		2
Sudáfrica	X					1
Suiza	X	X				2
Turquía		X		X	X	3

FUENTE: elaboración propia.

Además, son muy pocos los Estados que han suscrito un TLC u otro instrumento vinculante que permita llevar la relación a la práctica sustantiva, yendo más allá de meras intenciones, pues en política (exterior) éstas no bastan.

III. BALANCE DEL INTERREGIONALISMO Y EL CUASI INTERREGIONALISMO EN SUS TÉRMINOS ACTUALES

A partir del análisis previo de las relaciones interregionales y cuasi interregionales de los principales regímenes de integración del orbe, específicamente de los instrumentos jurídicos mediante los cuales se establecen vínculos formales con Estados en particular, se puede afirmar lo siguiente.

En primera instancia, los instrumentos jurídicos de los regímenes de integración regional, ya sea con entidades homólogas (interregionalismo) o con Estados en particular (cuasi interregionalismo), son muy breves, sobre todo si se les compara con tratados como el T-MEC o el Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico (CPTPP). Esto demuestra que los tratados son eminentemente políticos, aun cuando el objetivo central sea la integración económica. En términos prácticos, esto significa que la voluntad política y el intergubernamentalismo priman sobre la integración y el supranacionalismo, relegando los esfuerzos de cooperación a un segundo plano, muy detrás de los intereses de cada Estado-nación.

También se puede observar que el contenido de los instrumentos es sumamente general, ya que se trata de “criterios orientadores” que establecen un piso mínimo para la cooperación entre las partes, es decir, si bien algunos son instrumentos que gozan de fuerza jurídica vinculante, solamente establecen pautas de conducta, pero no mecanismos que obliguen a los Estados a adecuar el derecho interno a los estándares o normativas contenidas en el instrumento.

En otras palabras, son tratados maleables y de contenido impreciso e incierto y, por ende, adaptable a la voluntad política de los Estados. La estructura y el contenido normativo de los tratados es también muy significativo del declive del concepto de integración supranacional o de “integración por el derecho” que otrora promovía la UE. En otros términos, a través de estos tratados, los países no delegan soberanía a instituciones internacionales, al contrario, el objetivo de los acuerdos consiste en preservar al máximo el margen de maniobra de los Estados en el cumplimiento de los fines y objetivos de la cooperación estratégica.

Desde una perspectiva neofuncional e intergubernamental, en las relaciones internacionales, en este caso de carácter interregional, los Estados retoman su soberanía y utilizan estos instrumentos jurídicos para promover objetivos clave de su política exterior.

Sin embargo, su generalidad también puede ser un aspecto positivo, ya que, al contener disposiciones sobre múltiples temas (comerciales, tecnoló-

gicos, ambientales, culturales, de intercambio académico, etcétera), permiten ver al interregionalismo y al cuasi interregionalismo como una integración mucho más profunda que las clásicas formas de integración económica. Con estos acuerdos se puede lograr todo tipo de compromisos que se consideren esenciales para la política exterior de los Estados. Como son tratados “bilaterales”, su contenido se adapta mucho mejor a las necesidades de cada Estado y los acuerdos políticos son más fáciles de lograr.

Dicho de otro modo, constituyen “acuerdos-marco” que después podrán derivar en instrumentos adicionales, más detallados y, eventualmente, más vinculantes, en función de los intereses estratégicos de las partes.

En el caso específico del cuasi interregionalismo, se percibe que los acuerdos responden a los intereses de la parte más fuerte, la mayoría de las veces de los regímenes de integración regional. Esto no es fortuito, pues, en la actualidad, se percibe el debilitamiento del multilateralismo debido a la preeminencia de las agendas de cada Estado sobre los intereses colectivos que, generalmente, enarbolan los regímenes de integración y los organismos regionales y universales.

En términos generales, se advierte que el interregionalismo es una estrategia marginal de la política exterior de los regímenes de integración regional, sobre todo porque su principal interés consiste en fortalecer sus procesos de integración desde el interior, esto es, a partir de las relaciones intrarregionales. Además, los regímenes de integración, con sus respectivos Estados miembros, se enfrentan a múltiples factores de estrés endógenos que no les permiten ampliar su visión más allá de sus fronteras. La única excepción, aunque con sus limitaciones, es la UE, pues le otorga un peso importante a su relación con otros regímenes de integración y con Estados estratégicos.

Esto, sin duda, tiene una relación directa con el nivel de integración y de fortaleza jurídico-institucional de los regímenes de integración. Un ejemplo concreto se refiere a los mecanismos de solución de controversias previstos en los instrumentos constitutivos de los cinco casos de estudio analizados. La UE es el único régimen de integración que se ha dotado de un tribunal que, entre otras cosas, permite a sus Estados miembros presentar controversias para que sean dirimidas (solución judicial). Por su parte, la UA, la SAARC y el CCG prevén el arbitraje, que claramente no tiene una efectividad comprobada porque los Estados miembros intervienen directamente en los procesos, mientras que la ASEAN solamente recurre a consultas político-diplomáticas.

Por lo que se refiere al cuasi interregionalismo como estrategia de la política exterior, aun cuando está presente en la praxis de los regímenes de integración analizados y de los Estados enlistados en la tabla anterior, los Estados miembros privilegian las relaciones bilaterales con sus vecinos más próximos o con ciertos Estados que son ventanas de oportunidad, especialmente para la colocación de sus productos y servicios en mercados con gran potencial.

Es por ello que la UE, seguida no tan de cerca por la ASEAN, son los regímenes de integración más atractivos. El primero, por ser un mercado común de 27 Estados que permite el libre flujo de bienes, servicios, capitales y personas, mientras que la ASEAN

está formada por países ubicados en una zona geográfica común con gran potencial de demanda, de producción y de interacción para el desarrollo global de [los] empresarios [y con una diversidad importante que] simboliza... una posibilidad de negocios, como las importaciones y las alianzas, que son generadoras de bienestar para [la] ciudadanía y [las] empresas.³⁴⁴

En términos generales, el interregionalismo y sus variantes, como prácticas de política exterior, no han sido explotadas, quizá porque hace falta exponer sus ventajas y bondades o porque han sido eclipsadas por estrategias como el bilateralismo interestatal y el multilateralismo, a pesar de que esta última, por ejemplo, se encuentra en crisis.

Pese a ello, se considera al interregionalismo y al cuasi interregionalismo como estrategias que, de ser aplicadas correctamente, podrían conllevar beneficios importantes para Estados, como México, que tienen la necesidad de formar alianzas con actores internacionales para diversificar sus relaciones exteriores, así como beneficios para los propios regímenes de integración. Ahora restaría preguntarse con cuáles de ellos debería México establecer una relación cuasi interregional, tomando en consideración lo revisado hasta el momento, particularmente los temas que cada régimen ha considerado al formalizar sus relaciones de cooperación con actores estatales en específico.

En ese sentido, resulta necesario realizar un análisis temático de las relaciones cuasi interregionales por cada régimen de integración previamente estudiado. Esto permitirá corroborar los argumentos sobre su idoneidad como un eventual socio potencial para México.

³⁴⁴ Vega, William Gonzalo, *op. cit.*

1. *Unión Europea*

Como se puede advertir en la tabla 18, en la página que sigue, la UE mantiene relaciones de cooperación con sus socios estratégicos en diferentes ámbitos, lo cual se relaciona con las capacidades de cada uno de ellos. Es decir, con todos se mantiene un diálogo político a diferentes niveles, intercambios comerciales y flujos de inversión extranjera; sin embargo, existen diferencias en materias específicas de la cooperación, ya que no todos los Estados tienen ventajas competitivas en todas las áreas.

Por ejemplo, con Brasil se hace un mayor énfasis en el tema de agricultura y medidas sanitarias y fitosanitarias, visto que este Estado se caracteriza por ser un exportador de productos agrícolas. Con EUA, por mencionar un segundo ejemplo, se hace alusión a la cooperación para promover la estabilidad regional y mundial, pues dicho Estado cuenta con la fortaleza económica para brindar ayuda externa y asumir el costo de las acciones que, de manera multilateral, se implementen para hacer frente a un reto global. Y en el caso de México, así como con Canadá, se promueve el fomento de las reuniones entre actores de la sociedad civil debido a la importancia que tienen en sus respectivas jurisdicciones, mientras que con Corea del Sur y Japón se refieren temas vinculados con tecnologías de vanguardia.

Por otro lado, destacan países como la India y Sudáfrica, y, en menor medida, Brasil, que, además de la cooperación mutua, reciben apoyo directo de la UE en forma de asistencia técnica o subvenciones para distintos objetivos, como la consolidación de las bases económicas y sociales o la creación de un entorno favorable para aumentar los montos de inversión extranjera provenientes de empresas europeas.

Finalmente, conviene destacar que la UE tiene un interés especial en el afianzamiento de los regímenes de integración regional de otras partes del mundo, ya que esto le permite tener acceso a mercados unificados y garantizar un diálogo político más ágil y eficaz. Es por ello que la agenda con Brasil incluye el tema del Acuerdo de Asociación con el Mercosur y la integración y cooperación regionales; con India el establecimiento de esquemas de cooperación para mejorar las condiciones en Asia del Sur; con México, además de la modernización del Acuerdo de Asociación, se contempla el impulso a las relaciones con y entre los distintos procesos de integración regional y la gestión conjunta de proyectos de cooperación en Centroamérica y el Caribe; y con Sudáfrica el fomento de la cooperación y la integración económicas regionales.

TABLA 18. PRINCIPALES TEMAS DE LAS RELACIONES CUASI INTERREGIONALES DE LA UE

<i>País</i>	<i>Temas</i>
Brasil	- Cooperación multilateral para responder a retos mundiales. - Cooperación en los sectores de transporte marítimo; minero; sociedad de la información; medio ambiente; recursos naturales; desarrollo sostenible; energía; empleo y asuntos sociales; desarrollo regional; cultura y educación; propiedad intelectual; telecomunicaciones; técnicas espaciales; salud pública; desarrollo social; lucha contra la droga; en materia de integración y cooperación regionales. - Cuestiones sanitarias y fitosanitarias. - Intercambios comerciales y cooperación económica. - Inversiones. - Propiciar la celebración del Acuerdo de Asociación UE-Mercosur. - Reducir los obstáculos al comercio. - Fomentar la amplificación y diversificación de la base productiva de Brasil en los sectores industriales y de servicios.
Canadá	- Diálogo político. - Intercambios comerciales y cooperación económica. - Inversiones y mecanismos de solución de diferencias en la materia (Sistema de Tribunales de Inversiones). - Cooperación en los sectores de medio ambiente y cambio climático; seguridad energética; estabilidad regional; paz y seguridad internacionales; lucha contra el terrorismo; seguridad marítima; gobernanza mundial; energía y energía nuclear; agricultura y pesca; transportes; investigación y desarrollo; salud; migración; desarrollo sostenible; moral pública y protección social y del consumidor; derechos humanos y democracia; lucha contra el terrorismo, el crimen internacional, el tráfico de drogas y el lavado de dinero; ciencia y tecnología; comercio electrónico; servicios financieros; propiedad intelectual. - Fomentar las reuniones de la sociedad civil. - Fomentar intercambios culturales y educativos. - Entrada temporal de trabajadores.
China	- Intercambios comerciales y cooperación económica e inversiones. - Cooperación industrial y técnica. - Cooperación en los sectores agrícola; ciencia y la tecnología; energía; transportes y comunicaciones; protección del medio ambiente; cooperación en los terceros países. - Cooperación multilateral para alcanzar la paz, seguridad y desarrollo sostenible a nivel internacional. - Fomentar la educación y la cultura y facilitar la movilidad interestatal.
Corea del Sur	- Diálogo político. - Intercambios comerciales y cooperación económica. - Inversión. - Cooperación en los sectores de seguridad internacional; operaciones de gestión de crisis; seguridad marítima; ciberseguridad; la lucha contra el terrorismo; desarme nuclear; lucha contra el cambio climático; actividades multilaterales; protección de datos personales y flujos seguros de información; transportes y conectividad; educación; apoyo a las MIPYMES.

<i>País</i>	<i>Temas</i>
Estados Unidos	- Diálogo político. - Intercambios comerciales y cooperación económica e inversión. - Cooperación en temas vinculados con el cambio climático y el desarrollo sostenible; el comercio; la seguridad social y la democracia; seguridad y defensa; derechos humanos; derecho internacional; reforma y equidad fiscal globales; protección de las tecnologías críticas; inteligencia artificial y flujos masivos de datos. - Fortalecer la cooperación multilateral en objetivos comunes de su política exterior. - Respuestas conjuntas para promover la estabilidad regional y mundial.
India	- Fomentar el potencial y crecimiento económicos de la India brindando recursos y asistencia técnica. - Crear un entorno favorable en la India para las inversiones. - Diálogo político. - Intercambios comerciales y cooperación económica. - Inversiones. - Cooperación en cuestiones técnicas, económicas y culturales. - Ayudar a la protección ambiental y a la gestión sostenible de los recursos naturales. - Establecer esquemas de cooperación en diferentes ámbitos para mejorar las condiciones en Asia del Sur. - Diálogos sobre política reguladora e industrial. - Cooperación en los sectores de sociedad de la información; transportes; política energética; biotecnología; investigación espacial. - Asuntos financieros y monetarios. - Cooperación al desarrollo. - Fomentar la educación y la cultura y facilitar la movilidad interestatal.
Japón	- Intercambios comerciales y cooperación económica e inversiones. - Cooperación en los sectores de lucha contra el cambio climático; desarrollo sostenible; seguridad energética y transición hacia energías limpias; crecimiento y empleos ecológicos; conectividad; transportes; investigación e innovación; tecnología espacial y de vanguardia; seguridad y defensa; derechos humanos; educación y cultura.
México	- Diálogo político. - Intercambios comerciales y cooperación económica, zona de libre comercio. - Liberalización progresiva de los movimientos de capital. - Apertura gradual y recíproca de los mercados de contratación pública. - Cooperación en los sectores de propiedad intelectual; científico, tecnológico e industrial; tecnologías de la información y la comunicación; sector agropecuario; minería; sector energético; sector de los transportes; turismo; administración pública; lucha contra las drogas y el lavado de dinero; medio ambiente y cambio climático; refugiados; migración; derechos humanos y democracia. - Inversiones. - Proyectos de cooperación en Centroamérica y el Caribe. - Cooperación multilateral sobre situaciones de crisis y asuntos de importancia global en distintos foros internacionales. - Impulsar las relaciones con y entre los distintos procesos de integración regional. - Fomentar las reuniones de la sociedad civil.

<i>País</i>	<i>Temas</i>
Sudáfrica	- Apoyar los esfuerzos de Sudáfrica para consolidar las bases económicas y sociales de su proceso de transición e impulsar su integración en la economía mundial. - Fomentar la cooperación y la integración económicas regionales entre los países de África Austral. - Brindar a Sudáfrica asistencia técnica y financiera en forma de subvenciones y préstamos. - Intercambios comerciales y cooperación económica. - Diálogo político. - Establecer una zona de libre comercio. - Inversiones y apoyo a las PYMES. - Cooperar en los sectores de tecnologías de la información y comunicación; energía; minería; transportes; turismo; agricultura; pesca; servicios; política de consumidores y protección de la salud; lucha contra la droga y el blanqueo de dinero; protección de datos. - Cooperación para el desarrollo.

FUENTE: elaboración propia con información de los instrumentos jurídicos y de los sitios web oficiales del régimen de integración regional.

En ese sentido, la UE es un actor muy importante en términos de sus relaciones cuasi interregionales, pues éstas las articula en función de sus intereses, pero considerando lo que sus socios estratégicos, u otros Estados del orbe, le pueden ofrecer.

2. ASEAN

A partir de la información de la tabla 19, en la siguiente página, se advierte que este régimen de integración regional, además de tener un número amplio de relaciones cuasi interregionales, sus agendas de cooperación incluyen muchos temas, los cuales se eligen, al igual que ocurre con la UE, en función de lo que las partes pueden ofrecer. Con China, Corea del Sur, India, Japón y Turquía se ha previsto el intercambio de conocimientos sobre tecnologías de vanguardia, pues es bien sabido que estos Estados son innovadores, mientras que con Canadá, Alemania y Noruega se contemplan los derechos humanos y, en el caso específico de Suiza, se habla del empoderamiento de las mujeres e igualdad de género y derechos de bienestar de niñas, niños, adolescentes, personas adultas mayores y trabajadoras y trabajadores migrantes. Por último, con Rusia se establecen esquemas de cooperación sobre fuentes de energía renovable y no renovable.

Sin embargo, a diferencia de la UE, que es un régimen de integración regional consolidado, la ASEAN busca recibir apoyos directos de los Estados con los que formaliza sus relaciones. Es decir, aun cuando el cuasi interregionalismo tendría que sustentarse en la estrategia ganar-ganar, en la práctica, una parte obtiene más beneficios que la otra.

TABLA 19. PRINCIPALES TEMAS DE LAS RELACIONES CUASI INTERREGIONALES DE LA ASEAN

<i>País</i>	<i>Temas</i>
Alemania	- Diálogo político. - Intercambios comerciales. - Inversiones. - Cooperación incipiente en los sectores de turismo; energías limpias y renovables; desarrollo sostenible; apoyo a las PYMES; asistencia humanitaria; formación técnica y capacitación; protección al consumidor; biodiversidad y cambio climático; seguridad alimenticia; energía; educación; lucha contra el terrorismo y la violencia extrema; asuntos marítimos; buena gobernanza y derechos humanos. - Apoyos para fortalecer la integración de la ASEAN. - Otorgar apoyos a la ASEAN para implementar programas de cooperación en diversas áreas. - Reforzar la capacidad institucional de la ASEAN.
Australia	- Diálogo político. - Cooperación en sectores como la lucha contra el tráfico de personas y el terrorismo; paz y seguridad regionales; educación e intercambios académicos; gobernanza sobre la migración; gestión de crisis; desarrollo de infraestructuras de calidad; desarrollo de recursos marinos; tecnologías digitales. - Intercambios comerciales y cooperación económica. - Inversiones. - Acciones conjuntas para establecer una zona de libre comercio, junto con Nueva Zelanda. - Brindar apoyo económico a la región de la ASEAN para responder a crisis regionales.
Canadá	- Diálogo político. - Intercambios comerciales y cooperación económica. - Inversiones. - Cooperación técnica e industrial. - Compromisos políticos y de seguridad conjuntos. - Cooperación en los sectores de lucha contra el terrorismo y el crimen internacional; operaciones de mantenimiento de la paz; desarme y no proliferación; energías; transportes; finanzas; apoyo a las MIPYMES; conectividad y reducción de la brecha de desarrollo. - Fortalecer la arquitectura regional y fomentar el contacto empresarial. - Conducir las negociaciones para establecer una zona de libre comercio. - Apoyo de Canadá para lograr ciertos objetivos en temas específicos como la promoción y protección de los derechos de las mujeres y las niñas, niños y adolescentes; mejorar la conectividad; políticas para proteger a las personas trabajadoras migrantes; desarrollo de capital humano (becas estudiantiles); gestión de desastres y emergencias; gestión de la pandemia por la COVID-19; reformas democráticas; seguridad fronteriza; luchar contra el tráfico de inmigrantes; ciberseguridad. - Reforzar la capacidad institucional de la ASEAN.
Chile	- Explorar la cooperación práctica en diversas áreas, como lucha contra la delincuencia transnacional y la corrupción; derechos humanos; buena gobernanza; cooperación económica (comercio e inversión, apoyo a las MIPYMES, economía digital, finanzas, agricultura, recursos marinos, minería, ciencia y tecnología, energía, desarrollo sostenible, turismo y transportes); temas culturales y sociales; conectividad; ciudades inteligentes; ciberseguridad.

<i>País</i>	<i>Temas</i>
China	- Diálogo político. - Apoyo de China hacia la región para mitigar los efectos negativos de la pandemia por la COVID-19. - Cooperación en los sectores de defensa; seguridad marítima; lucha contra el terrorismo y la delincuencia transnacional; lucha contra el narcotráfico; asistencia humanitaria y ayuda en caso de catástrofes; no proliferación y desarme; ciberseguridad; operaciones de mantenimiento de la paz; infraestructura y conectividad; turismo; transportes; agricultura y desarrollo rural; minería; tecnologías de la información y comunicación; comercio electrónico transfronterizo; ciencia y tecnología; salud pública; educación; cultura; protección al medio ambiente; desarrollo social y sostenible; intercambios académicos. - Intercambios comerciales y cooperación económica. - Inversiones. - Cooperación al ámbito de la capacidad de producción. - Explorar nuevas áreas de cooperación, especialmente en tecnologías de vanguardia (inteligencia artificial, big data, ciudades inteligentes).
Corea del Sur	- Diálogo político. - Cooperación en los sectores de no proliferación y desarme; seguridad regional; asistencia humanitaria y asistencia en caso de catástrofe; seguridad marítima; medicina militar; lucha contra el terrorismo, el narcotráfico y el crimen transnacional; operaciones de mantenimiento de la paz; asistencia humanitaria; salud; ciberseguridad; derechos humanos; transportes; medio ambiente; tecnologías de la información y la comunicación; turismo; cultura y deportes; educación e intercambios académicos; tecnologías de vanguardia (ciudades y tecnología inteligentes); desarrollo de recursos humanos. - Intercambios comerciales y cooperación económica. - Inversión. - Mejorar el entorno empresarial. - Apoyo de Corea del Sur a marcos de cooperación económica subregional.
Estados Unidos	- Diálogo político. - Intercambios comerciales y cooperación económica. - Inversión. - Cooperación en los sectores de seguridad marítima; ciberseguridad; lucha contra la delincuencia transnacional; apoyo a las MIPYMES; tecnologías de la información y la comunicación; políticas macroeconómicas globales y regionales; educación e intercambios para capacitar recursos humanos; promoción y protección de los derechos de las mujeres, niñas, niños y adolescentes. - Fortalecer la cooperación en sectores específicos como salud pública; transportes; igualdad de género y empoderamiento de la mujer; energía; medio ambiente y lucha contra el cambio climático. - Favorecer los contactos empresariales y de inversionistas. - Apoyo de Estados Unidos para fomentar el desarrollo humano y mejorar la conectividad de las personas. - Apoyo de Estados Unidos para mitigar los efectos de la pandemia por la COVID-19.
Francia	- Intercambios comerciales y cooperación económica. - Inversiones. - Cooperación en los sectores de turismo; asistencia humanitaria en caso de desastres naturales; formación de estudiantes; investigación; cooperación arqueológica; salud pública; biodiversidad, y medio ambiente; energía; patrimonio cultural. - Proyectos/actividades para apoyar las prioridades de la ASEAN.

<i>País</i>	<i>Temas</i>
India	- Diálogo político. - Intercambios comerciales y cooperación económica. - Inversiones. - Cooperación en los sectores de política y seguridad; economía; cultura; conectividad; ciudades inteligentes; fortalecimiento institucional; desarrollo sostenible; lucha contra el terrorismo; seguridad regional; turismo; conectividad; transportes; tecnologías de la información y la comunicación; lucha contra el cambio climático; agricultura; desarrollo de recursos humanos; intercambios culturales; educación; salud; gestión de catástrofes. - Mejorar el diálogo regional y acelerar la integración regional. - Apoyo económico a la ASEAN para concretar diferentes proyectos. - Apoyo de India para mitigar los efectos negativos de la pandemia por la COVID-19.
Italia	- Diálogo político. - Intercambios comerciales y cooperación económica. - Inversiones. - Cooperación en los sectores de ciencia y educación. - Italia brinda asistencia técnica en diversos temas, tales como reducción y gestión del riesgo de catástrofes; diplomacia; protección del medio ambiente; operaciones de mantenimiento de la paz; conservación del patrimonio cultural. - Italia brinda asistencia a ciertos Estados miembros de la ASEAN para la construcción de la paz; prevención y resolución de conflictos; agricultura. - Italia brinda asistencia financiera para hacer frente a los problemas derivados de la existencia de minas terrestres y restos explosivos de guerra en la región de la ASEAN.
Japón	- Diálogo político. - Intercambios comerciales y cooperación económica. - Inversiones. - Cooperación en los sectores de diplomacia preventiva; operaciones de mantenimiento de la paz; ayuda en caso de desastre; lucha contra el terrorismo y la delincuencia transnacional; seguridad marítima; defensa; protección del medio ambiente marino; seguridad espacial; ciberseguridad; mejorar el entorno empresarial; desarrollo de infraestructuras; conectividad e innovación digital; ciudades inteligentes; desarrollo de recursos humanos; apoyo a las MIPYMES; ciencia y tecnología; salud pública; logística y transporte; tecnologías de la información y la comunicación; educación; turismo; industria automotriz; industria química; industria electrónica de consumo; industria textil; intercambios académicos; cultura y deporte. - Apoyo de Japón para mitigar los efectos negativos de la pandemia por la COVID-19.
Noruega	- Diálogo político. - Intercambios comerciales y cooperación económica. - Inversiones. - Cooperación en diversos sectores, como energía y políticas energéticas; cambio climático y protección del medio ambiente; gestión de desastres y resiliencia; educación y cultura; conectividad; ciudades inteligentes; salud pública. - Cooperación económica de Noruega para hacer frente a la pandemia por la COVID-19 en la región de la ASEAN. - Noruega apoya proyectos en temas de paz, reconciliación, seguridad, derechos humanos.

<i>País</i>	<i>Temas</i>
Nueva Zelandia	- Diálogo político. - Intercambios comerciales y cooperación económica e inversiones. - Cooperación en los sectores de lucha contra el terrorismo y la delincuencia transnacional; gestión de desastres y resiliencia; educación y cultura. - Explorar la cooperación práctica en diversas áreas, como la evolución de las prácticas empresariales y comerciales; recuperación tras la pandemia; eliminación de obstáculos al comercio. - Cooperación económica de Nueva Zelandia para hacer frente a la pandemia por la COVID-19 en la región de la ASEAN.
Pakistán	- Diálogo político. - Intercambios comerciales y cooperación económica. - Inversiones. - Cooperación en los sectores de comercio; industria; inversión; medio ambiente; ciencia y tecnología; drogas y estupefacientes; turismo; desarrollo de recursos humanos; lucha contra el terrorismo, el extremismo violento y los delitos transnacionales; agricultura; tecnologías de la información y la comunicación; turismo; gestión de catástrofes; cultura; conectividad; turismo. - Apoyar las iniciativas para la integración de la ASEAN.
Reino Unido	- Diálogo político. - Intercambios comerciales y cooperación económica. - Inversiones. - Cooperación en los sectores de paz y seguridad regionales; recuperación tras la pandemia por la COVID-19; innovación digital; servicios financieros; crecimiento sostenible; infraestructuras; capacitación, educación y cultura; desarrollo de MIPYMES; empoderamiento económico de las mujeres; transición a energías limpias. - Cooperación económica del Reino Unido para hacer frente a la pandemia por la COVID-19 en la región de la ASEAN. - Reino Unido brinda asistencia financiera a ciertos Estados miembros de la ASEAN.
Rusia	- Diálogo político. - Intercambios comerciales y cooperación económica e inversiones. - Cooperación en los sectores de paz y estabilidad regionales; seguridad regional; comercio y economía digitales; desarrollo sostenible; energía (petróleo y gas, sector eléctrico, energía nuclear civil y fomento de las energías renovables); transportes; turismo; agricultura y seguridad alimentaria; ciencia y tecnología; sociedad, cultura y educación; salud; control de enfermedades; gestión de la pandemia por la COVID-19; evaluación de riesgos de desastres, respuesta a emergencias y creación de capacidades. - Fomentar el proceso de integración regional entre la ASEAN y la Unión Económica Euroasiática.

<i>País</i>	<i>Temas</i>
Suiza	- Diálogo político. - Intercambios comerciales y cooperación económica. - Inversiones. - Cooperación en los sectores de paz y seguridad; buena gobernanza y derechos humanos; comercio, inversión y desarrollo del sector privado; alimentación, agricultura y silvicultura; biodiversidad, protección del medio ambiente y lucha contra el cambio climático; gestión de catástrofes y asistencia humanitaria; salud pública; empoderamiento de las mujeres e igualdad de género; derechos de bienestar de niñas, niños, adolescentes, personas adultas mayores y trabajadoras y trabajadores migrantes; desarrollo sostenible; desarrollo de las MIPYMES; economía digital e innovación; conectividad; educación y formación profesional; turismo. - Suiza apoya a la ASEAN en el desarrollo de proyectos/actividades específicas (programas de creación de capacidades y desarrollo de recursos humanos). - Suiza brinda apoyo financiero a la ASEAN en respuesta a la emergencia humanitaria en la región de la ASEAN, incluyendo los efectos negativos de la pandemia por la COVID-19.
Turquía	- Diálogo político. - Intercambios comerciales y cooperación económica. - Inversiones. - Cooperación en los sectores de paz y seguridad regionales; lucha contra el terrorismo y el extremismo violento; comercio electrónico; apoyo a las MIPYMES; turismo; energías renovables; ciencia y tecnología; educación; cultura; gestión de catástrofes; ciudades inteligentes; desarrollo sostenible; cultura; conectividad.

FUENTE: elaboración propia con información de los instrumentos jurídicos y de los sitios web oficiales del régimen de integración regional.

En este caso en particular, se reciben apoyos económicos de Alemania para fortalecer al propio régimen de integración, y para que éste implemente programas específicos; de Australia, para poder responder a crisis regionales y en Estados, en particular; de Canadá, Noruega y Suiza para lograr objetivos en temas específicos vinculados con los derechos humanos, paz y seguridad regional; de China, Corea del Sur, Japón, Nueva Zelanda y el Reino Unido, para disminuir los efectos negativos de la pandemia por la COVID-19; de EUA para fomentar el desarrollo humano y mejorar la conectividad de las personas; de Francia y la India para alcanzar objetivos específicos; y de Italia para hacer frente a los problemas derivados de la existencia de minas terrestres y restos explosivos de guerra.

Se puede apreciar que la región de la ASEAN, si bien resulta atractiva, al estar integrada por diez Estados de una región con un crecimiento económico importante y que alberga a más de 670 millones de habitantes, presenta muchas carencias que le impiden consolidarse, a la usanza de la UE. Es por ello que sus relaciones cuasi interregionales, además de ofrecer ciertos beneficios para la contraparte, tienen como objetivo dotar al régimen de integración de recursos económicos y capital intelectual para alcanzar los

objetivos de su agenda interna. En ese sentido, se percibe que solamente aquellos Estados que tengan ventajas competitivas en sectores específicos, y que, además, gocen de fortaleza económica, como los mencionados anteriormente, podrán negociar con la ASEAN para establecer un vínculo formal que se traduzca en esquemas de cooperación.

3. SAARC

Como se mencionó en el apartado relativo a la SAARC, sus relaciones interregionales son muy limitadas no sólo en número, sino también en alcance temático, como lo demuestra la tabla 20. En efecto, los esfuerzos se centran en mejorar los niveles de cooperación económica, aunque también se busca realizar actividades conjuntas en temas muy específicos.

TABLA 20. PRINCIPALES TEMAS DE LAS RELACIONES CUASI INTERREGIONALES DE LA SAARC

País	Temas
Australia	- Cooperación en proyectos en áreas prioritarias, tales como comercio y economía; comunicaciones; conectividad; agricultura; salud pública; energía; y medio ambiente.
China	
Corea del Sur	
Estados Unidos	
Irán	
Japón	
Mauricio	
Myanmar	

FUENTE: elaboración propia con información de los instrumentos jurídicos y de los sitios web oficiales del régimen de integración regional.

En realidad, todo indica que este régimen de integración se asocia con potencias económicas, como EUA, China, Japón, Corea del Sur y Australia, y con Estados que se encuentran relativamente cerca de su zona de influencia (Irán, Mauricio y Myanmar). Además, es importante recordar que estos Estados solamente participan como observadores en las cumbres de jefas y jefes de Estado y, en el mejor de los casos, establecen relaciones bilaterales con miembros de la SAARC y no con el régimen en su conjunto.

Esto vuelve a confirmar el argumento de que, a diferencia de la UE y la ASEAN, la SAARC no constituye un régimen de integración atractivo desde la perspectiva del cuasi interregionalismo, pues, además de que el relacionamiento se establece en función del poder o la cercanía en términos geográficos de la contraparte, la cooperación será limitada y los posibles beneficios marginales.

4. CCG

El CCG ha demostrado tener intenciones de expandir sus relaciones exteriores; sin embargo, la realidad muestra que se recurre a una estrategia similar a la de la SAARC: se establecen relaciones cuasi interregionales con potencias económicas globales como EUA y China, con potencias emergentes como India y Turquía o con Estados que se encuentran relativamente cerca de su territorio o en el continente asiático (Líbano, Pakistán, Singapur y Malasia).

Por lo que se refiere a los temas de las agendas de las relaciones cuasi interregionales, destaca, como en todos los casos, el intercambio comercial, la cooperación económica y el flujo de inversión, aunque también es cierto que el CCG le otorga especial importancia al intercambio de información y conocimientos técnicos.

Empero, se puede observar en la tabla 21 que hay ciertas particularidades que confirman, al igual que en los casos ya analizados, que los temas se eligen dependiendo de lo que puede ofrecer la contraparte. Con EUA, por ejemplo, se hace énfasis en la reducción de barreras al comercio, y con India y Malasia se evalúa la posibilidad de establecer una zona de libre comercio, ya que, en el primer caso, se trata de una potencia emergente con una población que supera los 1,300 millones de habitantes, mientras que Malasia tiene una de las economías de mayor crecimiento y dinamismo en la región.

En el mismo sentido, con Singapur se explora liberalización de los mercados de contratación pública, porque la mayor parte de las compras gubernamentales se encuentra descentralizada, y con Turquía se pretende explorar nuevos ámbitos de cooperación dada su ubicación geoestratégica entre Europa y Asia, su potencial económico y su atractivo como destino de IED.

Es así como el CCG, aun cuando sus relaciones formales con Estados en particular son limitadas, resulta atractivo por el simple hecho de que, a diferencia de la ASEAN y, como se verá más adelante, de la UA, no necesita apoyos económicos ni de otra índole para fortalecer su propio proceso de integración.

TABLA 21. PRINCIPALES TEMAS DE LAS RELACIONES CUASI INTERREGIONALES DEL CCG

<i>País</i>	<i>Temas</i>
China	- Cooperación económica. - Intercambio de información y de conocimientos técnicos.
Estados Unidos	- Intercambios comerciales y cooperación económica. - Reducción de barreras arancelarias y no arancelarias. - Inversiones. - Cooperación técnica. - Intercambio de información y de conocimientos técnicos.
India	- Cooperación económica. - Intercambio de información y de conocimientos técnicos. - Estudiar la posibilidad de establecer una zona de libre comercio.
Líbano	- Cooperación económica. - Intercambio de información y de conocimientos técnicos.
Malasia	- Cooperación económica y comercial. - Inversiones. - Cooperación técnica. - Estudiar la posibilidad de firmar un TLC.
Pakistán	- Cooperación económica. - Intercambio de información y de conocimientos técnicos.
Singapur	- Liberalizar el comercio de bienes. - Liberalizar el comercio de servicios. - Lograr una mayor liberalización de los mercados de contratación pública.
Turquía	- Cooperación económica. - Explorar nuevos ámbitos de cooperación.

FUENTE: elaboración propia con información de los instrumentos jurídicos y de los sitios web oficiales del régimen de integración regional.

Las intenciones del CCG se podrían asemejar a las de la UE, porque sus relaciones exteriores vigentes buscan el fortalecimiento de todas las partes para que la cooperación resulte más fructífera o, dicho de otro modo, se imponga la estrategia ganar-ganar.

Además, el no imponer temas tan específicos en las agendas de cooperación demuestra que se trata de un régimen de integración flexible que, probablemente, acepte relacionarse con Estados que tengan cierta solidez económica y que produzcan bienes y servicios que sean bien recibidos en su mercado.

5. UA

La información de la tabla 22 permite constatar que la UA busca obtener beneficios de sus relaciones cuasi interregionales, más que ofrecer oportunidades a la contraparte. No es fortuito que sus vínculos estratégicos agrupen a las principales economías del mundo.

TABLA 22. PRINCIPALES TEMAS DE LAS RELACIONES CUASI INTERREGIONALES DE LA UA

<i>País</i>	<i>Temas</i>
China	- Diálogo político. - Cooperación económica con el continente africano e inversiones. - Cooperación para el desarrollo. - Otorgar apoyos económicos para fomentar el desarrollo africano.
Corea del Sur	- Incrementar la Ayuda Oficial al Desarrollo hacia África para reducir la pobreza, fomentar el desarrollo económico que, a su vez, disminuya la degradación medioambiental. - Inversión en proyectos específicos, especialmente para el desarrollo tecnológico, la educación y la salud públicas. - Buscar oportunidades para aumentar el comercio de bienes y servicios.
Estados Unidos	- Cooperación en temas vinculados con la paz y seguridad internacionales; la democracia y la gobernanza; crecimiento económico. - Intercambios comerciales y cooperación económica. - Inversiones. - Favorecer la exportación de productos africanos libres de impuestos al mercado estadounidense.
India	- Cooperación en los sectores de economía, comercio e industria; agricultura; energía; economía de los océanos; infraestructuras; educación; desarrollo de capacidades; salud; y paz y seguridad.
Japón	- Diálogo político. - Brindar apoyo económico a las iniciativas de desarrollo africanas.
Turquía	- Cooperación en los sectores de agricultura, agroindustria, desarrollo rural y gestión de los recursos hídricos; apoyo a las PYMES; la salud; la paz y la seguridad; infraestructuras; energía; transporte; cultura, turismo y educación; tecnologías de la información y la comunicación; y protección del medio ambiente.

FUENTE: elaboración propia con información de los instrumentos jurídicos y de los sitios web oficiales del régimen de integración regional.

Esto resulta lógico porque la inmensa mayoría de los miembros se encuentran en los primeros lugares de los *rankings* de los Estados más pobres y de menor desarrollo del mundo, aunque no se debe soslayar su potencial por tratarse del tercer continente más grande, con una gran diversidad en su ecosistema y riqueza de materias primas, algunas de ellas de alto valor económico, y con un gran potencial demográfico que, además de generar

demanda en el mercado, se perfila como una fuente importante de fuerza de trabajo.

En pocas palabras, no será difícil que la UA acepte establecer una relación cuasi interregional con casi cualquier Estado del orbe, particularmente con aquellos que puedan destinar recursos al fortalecimiento del régimen y de la región en su conjunto. No obstante, lo importante es que el tercer Estado analice las ventajas que podría obtener de dicha relación, pues, en un primer momento, parecerían casi nulas.

CAPÍTULO CUARTO

UNA PROPUESTA PARA LA POLÍTICA EXTERIOR DE MÉXICO: AVANZAR HACIA UN CUASI INTERREGIONALISMO DE ÚLTIMA GENERACIÓN

José Isidro Saucedo González recuerda que

la herencia del mundo bipolar fue alejarse de la ideología comunista y acercarse a la democracia liberal; pero ahora hay una nueva contraposición: la integración regional de los mercados y la fragmentación provocada por los nacionalismos. ¿Cuál será el mundo? Quizá el que resulte de los acuerdos posibles de una arquitectura ideal convocada por las naciones que así lo deseen.³⁴⁵

Y México es precisamente una de esas naciones que pretende contribuir al fortalecimiento de la arquitectura global, desde una perspectiva jurídico-institucional, suscribiendo acuerdos con otros Estados, participando en múltiples organizaciones regionales y universales y, quizá, en un futuro cercano, estableciendo relaciones formales con regímenes de integración regional como los que se analizaron en el apartado anterior. Esto se puede inferir porque la mayoría de los Gobiernos, independientemente de la ideología política que profesen, han procurado respetar los principios de política exterior consagrados en el artículo 89, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en sus relaciones con otros sujetos de derecho internacional.

Sobre este último punto, vale la pena mencionar que los Gobiernos panistas encabezados por Vicente Fox Quezada (2000-2006) y Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012), concretamente los respectivos secretarios de Relaciones Exteriores, consideraban que el pragmatismo principista de la política exterior de México no era necesariamente lo más adecuado en términos prácticos, sobre todo porque, según ellos, la política exterior se rige más por intereses. No obstante, esto no significó que quebrantaran los prin-

³⁴⁵ Saucedo González, José Isidro, *op. cit.*, p. 164.

cipios consagrados en la Constitución Política y en otros instrumentos internacionales como la Carta de las Naciones Unidas.

Ahora bien, las relaciones bilaterales de México son muy amplias y diversas en número, aunque poco fructíferas si se hace alusión exclusiva al comercio exterior. Por lo que se refiere al multilateralismo, el Estado participa en la mayoría de las organizaciones regionales y universales, como la ONU, la OMC, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), la Organización de los Estados Americanos (OEA), entre muchas otras, así como en foros intergubernamentales como el G-20 y el G-5.

No obstante, existe un vacío teórico y práctico cuando se hace referencia a las relaciones cuasi interregionales del país. De hecho, como se señaló en el capítulo anterior, solamente se ha establecido una relación formal con la UE mediante la suscripción de acuerdos jurídicos y el establecimiento de instituciones comunes.

Es por ello que se pretende valorar, a partir de lo analizado previamente, con qué regímenes de integración regional sería conveniente que el Estado mexicano estableciera vínculos formales. Para ello, en principio, se pretende dar respuesta a tres preguntas concretas: ¿cuál es, en términos generales, la orientación actual de la política exterior de México?; ¿qué temas le interesan a México por considerarlos estratégicos para la consecución de objetivos y prioridades nacionales?; y ¿qué puede ofrecer México a los regímenes de integración regional para que sea considerado un socio potencial?

Posteriormente, se examinará de manera puntual lo que pueden ofrecerle a México los regímenes de integración regional analizados (UE, ASEAN, SAARC, CCG y UA) a partir de sus relaciones cuasi interregionales vigentes. Las respuestas a estos cuestionamientos permitirán hacer un cruce para determinar con cuáles de ellos resultaría provechoso formalizar una relación de cooperación de última generación, es decir, que trascienda los ciclos y alternancias políticas, y vaya más allá del comercio y los flujos de inversión, incluyendo temas políticos, culturales, sociales, educativos, entre otros.

I. LA POLÍTICA EXTERIOR DEL MÉXICO CONTEMPORÁNEO Y SU POTENCIAL COMO SOCIO DE LOS REGÍMENES DE INTEGRACIÓN REGIONAL

De acuerdo con el Programa Sectorial de Relaciones Exteriores 2020-2024, “la acción internacional del país se orientará invariablemente a fortalecer el desarrollo nacional y acrecentar el bienestar del pueblo de México, que es la meta del nuevo modelo de desarrollo de la actual administración, sin

perder de vista las aspiraciones, las necesidades y las decisiones de la sociedad mexicana”.³⁴⁶

En otras palabras, el país establecerá, o al menos esa es la intención, vínculos políticos, económicos y de cooperación técnica, científica, educativa y cultural con países de distintas regiones del mundo (Europa, Asia-Pacífico, África, Asia Central y Medio Oriente) para allegarse de recursos que le permitan alcanzar sus objetivos nacionales, sin olvidar que es necesario impulsar nuevas áreas de cooperación y lograr la convergencia en temas de relevancia global para beneficio de todas las partes involucradas. En este contexto, destacan los temas económicos, los intercambios comerciales, los flujos de inversión, el fomento turístico y los intercambios culturales.

Por lo que se refiere a la diversificación de las relaciones exteriores de México, claramente destacan los vínculos con América del Norte (EUA y Canadá) y América Latina, especialmente con Centroamérica, como se demostró en el capítulo relativo a los regímenes de integración en los que participa el país. Sin embargo, es posible encontrar lazos de cooperación con otras regiones del mundo, tal y como se relata en el Programa Sectorial de Relaciones Exteriores 2020-2024.

En términos generales (véase tabla 23 en la siguiente página), destaca la relación de México con Europa, aunque ésta se sustenta principalmente en el Acuerdo Global suscrito con la UE y, por ende, con sus veintisiete Estados miembros y, en mucho menor medida, en el TLC con la AELC. Esto significa que quedan fuera del horizonte diecisiete Estados europeos que tienen un mercado potencial, incluyendo al Reino Unido, país con el que se negocia un TLC, o casos especiales de Estados transcontinentales como Armenia, Azerbaiyán, Kazajistán y Rusia, los cuales, junto con Bielorrusia, Kirguistán, Moldavia, Tayikistán y Uzbekistán, conforman un régimen de integración regional denominado Comunidad de Estados Independientes (CEI) que persigue, con pocos resultados, objetivos comerciales, financieros, legales y de seguridad regional.

En el segundo nivel de prioridad, a pesar de que se reconoce el enorme potencial de la región, se ubica Asia-Pacífico, pero claramente la relación es de carácter bilateral con potencias económicas emergentes como China, Japón, Corea del Sur, Malasia e India. En tercer lugar, se encuentra Asia Central, por los movimientos comerciales y el papel de Rusia en la región latinoamericana, seguido por Medio Oriente por su potencial como oferente de recursos energéticos y capacidades tecnológicas.

³⁴⁶ Programa Sectorial de Relaciones Exteriores 2020-2024, *cit.*

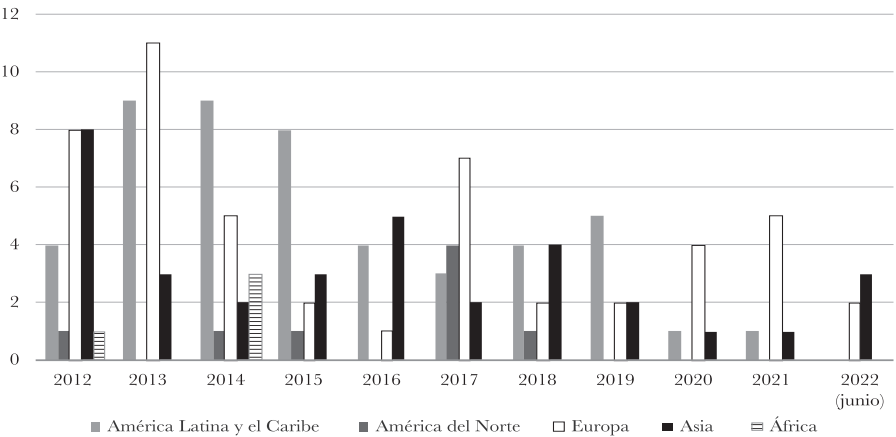
TABLA 23. GENERALIDADES DE LAS RELACIONES DE MÉXICO CON EUROPA, ASIA-PACÍFICO, ÁFRICA, MEDIO ORIENTE Y ASIA CENTRAL

Región	Relaciones
Europa	“... Europa es un espacio fundamental en la estrategia de diversificación de la política exterior mexicana, tanto en su vertiente política y de cooperación como en la económica. Contamos con fluidos y constantes intercambios que progresivamente han consolidado las relaciones bilaterales. De acuerdo con información del Banco de México, en la actualidad, Europa es el 3er socio comercial de México... y 2a fuente de IED... México es uno de los socios más importantes de la Unión Europea... en América Latina, con un amplio potencial de crecimiento en materia comercial y de profundización en el ámbito político. [Asimismo, una vez que el Acuerdo Global con la UE se actualice y entre en vigor, se profundizarán] los vínculos políticos y de cooperación...; elevará el bienestar de ambas sociedades con base en valores compartidos como la democracia, el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales, así como la defensa del multilateralismo”.
Asia-Pacífico	“El dinamismo de las economías de Asia-Pacífico, así como su creciente peso político y geoestratégico motivó la ampliación e intensidad de los vínculos de México con países de la zona, con los que se han construido sólidas relaciones políticas. Esta región destaca por sus altos niveles de comercio e inversión, innovación tecnológica y científica, e intercambios educativo y cultural, todo lo cual incentiva el establecimiento de vínculos con diversos actores como el sector privado y la academia, al igual que la necesidad de identificar áreas de cooperación afines a las prioridades de cada país. En Asia-Pacífico están las economías con mayores índices de crecimiento y potenciales constantes de expansión. La mitad de nuestros 10 principales socios comerciales se encuentra en Asia (China, Japón, la República de Corea, Malasia e India) y las empresas asiáticas son origen de inversiones estratégicas para nuestro país en sectores clave (automotriz, electrónico, energético, infraestructura y turístico), además de ser fuente de innovación, ciencia y tecnología”.
África	“África adquiere mayor importancia y peso en la comunidad internacional, al ser la región de más rápido crecimiento demográfico en el mundo y un crecimiento económico equivalente, sustentado en flujos comerciales que México puede aprovechar. [Además,] se ha buscado identificar posiciones comunes con África en temas como la paz, seguridad, desarme, desarrollo social y reforma de la Organización de las Naciones Unidas (ONU)”.
Medio Oriente	“Medio Oriente destaca por sus capacidades energéticas, tecnológicas y de inversión. [Es por ello que, debido a] su mayor peso e importancia en la comunidad internacional, se requiere de mayores esfuerzos para tomar ventaja de los efectos que pueden tener el comercio, los flujos de inversión y la potencial cooperación”.
Asia Central	“A su vez, Asia Central registra un desarrollo notable en las últimas dos décadas y su localización estratégica representa una oportunidad para México, vinculado al impulso económico que Rusia está brindando a la región, al igual que China. En 2018 el comercio de México con estas regiones fue de 5 mil 900 [millones de dólares].” Sin embargo, tenemos el reto de promover un mayor acercamiento, incentivar el comercio, la cooperación y los intercambios académicos y culturales”.

FUENTE: elaboración propia con información del Programa Sectorial de Relaciones Exteriores 2020-2024.

Y, por último, se encuentra el continente africano, cuyos países se han alineado con México en foros multilaterales para impulsar una agenda que incluya temas como la paz, la seguridad, el desarme y el desarrollo social.

GRÁFICA 7. TRATADOS SUSCRITOS POR EL ESTADO MEXICANO POR ÁREA GEOGRÁFICA (2012-JUNIO 2022)



FUENTE: elaboración propia con información del Cuarto Informe de Labores de la Secretaría de Relaciones Exteriores (2021-2022).

Por lo que se refiere a los tratados suscritos por el Estado mexicano por área geográfica, como se puede advertir en la gráfica 7, durante el sexenio del entonces presidente Enrique Peña Nieto, se priorizó Europa, Asia y América Latina, quedando al margen América del Norte y África. En el primer caso, ya que se trata de una región que agrupa a sólo dos países (EUA y Canadá) con los cuales se tiene un tratado de libre comercio de última generación, es decir, que incluye muchos temas que, en el caso de otras regiones, se incluyen en tratados específicos. En cuanto a África, el número marginal de instrumentos jurídicos se relaciona con la falta de interés de México hacia dicho continente.

De manera particular, resulta indispensable hacer una valoración de las relaciones vigentes de México con los regímenes de integración regional que fueron casos estudio en el tercer capítulo del libro. Para ello, a continuación se presenta una tabla que hace referencia a las siguientes variables: comercio total aproximado, número de misiones diplomáticas en los Estados miembros, estatus de México dentro del régimen de integración, instrumentos jurídicos suscritos con el régimen de integración y los TLC suscritos con Estados en particular.

TABLA 24. RELACIÓN DE MÉXICO CON ALGUNOS
REGÍMENES DE INTEGRACIÓN REGIONAL (2022)

	<i>UE</i>	<i>ASEAN</i>	<i>SAARC</i>	<i>CCG</i>	<i>UA</i>
Comercio total aproximado (millones de dólares)	71,855 (2021)	37,000 (2021)	7,672 (2020)	1,519 (2020)	1,996 (2020)
Misiones diplomáticas / Estados miembros	17 de 27	6 de 10	1 de 8	4 de 6	8 de 55
Estatus de México dentro del régimen de integración	Socio estratégico				Observador
Instrumentos jurídicos suscritos con el régimen de integración	Acuerdo Global (incluye un TLC)			Memorando de Entendimiento para consultas entre la secretaria del CCG y la SRE	
TLC suscritos con Estados miembros		CPTPP (Malasia, Singapur, Vietnam y Brunéi Darussalam)			

FUENTE: elaboración propia con información de la Secretaría de Economía, la Secretaría de Relaciones Exteriores y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

En primer lugar, se advierte una asimetría considerable entre el comercio exterior de México con la UE y con el resto de los regímenes de integración, lo cual es lógico porque, en el primer caso, media un TLC que se encuentra en vigor desde 2000. Es por ello que la UE es actualmente el tercer socio comercial del país, superado por EUA y Canadá.

En el caso de la ASEAN, el monto de comercio es atractivo, pero gracias a los intercambios con Malasia, Vietnam y Tailandia que, en su conjunto, representan el 76.7% del total. No obstante, existe la posibilidad de que el comercio con Singapur y Brunéi Darussalam aumente con la entrada en vigor del CPTPP, lo cual redundaría en una mayor atracción hacia la región.

En cuanto a la SAARC, si bien parecería que existe un comercio relativamente importante con el sur de Asia, en realidad el socio comercial por excelencia es la India, toda vez que concentra el 89.6% del comercio total. Esta tendencia se repite con el CCG, pues tan sólo los EAU y Arabia Saudita concentran el 74% del comercio total, mientras que el comercio con África se efectúa principalmente con Sudáfrica, Egipto y los países del Magreb.

Esta situación refleja que la política comercial de México hacia el exterior, salvo con la UE, se ha efectuado de manera bilateral con algunos países estratégicos, dejando a muchos otros fuera de la ecuación. Esto significa que existe una ventana de oportunidad para aumentar el intercambio de bienes y servicios, particularmente con el sur de Asia, Medio Oriente y el continente africano, aunque las particularidades se analizarán en los próximos apartados.

Por lo que se refiere a las misiones diplomáticas, existe una representación importante del país en la UE, debido a que México tiene dieciséis embajadas en distintos Estados del bloque regional. Además, la misión ante Bélgica y Luxemburgo es concurrente a la UE, garantizando aún más la estabilidad y la profundización de la relación cuasi interregional.

En el caso particular de la ASEAN, también destaca la presencia diplomática de México en sus Estados miembros, lo cual tiene coherencia con la importancia de la región como nicho de mercado para los productos mexicanos; no obstante, merece especial atención la embajada en Indonesia, pues, teóricamente, es la que tendría que mantener contacto directo con el régimen de integración, toda vez que su Secretaría General se ubica en Yakarta.

Algo similar ocurre con el CCG, pues el Gobierno mexicano ha dispuesto embajadas en Arabia Saudita, EAU, Kuwait y Qatar, siendo la primera la que se ubica en el mismo territorio que la Secretaría General del régimen de integración. La decisión de abrir misiones diplomáticas en dichos países se sustenta en el argumento de que éstos son los que mantienen una relación comercial con México más productiva.

Por último, México está subrepresentado en las regiones de la SAARC y la UA, pues el número de embajadas es muy limitado, aun cuando existen lazos comerciales importantes, especialmente con el régimen de integración sudasiático. Esto, sin duda, se tiene que solventar si se tiene la intención de aumentar la presencia internacional del país y, con ello, obtener todos los beneficios de una política exterior activa y orientada hacia el cuasi interregionalismo.

La importancia de hacer referencia a las misiones diplomáticas radica en que éstas, de conformidad con el artículo tres de la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas, están encargadas, entre otras cosas, de representar al Estado acreditante ante el Estado receptor y fomentar las relaciones amistosas y desarrollar las relaciones económicas, culturales y científicas entre ambas partes.³⁴⁷ Dicho de otro modo, la presencia de misiones

³⁴⁷ Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas, 1961, Viena.

diplomáticas facilita el establecimiento, mantenimiento y profundización de las relaciones entre los Estados y demás sujetos de derecho internacional.

Por lo tanto, sería muy importante, y necesario, que el Gobierno mexicano abra misiones específicas ante los diferentes regímenes de integración regional, como lo ha hecho EUA con la ASEAN y la UA, por mencionar tan sólo un ejemplo, o, en todo caso, solicitar a las embajadas que se ubican en los Estados sede de los regímenes de integración que mantengan un contacto permanente para buscar áreas de oportunidad y, eventualmente, alentar un relacionamiento formal. También resultaría beneficioso que el personal de las misiones diplomáticas tuviera experiencia no sólo en el Estado ante el que está acreditado, sino también en la región a la que este último pertenece.

La práctica mexicana ha demostrado que las visitas oficiales de jefas y jefes de Estado o de secretarías y secretarios de Relaciones Exteriores a otros Estados o sujetos de derecho internacional no son suficientes para propiciar un acercamiento que reditúe en términos económicos, políticos, sociales y culturales. Tampoco basta con el acercamiento entre empresas, aunque éstas logren penetrar en los mercados. Lo anterior, ya que son las grandes corporaciones las que reciben apoyo oficial para generar contactos con Gobiernos y empresas extranjeras, dejando fuera de la estrategia a las PYMES y, por supuesto, también a las microempresas.

Este último hecho es relevante, ya que está comprobado que las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES) representan más del 99% de los 4.9 millones de establecimientos del sector privado en México, y otorgan empleo a 27 millones de personas. No es fortuito que se les considere como las principales generadoras de empleo.³⁴⁸

En ese sentido, resulta indispensable incorporarlas en los flujos de comercio internacional a través de su inserción en las cadenas productivas de valor, facilitándoles el acceso a inversión, proveyéndolas de tecnologías para la producción de bienes y servicios y allanándoles el camino para que tengan presencia en otros Estados y regiones del mundo. Asimismo, sería importante que se logre que éstas sean aliadas de las grandes empresas extranjeras, para tener fuentes no sólo de financiamiento, sino también de conocimiento técnico especializado. Sólo así mejoraría la competitividad del país y se produciría una derrama económica sustantiva.

³⁴⁸ “Demografía de los establecimientos MIPYME en el contexto de la pandemia por COVID-19”, México, INEGI, junio de 2022, disponible en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/aproposito/2022/EAP_Demog_MIPYME22.pdf.

Ahora bien, Alejandra Galindo, refiriéndose a las relaciones de México con los Estados del Golfo Pérsico, pero cuyo argumento se puede aplicar a cualquier relación exterior, señala que

la diplomacia mexicana obtuvo aciertos importantes como las inversiones de Qatar en exploración del petróleo, al igual que EAU y Arabia Saudita en el sector de energía renovable. Sin embargo, con una estrategia mejor elaborada e incluyente, donde participaran empresas independientes con experiencia en la región, personal diplomático especializado y academia, el alcance de la diplomacia hubiera sido mayor.³⁴⁹

Lo importante de esta reflexión consiste en el reconocimiento de la falta de una estrategia mejor planeada que resulte efectiva, para lo cual se debe incluir la participación no sólo de las instancias gubernamentales, sino también de los sectores privado, académico y sociedad civil. De esta forma se diseñarían propuestas que trasciendan los ciclos políticos.

De hecho, la misma autora está consciente de las fallas propias del Gobierno mexicano que no han permitido que se despliegue una estrategia de política exterior que propicie la diversificación de las relaciones y, de este modo, se disipe, al menos un poco, la concentración que se tiene hacia EUA y se aproveche el potencial que tiene México para atraer comercio, inversiones, turismo e intercambios académicos y, a su vez, aumentar su presencia en otras latitudes con un igual o mayor nivel de atracción.

Mientras no exista continuidad con los acercamientos y se impulse un mayor intercambio con una clara coordinación y la SRE sea el centro de la elaboración e implementación de políticas, seguiremos con políticas de corto plazo y manejadas por el presidente o diferentes secretarios de dependencias de corte tecnocrático. Por lo tanto, es necesario que la SRE desempeñe un papel central, con un adecuado presupuesto que le permita contar con el personal suficiente y en condiciones favorables para realizar sus labores. La desaparición de ProMéxico tiene grave consecuencias para la promoción de México en el exterior y para la propia Secretaría de Relaciones Exteriores, pues si a lo anterior sumamos la falta de personal tanto especializado como no especializado en las embajadas, las tareas que conlleva el encauzar el intercambio de productos e inversiones, se tendría que replantear el papel de una instancia encargada exclusivamente de la promoción y en sincronía con las acciones realizadas por la SRE y sus representantes diplomáticos. No se puede exi-

³⁴⁹ Galindo, Alejandra, “Las relaciones México-Golfo Pérsico: el fortalecimiento de lazos (2012-2018)”, *Revista de Estudios Internacionales Mediterráneos*, Madrid, núm. 30, junio de 2021, p. 163.

gir a una Secretaría con bajo presupuesto, tener personal con conocimiento especializado y focalizado en economía y comercio, generar información de inteligencia económica y financiera sobre los mercados objetivos, además de las labores de seguimiento en los procesos de apertura de mercados tanto a nivel externo como interno.³⁵⁰

El tercer elemento de la tabla 24 se refiere al estatus de México en los distintos regímenes de integración. Como se puede ver, solamente se mantiene una relación profunda con la UE, pues desde 2008 se reconoció al país como un socio estratégico, permitiendo que la relación cuasi interregional abarcara, además de temas económicos, otros de índole política, de seguridad, de medio ambiente y socioeconómicos. Esto se logró, en gran medida, por la suscripción del Acuerdo Global que entró en vigor en 2000, permitiendo un acercamiento político que tuvo beneficios importantes en las demás áreas de cooperación.

Un segundo caso es el estatus de observador que le fue concedido a México por la UA. Si bien es un avance importante en la relación cuasi interregional, en términos prácticos solamente implica la participación de una delegación, con voz, pero sin voto, en las reuniones del régimen de integración. Este estatus, al menos hasta 2011, lo tenían 60 Estados de todo el mundo; sin embargo, lo verdaderamente importante sería lograr establecer un marco de amistad, asociación y cooperación cuasi interregional, tal como sucede con EUA, China, Japón, India, Turquía y Corea del Sur.

En cuanto a los instrumentos jurídicos suscritos por el Estado mexicano con un régimen de integración en específico, además del Acuerdo Global, cuyo contenido se describió en el tercer capítulo del libro, se encuentra el Memorando de Entendimiento para el Establecimiento de Consultas en Materias de Interés Común entre la SRE y la Secretaría General del CCG que fue firmado en 2014 por el entonces secretario de Relaciones Exteriores de México, José Antonio Meade Kuribreña, durante una visita oficial a Arabia Saudita, EAU, Kuwait y Qatar. La intención, de acuerdo con el Gobierno en turno, era suscribir un documento que permitiera el establecimiento de un mecanismo de consultas políticas entre México y el régimen de integración para que, eventualmente, se fortaleciera la cooperación técnica y científica, se atrajeran flujos de inversión extranjera y se fomentara el comercio. No obstante, todo indica que dicho instrumento quedó en letra muerta, sobre todo por falta de voluntad política y por tratarse de un documento que no produce compromisos vinculantes o legalmente exigibles.

³⁵⁰ *Idem.*

El quinto elemento valorativo hace alusión a los TLC suscritos con Estados miembros de los regímenes de integración. En el caso específico de la UE, el TLCUEM, que forma parte del Acuerdo Global, ha permitido a las partes establecer una zona de libre comercio con la respectiva eliminación progresiva de aranceles aduaneros sobre la importación y exportación de productos originarios de México y la UE, la prohibición de restricciones cuantitativas, las medidas *antidumping* y compensatorias, la cooperación aduanera, las medidas sanitarias y fitosanitarias, las compras del sector público, las reglas de origen, la cooperación técnica y los mecanismos de solución de controversias.

Por otro lado, México, si bien no ha suscrito un TLC con la ASEAN, optó por firmar y ratificar el CPTPP que incluye a cuatro Estados miembros de tal régimen de integración (Malasia, Singapur, Vietnam y Brunéi Darussalam). De acuerdo con el Gobierno mexicano, cinco características definen a este instrumento comercial como un acuerdo histórico propio del siglo XXI, a saber:

Sustancial acceso a mercados:... elimina o reduce barreras arancelarias y no arancelarias de manera sustancial a lo largo del espectro del comercio, incluyendo el comercio de bienes y servicios, y la inversión, de tal manera que se crean nuevas oportunidades y beneficios para nuestras empresas, trabajadores y consumidores.

Enfoque regional sobre los compromisos:... facilita el desarrollo de la producción y de las cadenas de suministro, y la fluidez del comercio incrementando la eficiencia y contribuye a nuestra meta de apoyar y crear empleos, incrementar los niveles de vida, mejorar los esfuerzos de conservación, y facilitar la integración transfronteriza, así como la apertura de los mercados nacionales.

Afrontar los nuevos desafíos comerciales:... promueve la innovación, la productividad y la competitividad al afrontar nuevos temas, incluyendo el desarrollo de la economía digital, y la función de las empresas de propiedad estatal en la economía global.

Comercio incluyente:... contiene nuevos elementos que buscan asegurar que las economías de cualquier nivel de desarrollo y empresas de cualquier tamaño puedan beneficiarse del comercio. Incluye compromisos para ayudar a las pequeñas y medianas empresas a entender el acuerdo, aprovechar las oportunidades que ofrece y someter a la atención de los gobiernos del TPP sus retos particulares. También contiene compromisos específicos sobre el desarrollo y la creación de capacidad comercial, para garantizar que todas las Partes sean capaces de cumplir con los compromisos establecidos en el Acuerdo y puedan beneficiarse al máximo.

Plataforma para la integración regional:... pretende ser una plataforma para la integración económica regional y está diseñado para que se sumen a éste otras economías de la región Asia-Pacífico.³⁵¹

Es cierto que aún es muy pronto para hacer una valoración de los resultados del CPTPP, sobre todo porque entró en vigor hace apenas cuatro años y falta que lo ratifique un Estado de la ASEAN (Brunéi Darussalam). Empero, se estima que, con el tratado, y gracias a que se conforma un mercado de más de 500 millones de personas consumidoras que representa el 14% del PIB global, “el PIB de México aumentará en 1.5% hacia 2030, cuando se cumplan la mayoría de las desgravaciones graduales [de entre el 95% y 98% de los bienes comercializados]”.³⁵²

Ahora, lo importante será que el Gobierno mexicano diseñe e implemente lo que Alejandra Galindo denomina una “estrategia mejor elaborada e incluyente” para aprovechar todas las bondades de dicho instrumento jurídico, pero, al mismo tiempo, sería provechoso que buscara tener una participación más activa en la ASEAN, ya sea mediante contactos diplomáticos o, mejor aún, demostrando que México es un socio potencial para establecer relaciones mutuamente beneficiosas y, de esta manera, lograr la concesión del estatus de socio de diálogo, socio de diálogo sectorial o socio de desarrollo.

Finalmente, se observa que nuevamente la SAARC y la UA, y en el caso específico de la quinta variable (TLC suscritos por México con los Estados miembros de los regímenes de integración) también el CCG, quedan fuera de la estrategia de diversificación comercial del país. Aun cuando existen socios comerciales importantes que pertenecen a dichos regímenes de integración regional como Arabia Saudita, los EAU, la India, Sudáfrica y otros países del norte de África, no se puede hablar de relaciones cuasi interregionales, pues, en términos prácticos, los Gobiernos mexicanos han preferido el bilateralismo como esquema de integración en el que participan solamente dos Estados.

Ahora bien, otro elemento sustancial, además de las relaciones exteriores vigentes de México que se explicaron en párrafos anteriores, consiste en la identificación de los temas que se consideran relevantes para el desarrollo

³⁵¹ “Resumen ejecutivo del Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico (TIPAT)”, México, Gobierno de México, s. a., pp. 2 y 3, disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/605940/TIPAT_Resumen_ejecutivo.pdf.

³⁵² “Tratado de Integración Progresista de Asociación Transpacífico (TIPAT/CPTPP) (1)”, México, Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques, 2019, disponible en: https://centrogilbertobosques.senado.gob.mx/images/infograf/CPTPP_2019_0.png.

de México. Esto permitirá hacer un cruce con las temáticas que le interesan a los distintos regímenes de integración analizados y, de esta manera, determinar con cuáles sería conveniente establecer una relación cuasi interregional.

En primer lugar, tomando como fuente de información el Programa Sectorial de Relaciones Exteriores 2020-2024, se ubican los problemas globales que el Gobierno mexicano ha calificado como prioritarios, y que indiscutiblemente se tendrían que incluir en las agendas de cooperación con los regímenes de integración regional, puesto que se trata de cuestiones que, al trascender Gobiernos y fronteras, afectan en todo momento la promoción y cumplimiento de los objetivos de desarrollo nacional (derechos humanos, paz, Estado democrático y de derecho, bienestar social y desarrollo económico y medioambiental). Éstos son:

- Tensiones militares y la proliferación de armas de destrucción en masa; el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras.
- Agravamiento de las crisis humanitarias y conflictos armados.
- Terrorismo internacional.
- Pandemias.
- Cambio climático.
- Seguridad internacional y multidimensional.

En segundo lugar, se reconocen problemas internos, adicionales al narcotráfico, que podrían atenderse con mayor eficacia si se actúa de manera conjunta con socios estratégicos, incluyendo, por supuesto, a los regímenes de integración regional.

- Violación de derechos humanos y problemas de seguridad, en especial para poblaciones en situaciones de vulnerabilidad (mujeres, niñas, niños, jóvenes, personas indígenas, afromexicanas, con discapacidad, migrantes y desplazadas y comunidad LGBTI+).
- Deterioro medioambiental.
- Escasa participación de la ciudadanía y las organizaciones de la sociedad civil en la construcción de la agenda nacional.
- Compraventa de armas y tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras.
- Corrupción.
- Flujos financieros ilícitos.
- Compraventa y consumo de drogas.
- Migración ilegal.
- Deficiencia de los sistemas de salud y seguridad pública.

Finalmente, como parte de la política exterior multilateral, se han planteado siete ejes específicos que, a su vez, ponen de manifiesto los temas que sería beneficioso contemplar en la estrategia de diversificación de las relaciones exteriores para, nuevamente, coadyuvar en la promoción y cumplimiento de los objetivos de desarrollo nacional.

- Ciudades prósperas, inclusivas y felices.
- Desarrollo sostenible y combate al cambio climático.
- Paz sostenible.
- Migración y derechos humanos.
- No discriminación y equidad de género.
- Prospectiva económica global.
- Innovación y justicia social.

Por otro lado, retomando la idea de la fórmula ganar-ganar, resulta necesario aclarar lo que puede ofrecer México cuando negocie el establecimiento de una relación formal con determinado régimen de integración regional. En su papel de oferente, el país cooperará con sus socios en todos los ámbitos posibles, lo cual se sustenta jurídicamente en la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo. En dicho instrumento se establece que México podrá participar en distintos esquemas de cooperación para transferir, recibir e intercambiar “recursos, bienes, conocimientos y experiencias educativas, culturales, técnicas, científicas, económicas y financieras”. Asimismo, se aclara lo siguiente:

Las acciones de cooperación internacional para el desarrollo que lleve a cabo el Estado Mexicano, tanto en su carácter de donante como de receptor, deberán tener como propósito esencial promover el desarrollo humano sustentable, mediante acciones que contribuyan a la erradicación de la pobreza, el desempleo, la desigualdad y la exclusión social; el aumento permanente de los niveles educativo, técnico, científico y cultural; la disminución de las asimetrías entre los países desarrollados y países en vías de desarrollo; la búsqueda de la protección del medio ambiente y la lucha contra el cambio climático; así como el fortalecimiento a la seguridad pública, con base en los principios de solidaridad internacional, defensa y promoción de los derechos humanos, fortalecimiento del Estado de derecho, equidad de género, promoción del desarrollo sustentable, transparencia y rendición de cuentas y los criterios de apropiación, alineación, armonización, gestión orientada a resultados y mutua responsabilidad.³⁵³

³⁵³ Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo, México, 2011.

En esencia, se habilita la posibilidad de que México, al tiempo que busca fortalecer sus relaciones exteriores para obtener recursos de distinta índole que coadyuven a la consecución de sus objetivos y prioridades nacionales, contribuya con sus contrapartes para que alcancen los propios. Esta tarea de doble vía le corresponde, de manera general, a la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Amexcid) de conformidad con lo establecido en el Programa de Cooperación Internacional para el Desarrollo 2021-2024, específicamente en dos objetivos prioritarios:

1. Lograr que la política mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo [(CID)], contribuya al desarrollo humano sostenible de nuestros socios...

2. Fortalecer la gestión eficaz de la cooperación internacional para el desarrollo, mediante la institucionalización de instrumentos, herramientas, metodologías y capacidades al servicio del Sistema Mexicano de CID.³⁵⁴

En el documento de referencia, se señala que “los programas proyectos y acciones de cooperación, se han enfocado en el fortalecimiento de las capacidades institucionales de nuestras contrapartes, que aprovechan las buenas prácticas de política pública mexicana para desarrollar a sus países”.³⁵⁵ Es así como “de 2013 a 2018, se cuantificaron en promedio 278 nuevos proyectos de oferta de cooperación de México, gran parte de ellos en la modalidad de cooperación técnica”.³⁵⁶

Empero, también se reconoce que los recursos que el país ha destinado son limitados, especialmente los humanos, técnicos y financieros, lo cual disminuye la efectividad de los esquemas de cooperación. Además, se aclara de manera puntual que la prioridad ha sido, y continuará siendo, América Latina y, más concretamente, Centroamérica. Esto, sin duda, representa un problema, máxime si se plantea la posibilidad de establecer relaciones con aquellos regímenes de integración regional como la UA y, en mucho menor medida, la ASEAN, que más que ofrecer apoyo, requieren de recursos del exterior para fortalecerse internamente.

En este contexto, se debe considerar que, de acuerdo con información publicada por la Amexcid,³⁵⁷ entre 2011 y 2019, con algunas excepciones,

³⁵⁴ Programa de Cooperación Internacional para el Desarrollo 2021-2024, México, 2020.

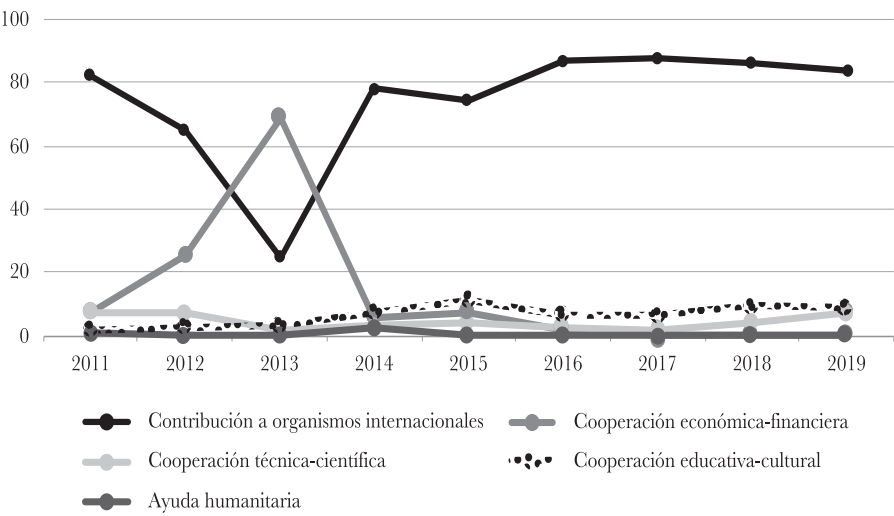
³⁵⁵ *Idem.*

³⁵⁶ *Idem.*

³⁵⁷ Amexcid, *Cuantificación de la cooperación internacional para el desarrollo de México*, México, SRE, 2019, disponible en: <https://infoamexcid.sre.gob.mx/amexcid/ccid2013/home.html>.

el grueso de la oferta mexicana de CID se destinó al pago de cuotas de membresía a organismos internacionales. En un segundo nivel, muy por debajo, se encuentra la cooperación económica-financiera, seguida por la educativa-cultural, la técnica-científica y la ayuda humanitaria. A continuación, se presenta una gráfica con los porcentajes de la CID que se destinaron a cada rubro.

GRÁFICA 8. COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO POR RUBRO (2011-2019)



FUENTE: elaboración propia con datos de la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

La información anterior demuestra que México, al menos en términos de la CID, no resulta un socio atractivo, pues los montos para ayudar a otros Estados a fortalecer sus capacidades institucionales, educativas y financieras o, en todo caso, a realizar acciones de asistencia y auxilio en situaciones de emergencia o desastre, son mínimos.

Asimismo, en cuanto a los temas en los que se ha enfocado la CID, y aquellos que se tiene contemplado incluir, destacan los siguientes: desarrollo humano sustentable; desarrollo económico; educación; ciencia, tecnología e innovación; cultura; medio ambiente y cambio climático; salud; seguridad pública; prevención de desastres; migración; infraestructura; energía; movilidad humana; seguridad alimentaria y gobernanza. Adicionalmente, en el Programa de Cooperación Internacional para el Desarrollo 2021-2024 se apunta que “México buscará atender las demandas de cooperación de paí-

ses en desarrollo en áreas adicionales a las descritas, siempre y cuando, la experiencia mexicana cuente con capacidad de réplica, resultados positivos comprobados y recursos (financieros, humanos y técnicos) disponibles para su implementación”.³⁵⁸

Ahora bien, si se reflexiona sobre México como un mercado con gran potencial y capital humano, la situación es muy distinta. De acuerdo con información de la plataforma Proyectos México que opera el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (BANOBRA), el país es un socio potencial, entre otras, por las siguientes razones:

- Tiene una ubicación ideal para los negocios, pues cuenta con una superficie total cercana a los dos millones de kilómetros cuadrados y se ubica en una posición estratégica por colindar al norte con EUA y Canadá y al sur con América Latina. Además, tiene acceso al Atlántico y a la región Asia-Pacífico.
- Es un país con una gran biodiversidad y rico en recursos naturales, como el petróleo.
- Es uno de los principales mercados a nivel mundial con una población superior a los 129 millones de personas, de los cuales el 45.35% (58.7 millones) corresponde a la población económicamente activa (PEA) y 37.4 millones se encuentran ocupados.
- Es la segunda economía más grande de América Latina y la 16o. a nivel mundial.
- De acuerdo con el Banco de México y el Banco Mundial, México se ubicó en 2021 como el 12o. exportador y el 12o. importador en el mundo.
- México se ubicó en 2021 como el 10o. receptor mundial de IED y el 5o. entre las economías en desarrollo.
- La apertura económica, a través de la red de TLC, garantiza el acceso a mercados internacionales.
- México es una de las economías más competitivas de América Latina de acuerdo con el Reporte de Competitividad Global 2019 del Foro Económico Mundial.
- México ha suscrito alrededor de 29 Acuerdos para la Protección Recíproca de Inversiones y acuerdos con más de 40 países para evitar la doble tributación, lo cual asegura un clima favorable para el desarrollo de negocios.

³⁵⁸ Programa de Cooperación Internacional para el Desarrollo 2021-2024, *cit.*

- México es un destino atractivo para la inversión en infraestructura.³⁵⁹

Ahora, es pertinente hacer referencia a las estrategias prioritarias y puntuales que se han contemplado en el Programa Sectorial de Relaciones Exteriores 2020-2024 para el fortalecimiento de la cooperación con Europa, África, Medio Oriente, Asia-Pacífico y Asia Central, las cuales son una referencia importante para realizar una propuesta de relaciones cuasi interregionales. A continuación, se enlistan dichas estrategias:

1. Impulsar la ampliación de los vínculos políticos, comerciales y de cooperación con los países europeos para contribuir al desarrollo de todas las regiones del país.

a. Fortalecer el diálogo político con todos los países europeos y avanzar en la profundización de las asociaciones estratégicas existentes para ampliar los proyectos de cooperación.

b. Impulsar una nueva dimensión de las labores de promoción de las representaciones de México en Europa para identificar oportunidades de comercio, inversión y cooperación, además de promover una imagen positiva de nuestro país en Europa.

c. Intervenir en la conclusión de las negociaciones y, en su momento, dar cabal cumplimiento al renovado Acuerdo Global entre México y la UE.

2. Profundizar las asociaciones estratégicas y ampliar los vínculos bilaterales con los países de Asia-Pacífico que promueven la diversificación de los lazos comerciales y de cooperación para favorecer el crecimiento, la productividad y la prosperidad.

a. Profundizar las asociaciones estratégicas existentes para consolidarlas como un medio para ampliar los proyectos de cooperación e innovación tecnológica.

b. Impulsar una nueva dimensión para las labores de promoción de las representaciones diplomáticas y consulares de México en Asia-Pacífico para identificar oportunidades de comercio e inversión y de cooperación, y promover la imagen de México.

c. Coadyuvar en la instrumentación del Acuerdo Estratégico Transpacífico de Asociación Económica para incrementar las relaciones comerciales con los países miembros.

3. Fortalecer los lazos políticos, comerciales y de cooperación con los países de Medio Oriente, África y Asia Central para encontrar nuevas vías de colaboración que contribuyan al bienestar de la población.

³⁵⁹ ¿Por qué México?, México, Proyectos México, 2021, disponible en: <https://www.proyectosmexico.gob.mx/por-que-invertir-en-mexico/>.

- a. Propiciar un mayor acercamiento con los países de África, Asia Central y Medio Oriente, así como con las organizaciones regionales, para potenciar los vínculos con estas regiones.
- b. Explorar vías de cooperación en ámbitos de interés mutuo.
- c. Impulsar una nueva dimensión para las labores de promoción de las representaciones diplomáticas de México en África y Medio Oriente, a fin de fomentar la innovación y la generación de ambientes propicios para los negocios.³⁶⁰

Sobre el particular, es importante destacar que solamente las estrategias con Europa y Medio Oriente, África y Asia Central hacen referencia puntual al relacionamiento con la UE y las organizaciones regionales, respectivamente, mientras que con Asia-Pacífico se prioriza la relación con socios estratégicos y el CPTPP, dejando fuera de la estrategia vigente a la ASEAN y la SAARC.

Dicho de otro modo, se tiene la intención de propiciar un acercamiento con regímenes de integración regional como el CCG y la UA o con otros, específicamente de Asia Central, que no se han incluido en esta obra, como la Organización de Cooperación de Shanghái (China, Rusia, Uzbekistán, Kazajistán, Kirguistán, Tayikistán); la Organización de Cooperación Económica (Afganistán, Azerbaiyán, Irán, Kazajistán, Kirguistán, Pakistán, Tayikistán, Turquía, Turkmenistán y Uzbekistán); la Unión Económica Euroasiática (Armenia, Bielorrusia, Kazajistán, Kirguistán y Rusia); y la ya mencionada Comunidad de Estados Independientes.

Ahora bien, como se señaló en los párrafos precedentes, en los siguientes apartados se examinará lo que pueden ofrecerle a México los regímenes de integración regional analizados en el tercer capítulo (UE, ASEAN, SAARC, CCG y UA) y otros casos de estudio muy precisos, para concluir con las propuestas concretas de relaciones cuasi interregionales.

Finalmente, resulta indispensable compartir una reflexión de Ángel Armando Rodríguez Luna, pues, en el fondo, su pensamiento, con el que se coincide plenamente, es el que ha guiado la investigación, especialmente lo que se pretende lograr en este último capítulo:

la convergencia entre el pensamiento estratégico y el pensamiento geopolítico permite evaluar las condiciones políticas, económicas, sociales, geográficas y culturales, tanto nacionales como internacionales, para definir con mayor precisión los factores que impulsan y obstaculizan la consecución del proyecto y el interés nacional. Al mismo tiempo, para el caso de la política exterior,

³⁶⁰ Programa Sectorial de Relaciones Exteriores 2020-2024, *cit.*

las valoraciones nacional e internacional, permitirán entonces encontrar nichos de acción, sean éstas en torno a temas, a organismos internacionales de carácter universal o regional, países y regiones, así como la articulación de cada uno, estableciendo entonces coherencia política y logrando además las inercias necesarias para consolidar el seguimiento de estas políticas en el mediano y largo plazo, teniendo presente en todo momento los valores, el proyecto y los intereses nacionales... México tiene que avanzar hacia una concepción de su política exterior en la cual los acuerdos multilaterales, regionales y bilaterales [y también cuasi interregionales] deben conformar un abanico de opciones hacia donde proyectar sus intereses y objetivos internacionales; entre ellos se encuentran el desarrollo político, económico y social del país.³⁶¹

Al respecto, se retoma la idea de evaluar las condiciones políticas, económicas, sociales, geográficas y culturales de los regímenes de integración regional seleccionados como casos de estudio para encontrar aquellos nichos de acción (cuasi interregionalismo) que permitan alcanzar, en el mediano y largo plazo, ciertos objetivos (económico-comerciales, políticos, culturales, educativos, entre otros), sin dejar de lado los valores, el proyecto y los intereses nacionales de México. La propuesta concreta es articular la política exterior de tal manera que se incluya al cuasi interregionalismo como una estrategia práctica novedosa, puesto que, hasta el momento, solamente se menciona en documentos académicos que no se retoman durante la elaboración de las políticas públicas respectivas.

Pero, además, resulta indispensable que, de manera paralela, se diseñen estrategias que coadyuven a que los beneficios del cuasi interregionalismo se traduzcan en un crecimiento y desarrollo socioeconómico que mejore la calidad de vida de las personas, al tiempo que se garantice una armonía con las demás estrategias de la política exterior de México. Cabe señalar que lo que aquí se propone no es sustituto de las relaciones exteriores vigentes, sino más bien complementario.

II. REFORZAR LA RELACIÓN CON LA UNIÓN EUROPEA A PARTIR DE LOS INSTRUMENTOS JURÍDICOS VIGENTES

En el tercer capítulo, concretamente en el apartado relativo a los objetivos y alcances del interregionalismo de la UE, se argumentó que este régimen

³⁶¹ Rodríguez Luna, Ángel Armando, “Pensamiento geopolítico y política exterior de México: ¿son complementarios?”, en Dávila Pérez, María del Consuelo y Cuéllar Laureano, Rubén (coords.), *La política exterior de México y sus nuevos desafíos*, México, UNAM-Plaza y Valdés, 2008, pp. 77 y 96.

de integración regional, además de ser el más avanzado en términos económicos, políticos y sociales, mantiene una política exterior de vanguardia que incluye, como una de sus estrategias, el establecimiento de relaciones cuasi interregionales con Estados importantes y mediante la suscripción de instrumentos jurídicos vinculantes. México, por ejemplo, suscribió con la UE el Acuerdo Global, vigente desde 2000, y posteriormente se le otorgó el estatus de socio estratégico con todo lo que ello implica.³⁶²

El Acuerdo Global, al tratarse de un instrumento de cuarta generación, incluye muchos temas (véase tabla 12) y está estructurado en tres partes: la económico-comercial, el diálogo político y la cooperación. En ese sentido, conviene hacer un análisis muy sucinto de los logros alcanzados en los últimos 22 años, para después hacer una referencia al proceso de modernización del instrumento jurídico y finalmente presentar algunas propuestas para fortalecer la única relación cuasi interregional formal que mantiene México en la actualidad.

En términos económico-comerciales, de acuerdo con información de la Secretaría de Economía,³⁶³ la UE representó para México en 2021 el 4.33% de las exportaciones, el 9.97% de las importaciones y, en términos generales, el 7.18% del comercio exterior total. Históricamente, como se advierte en la siguiente página, en la gráfica 9 de 1999, año previo a la entrada en vigor del Acuerdo Global, a 2021, las exportaciones crecieron 352.4%, las importaciones 324.2% y el comercio total 332.3%, es decir, su eficacia queda corroborada, aun cuando el nivel de comercio es marginal si se le compara con el de América del Norte.

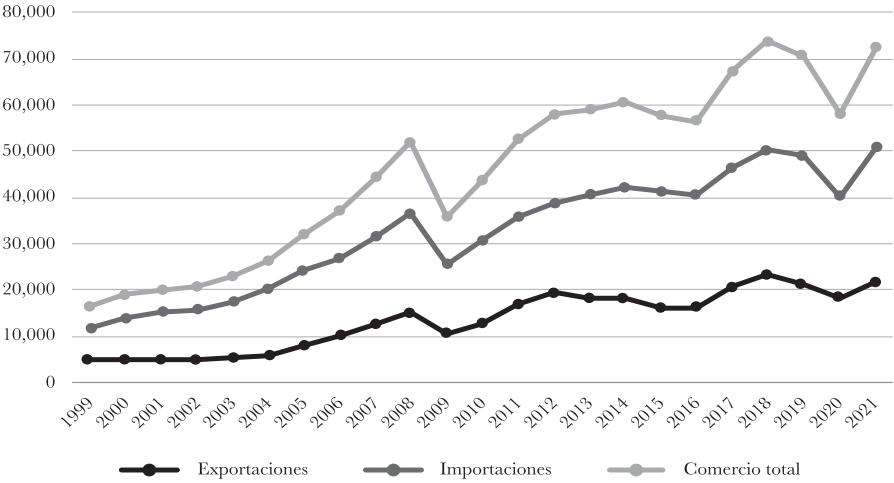
En el mismo documento de la Secretaría de Economía, se informa con mucha precisión que la IED de la UE en México, acumulada de 1999 a junio de 2022, asciende a 186,240 millones de dólares, lo que equivale a 27.9% de la IED total recibida por México, es decir, la UE es el segundo inversionista más importante en el país. Además, en México se ubican 17,868 empresas con inversión del régimen de integración regional.³⁶⁴

³⁶² Es importante aclarar que la relación de México con la entonces Comunidad Económica Europea inició formalmente, en 1960, mediante la apertura de una misión diplomática en Bélgica, y posteriormente se fortaleció con la firma de un Acuerdo de Cooperación Económica y Comercial en 1975 y un Acuerdo Marco de Cooperación en 1991; sin embargo, en la obra se retoma únicamente la relación cuasi interregional que surgió a partir de la entrada en vigor del Acuerdo Global en 2000.

³⁶³ Secretaría de Economía, *Ficha Unión Europea* 27, México, Secretaría de Economía, 2022, disponible en: <https://www.economia.gob.mx/files/gobmx/comercioexterior/fichas/UE.pdf>.

³⁶⁴ *Idem*.

GRÁFICA 9. COMERCIO MÉXICO-UE 1999-2021
(MILLONES DE DÓLARES)



FUENTE: elaboración propia con datos de la Secretaría de Economía y el Banco de México.

En términos generales, y como era de esperarse, la UE es el tercer socio comercial más importante para México, pues por encima de ella se encuentra EUA y, casi en las mismas condiciones, China. Por su parte, la UE reconoce a México como su decimocuarto socio comercial, pues el régimen de integración se ha abocado a diversificar su comercio con potencias regionales como China, EUA, Reino Unido, Suiza, Turquía, Japón, Noruega, Corea del Sur e India.

Por lo que se refiere al diálogo político, es preciso destacar, en primera instancia, que ambas partes han abierto misiones diplomáticas específicas para atender todos los asuntos relacionados con la relación cuasi interregional. Desde 1965, la Embajada de México ante Bélgica y Luxemburgo es concurrente ante la UE, entonces Comunidad Económica Europea, mientras que la Delegación de la UE en México fue establecida en 1989 y actualmente ostenta la categoría de misión diplomática que representa oficialmente al régimen de integración y a sus 27 Estados miembros.

De manera bilateral, a diferencia de lo que ocurre con otros regímenes de integración como la ASEAN, la SAARC, el CCG y la UA, México mantiene una presencia sólida en la región a través de misiones diplomáticas bilaterales en diecisiete Estados miembros de la UE,³⁶⁵ mientras que 20 Es-

³⁶⁵ Alemania, Austria, Bélgica-UE, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Países Bajos, Polonia, Portugal, República Checa, Rumania y Suecia.

tados miembros tienen una misión diplomática adscrita en México,³⁶⁶ además de múltiples consulados ubicados en todo el territorio nacional. Esta red diplomática es fundamental para la política exterior de ambos actores, pues tiene la encomienda de tratar asuntos políticos, económicos y sociales en el marco del Acuerdo Global y de manera bilateral entre México y los Estados miembros.

A manera de resumen, se emplean las palabras de Enriqueta Serrano Caballero, al referirse a la relación política entre México y la UE:

El saldo general del diálogo político es positivo. Los mecanismos del diálogo político están institucionalizados en el Acuerdo Global y en la Asociación Estratégica. El marco institucional está constituido por un Consejo Conjunto a nivel ministerial; un Comité Conjunto a nivel de altos funcionarios, y la posibilidad de crear comités especiales creados por el Comité Conjunto, para ayudarle a cumplir con sus tareas, además del mecanismo de solución de controversias. El diálogo político aborda temas de interés común y se orienta a la promoción de nuevas formas de cooperación en favor de objetivos comunes. El establecimiento de objetivos se acompañó de un mecanismo que preveía la manera en que se efectuaría el diálogo: mediante contactos, intercambios de información y consultas entre los diferentes organismos de México y la UE.

Por otro lado, el Diálogo Político de Alto Nivel se lleva a cabo en los niveles presidencial y ministerial —altos funcionarios—. Se aprovechan al máximo los canales diplomáticos y los encuentros entre los ministros de Asuntos Exteriores, cuyas modalidades son definidas por las partes. En el caso del diálogo parlamentario, en la Declaración Conjunta sobre el Diálogo a Nivel Parlamentario (anexa al AG, pero sin un verdadero vinculante) se dispuso que se efectuaría mediante el contacto entre el Parlamento Europeo y el Congreso de la Unión de México.

La Comisión Parlamentaria Mixta (CPM) ha sido el mecanismo de diálogo bilateral más consistente, pues se ha reunido de manera ininterrumpida dos veces al año desde 2005. La CPM ha fungido como un espacio para profundizar el diálogo parlamentario con el objeto de mejorar las relaciones entre México y la UE y sus Estados miembros, acordar posiciones comunes en la defensa de los derechos humanos y del Estado de derecho, así como para apoyar la realización de proyectos conjuntos en materia económica, científica y educativa... Como resultado de su trabajo, reunión tras reunión se han

³⁶⁶ Alemania, Bélgica, Bulgaria, Chipre, Dinamarca, Eslovenia, Eslovaquia, España, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Países Bajos, Polonia, Portugal, República Checa, Rumania y Suecia.

emitido declaraciones conjuntas en las que se dirigen recomendaciones a dependencias gubernamentales y órganos de la relación bilateral.³⁶⁷

Lo anterior permite admitir que, en términos políticos, la relación se ha desarrollado en estricto apego a lo dispuesto en los instrumentos jurídicos que norman la relación cuasi interregional. Además, con el paso de los años se incluyen más temas en la agenda de cooperación, siendo el medio ambiente, el cambio climático, la seguridad y las pandemias los más recientes.

En cuanto al último pilar del Acuerdo Global, es decir, la cooperación, de acuerdo con fuentes oficiales,³⁶⁸ existen al menos tres mecanismos para coordinar los intercambios de información y experiencias para el desarrollo de proyectos conjuntos:

- Programas gestionados directamente por la UE sobre temas como derechos humanos, medio ambiente y cambio climático, ciencia y tecnología.
- Instrumentos de asociación dirigidos a países de renta media-alta, para cooperar en temas de interés mutuo. En el caso específico de México, se han financiado los siguientes proyectos:
 - Acción trasatlántica
 - Construir un negocio con bajas emisiones de carbono
 - Conducta empresarial responsable
 - Propiedad intelectual
 - Eliminación progresiva de las sustancias que dañan la capa de ozono
 - Biodiversidad y sustentabilidad en los sectores de agricultura y alimentos
 - Cooperación digital internacional
 - Apoyo financiero en temas de aviación civil
 - Mecanismo de apoyo a los diálogos sectoriales
 - Cooperación para la implementación del Acuerdo de París
 - Programas de diplomacia pública y cultural

³⁶⁷ Caballero Serrano, Enriqueta, “La modernización del Acuerdo de Asociación Unión Europea-México: entre el cambio y la continuidad”, *Documentos de Trabajo*, núm. especial FC/EU-LAC (7), Madrid, Fundación Carolina/Fundación EU-LAC, 2022, pp. 7 y 8, disponible en: https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2022/06/Especial_FC_EULAC_7_ESP.pdf.

³⁶⁸ SRE, *Mecanismos de cooperación México-UE*, México, SRE, 2020, disponible en: <https://portales.sre.gob.mx/globalmx/es/cooperacion-ue/1-mecanismos-de-cooperacion-mx-ue>.

- Cooperación para la estructuración de una plataforma de desarrollo minero
 - Protección al medio ambiente y a la biodiversidad
 - Cooperación internacional urbana y regional
 - Apoyo a la fundación EU-LAC
 - Negocios con bajas emisiones de carbono y economía circular
 - Asociaciones sobre materias primas
- Iniciativas globales de educación, investigación, ciencia y tecnología de la UE como Erasmus + y Horizonte 2020.

Adicionalmente, México participa en al menos cinco programas de la UE dirigidos a América Latina, tales como SOCIEUX + (asistencia en temas de protección social y políticas de empleo), EUROsocial (apoyo para el diseño, reforma e implementación de políticas públicas de carácter social), EUROCLIMA + (sostenibilidad ambiental y cambio climático), el PAcCTO (lucha contra la delincuencia organizada transnacional), LAIF (proyectos de desarrollo sostenible para la consecución de los ODS), y AL INVEST 5.0 (internacionalización de MIPYMES).

Enriqueta Serrano Caballero sostiene que

a partir de 2014, la cooperación bilateral entre México y la UE se realiza según un esquema basado en el Instrumento de Asociación, mediante el que ambas Partes han manifestado su voluntad política para mantener vínculos de cooperación de alto nivel, recurriendo a instrumentos como el diálogo político y los diálogos sectoriales en cuestiones de cohesión social, ciencia y tecnología, derechos humanos, democracia y medio ambiente.³⁶⁹

De manera especial destaca el Fondo Conjunto México-Unión Europea lanzado en noviembre de 2021 con un presupuesto inicial de 3.5 millones de euros para fortalecer la relación cuasi interregional, concretamente en materia de cooperación para lograr los objetivos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de la ONU, así como para desarrollar y poner en marcha políticas públicas en temas de interés común.

Cabe señalar que en el Programa de Cooperación Internacional para el Desarrollo 2021-2024 se menciona de manera explícita, como una acción puntual, “aprovechar el Acuerdo Global entre México y la Unión Europea, particularmente en el Marco de la Subcomisión de Cooperación, basado en

³⁶⁹ Serrano Caballero, Enriqueta, *op. cit.*, p. 9.

el intercambio de información y la revisión periódica de la evolución de la cooperación, así como la coordinación y supervisión de la aplicación de los acuerdos sectoriales”.³⁷⁰ Para ello, se encomienda a la SRE la coordinación y seguimiento de dicha acción, en la que también participan otras dependencias y órganos de la Administración Pública Federal centralizada.

Después de hacer una valoración muy general de los resultados del Acuerdo Global, al menos en los términos antes expuestos y tomando en consideración las estadísticas, se puede concluir que la relación cusi interregional entre México y la UE ha sido favorable y de beneficio mutuo, pues México, además de atraer importantes montos de IED y de capital humano que se destinan al fortalecimiento del aparato productivo, ha logrado entrar a un mercado común pleno de más de 447 millones de personas. La UE, por su parte, considera a México un sitio atractivo para hacer negocios, sobre todo por la certeza jurídica que brinda un instrumento jurídico como el Acuerdo Global, por su posición geográfica estratégica (cercanía con EUA) y por la posesión de recursos energéticos y materias primas que son muy demandadas en el mercado europeo, sobre todo en tiempos de escasez.

No se puede negar que la relación cuasi interregional es muy importante, particularmente por lo que significa para México en términos comerciales, económicos y de cooperación en muchos sectores, siendo de hecho una de las más amplias y diversificadas que se haya establecido hasta el momento.

Y ahora, por si fuera poco, está pendiente de aprobación una versión modernizada del Acuerdo Global cuya negociación concluyó en abril de 2020. Dicho instrumento, que se espera mejore y profundice la relación entre México y la UE, contempla lo siguiente:

en su parte comercial, abrirá aún más el mercado mexicano a exportadores e inversionistas de la UE e incluirá nuevos ámbitos y medidas, como los servicios, alimentos y bebidas, o el comercio digital. Con esto, prácticamente el cien por ciento del comercio de mercancías entre ambas partes estará exento de aranceles. Además, el acuerdo contempla nuevas medidas para la contratación pública, lo cual permitiría a proveedores de la UE licitar contratos de suministros y bienes en determinados sectores de la administración pública mexicana [y viceversa]. Pero, como su nombre lo indica, el Acuerdo Global no se limita únicamente a la parte comercial, sino que incluye las bases sobre las que se sustentan las relaciones en un sentido más amplio. En él, ambas partes se comprometen a cooperar en cuestiones como el cambio climático,

³⁷⁰ Programa de Cooperación Internacional para el Desarrollo 2021-2024, *cit.*

los derechos humanos, la lucha contra la pobreza o el combate a la corrupción, más allá de los mecanismos de diálogo político existentes.³⁷¹

De manera más precisa, la parte comercial del instrumento jurídico negociado, conocida coloquialmente como “TLCUEM modernizado”, incluye al menos 20 capítulos más que la versión vigente, tal y como se demuestra en la tabla, en la siguiente página. Cabe señalar que esto no significa que los elementos recientemente incorporados no se contemplaran en la versión que entró en vigor en julio de 2000, pero ahora han adquirido mayor relevancia dada las condiciones actuales e intereses de ambas partes.

De acuerdo con información de la Secretaría de Economía,³⁷² y retomando la versión del instrumento jurídico disponible en portales oficiales de la UE (sujeto a modificación durante el procedimiento de revisión legal), el “TLCUEM modernizado” prevé, entre otras, las siguientes disposiciones:

- 86% de los productos agrícolas y pesqueros se liberalizan al 100% de manera inmediata, mientras que el 14% restante se hará siguiendo plazos de desgravación o con tratamientos especiales.
- Se flexibilizan las reglas de origen específicas y se incluye un formato de declaración de origen para que sea utilizado por los productos previamente registrados.
- Se incluye un capítulo sobre aduanas y facilitación al comercio en el que las partes se comprometen a garantizar que la legislación no sea discriminatoria y que los procedimientos aduaneros se basen en el uso de métodos modernos y controles eficaces para lograr la protección y la facilitación del comercio legítimo. Además, aseguran que los regímenes aduaneros no serán complejos, desde la perspectiva administrativa, ni restrictivos al comercio.
- En materia de propiedad intelectual, se incluyen subsecciones sobre patentes, diseños industriales, marcas comerciales, derechos de propiedad intelectual, entre otras. Sin embargo, hace falta negociar las transferencias de tecnología.

³⁷¹ Garza, Patricio, “Renovación del Acuerdo Global: desafío para México y la Unión Europea”, *Fundación Konrad Adenauer*, Berlín, 3 de octubre de 2022, disponible en: <https://www.kas.de/es/web/mexiko/einzeltitel/-/content/renovacion-del-acuerdo-global-desafio-para-mexico-y-la-union-europea>.

³⁷² Secretaría de Economía, *Resultados del proceso de modernización del Tratado de Libre Comercio entre México y la Unión Europea (TLCUEM)*, México, Secretaría de Economía, s. a., disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/561449/Nota_Ciudadana_Modernizaci_n_TLCUEM.pdf.

TABLA 25. CAPITULADO DEL TLCUEM VIGENTE
Y EL TLCUEM MODERNIZADO

<i>Tratado de Libre Comercio entre México y la Unión Europea (TLCUEM vigente)</i>	<i>Tratado de Libre Comercio entre México y la Unión Europea (TLCUEM modernizado)</i>
1. Acceso a mercados	1. Comercio de bienes
2. Reglas de origen	2. Soluciones comerciales
3. Normas técnicas	3. Energía y materias primas
4. Normas sanitarias y fitosanitarias	4. Barreras técnicas al comercio
5. Salvaguardas	5. Comercio transfronterizo de servicios
6. Inversión y pagos relacionados	6. Presencia temporal de personas físicas con fines comerciales
7. Comercio de servicios	7. Reconocimiento mutuo de las cualificaciones profesionales
8. Compras del sector público	8. Inversión y comercio de servicios
9. Competencia	9. Servicios financieros
10. Propiedad intelectual	10. Servicios de transporte marítimo internacional
11. Solución de controversias	11. Servicios de telecomunicación
	12. Servicios de entrega
	13. Comercio digital
	14. Inversiones
	15. Movimientos de capital, pagos y transferencias y medidas temporales de salvaguardia
	16. Solución de controversias en materia de inversión
	17. Contratación pública
	18. Políticas de competencia
	19. Competencia
	20. Empresas estatales, empresas con derechos o privilegios especiales o privilegios y los monopolios designados
	21. Comercio y desarrollo sostenible
	22. Transparencia
	23. Buenas prácticas reglamentarias
	24. PYMES
	25. Solución de controversias
	26. Establecimiento de una zona de libre comercio
	27. Anticorrupción
	28. Reglas y procedimientos de origen

<i>Tratado de Libre Comercio entre México y la Unión Europea (TLCUEM vigente)</i>	<i>Tratado de Libre Comercio entre México y la Unión Europea (TLCUEM modernizado)</i>
	29. Aduanas y facilitación del comercio
	30. Propiedad intelectual
	31. Disposiciones especiales sobre cooperación administrativa

FUENTE: elaboración propia con información de los documentos oficiales.

- En cuanto a las compras públicas, además de ampliar la cobertura de acceso incorporando un mayor número de entidades públicas federales, México permite por primera vez extender esta prerrogativa a nivel subestatal. Esto significa que ciertas instituciones públicas de catorce entidades federativas (Chihuahua, Ciudad de México, Colima, Durango, Estado de México, Guanajuato, Jalisco, Morelos, Nuevo León, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Veracruz y Zacatecas) deberán permitir que empresas europeas participen en los procesos de licitación para la adquisición de bienes y servicios.
- Se incluye una sección específica sobre la solución de controversias en materia de inversión que aplicará a las controversias entre una parte y una persona demandante de la otra parte que se deriven de una supuesta infracción de los artículos relacionados con el trato nacional, el trato de nación más favorecida o la protección de las inversiones que supuestamente cause pérdidas o daños a la persona demandante o a su empresa establecida localmente. Asimismo, se contempla la creación de un tribunal para la solución de controversias conformado por nueve personas (tres serán nacionales de un Estado miembro de la UE, tres serán nacionales de México y tres serán nacionales de terceros países).
- El título sobre inversión y comercio de servicios ya no sólo hace referencia puntual a los servicios financieros, sino que se incluyen capítulos específicos sobre servicios de transporte marítimo internacional, servicios de telecomunicaciones y servicios de entrega.
- Se incluyen disposiciones específicas sobre comercio digital y el reconocimiento mutuo de las cualificaciones profesionales para facilitar la movilidad de las personas prestadoras de servicios profesionales.
- Se contempla la implementación de medidas para facilitar la entrada y la estancia temporal de nacionales de una parte en el territorio de la otra parte con fines comerciales. Esto aplica a las personas visitantes de negocios, personas que son transferidas temporalmente

- a una empresa en el territorio de la otra parte, inversionistas, proveedores de servicios contractuales y profesionales independientes.
- Se incluye un capítulo específico con disposiciones para mejorar la integración del desarrollo sostenible en las relaciones comerciales y de inversión, especialmente mediante el establecimiento de principios y acciones relativas a los aspectos laborales y medioambientales. Para la solución de controversias sobre la interpretación o aplicación del capítulo se contemplan las consultas y el establecimiento de un panel de expertos.
 - Se prevén disposiciones para que las partes se aseguren de que las empresas estatales actúen de acuerdo con las prácticas comerciales que siguen las empresas privadas, de manera que se garanticen condiciones de competencia y no discriminación, enmarcadas en un contexto de transparencia y publicidad. En el caso específico de México, se incluyó un anexo para que el artículo relativo al trato no discriminatorio y a las consideraciones comerciales no se aplique a las actividades de dos empresas estatales (Petróleos Mexicanos y la Comisión Federal de Electricidad). Es decir, ambas entidades podrán otorgar preferencias a los bienes y servicios de empresas mexicanas cuando realicen determinadas actividades dentro del territorio mexicano.
 - Las partes están conscientes de la importancia de las PYMES, por lo que convinieron fomentar su participación en el comercio internacional, facilitándoles, entre otras cosas, información sobre el contenido del Acuerdo Global modernizado.
 - Se incluye una sección específica sobre la lucha contra la corrupción en el contexto de la modernización del Acuerdo Global, toda vez que las partes están conscientes de que la corrupción en el comercio y la inversión socava la buena gobernanza y el desarrollo económico y distorsiona las condiciones competitivas internacionales. De manera específica, reconocen que esta práctica afecta al comercio porque se pueden comprometer las oportunidades de acceso al mercado y erosionar los compromisos destinados a crear condiciones equitativas, además de que constituye una barrera no arancelaria para los inversores y las empresas. Entre las prácticas de corrupción que se pretenden combatir se encuentran los sobornos a funcionarias y funcionarios públicos y del sector privado, y el lavado de dinero. Asimismo, se consideró la creación de un Subcomité de Lucha contra la Corrupción en el Comercio y la Inversión, confor-

mado por representantes de cada parte, que será responsable de dar seguimiento y promover a la implementación de las medidas en la materia.

- De manera adicional a los mecanismos de solución de controversias contemplados en el TLCUEM vigente, la versión modernizada incluye la mediación como alternativa, es decir, se puede recurrir a un tercero imparcial que ayude a las partes a lograr una solución concertada.

Como se puede advertir, el contenido del instrumento jurídico es mucho más amplio e incluso contiene disposiciones similares al T-MEC, lo cual garantiza su complementariedad para evitar que, por sí mismo, constituya una barrera al comercio mexicano. De hecho, Enriqueta Serrano Caballero considera que

los avances y logros dependerán de la combinación del nuevo marco jurídico, de la voluntad política de los Gobiernos para maximizar su potencial y de las acciones de los agentes económicos para aprovechar las oportunidades del comercio y la inversión... Las estimaciones del acuerdo, basadas en las tendencias económicas actuales y en los posibles incentivos que las innovaciones jurídicas aportan a la relación, son positivas.³⁷³

Es importante señalar que durante la negociación del Acuerdo Global modernizado, concretamente del pilar comercial, se suscitaron algunos contratiempos por la discusión de temas sensibles para las partes, destacando los siguientes:

- Medidas sanitarias y fitosanitarias: la UE quería incluir medidas de revisión muy estrictas para autorizar la importación de productos mexicanos.
- Compras públicas: la UE quería tener acceso al mercado subnacional y esto implica mucho trabajo para México en términos de coordinación y logística, así como de transparencia en las compras públicas.
- Productos agrícolas: se incluyeron productos, como el jugo de naranja, el plátano, los lácteos y la carne bovina y de cerdo, que no están exentos de impuestos. Solamente se acordaron cuotas y una desgravación progresiva.

³⁷³ Serrano Caballero, Enriqueta, *op. cit.*, p. 14.

- Indicaciones geográficas: la UE pedía que México reconociera aproximadamente 200 productos con indicaciones geográficas (denominación de origen), especialmente quesos. Si México reconoce estos productos, se tendrá que modificar el etiquetado para que aquellos que se venden actualmente en México contengan una indicación que señale que no son productos originarios de una región específica, sino que son sólo “tipos” de dichos productos. Cabe señalar que esta demanda forma parte de la estrategia de la UE para hacerle frente a China como principal exportador de productos que, en realidad, tienen su origen en algún Estado miembro de la Unión y no en la nación china, pues estos últimos no cuentan con las cualidades que les corresponden.
- Bienestar animal: la UE pretendía que se adoptaran reglas muy específicas y estrictas para evitar el maltrato animal, pues de lo contrario prohibirían las importaciones de alimentos de origen animal.

Por lo que se refiere a los pilares de diálogo político y cooperación del nuevo Acuerdo Global, éstos no se han difundido a través de los distintos medios de comunicación oficiales. Empero, se prevé la inclusión de disposiciones para reforzar el diálogo interinstitucional (por ejemplo, mayor peso al diálogo interparlamentario) y entre las organizaciones de la sociedad civil de las partes. Lo anterior, toda vez que no existe un diálogo político adecuado, particularmente si se considera el volumen de la relación comercial.

También se pretende fortalecer la cooperación en temas como la lucha contra la corrupción, el respeto a los derechos humanos, el derecho laboral, transparencia, entre otros. Asimismo, se ha propuesto la suscripción de dos declaraciones conjuntas sobre igualdad de género y cambio climático.

Ahora bien, el Acuerdo Global modernizado, que se presume como el más avanzado que ha suscrito la UE con un país extraeuropeo, se encuentra en un proceso de revisión legal por ambas partes, lo cual retrasa considerablemente la firma, la ratificación y eventual entrada en vigor. Esto se aletargará aún más porque algunas regiones y Estados miembros de la UE tienen dudas sobre ciertas partes de la propuesta de texto, mientras que en México las prioridades de la política exterior se centran en otras partes del mundo, especialmente en América del Norte y Centroamérica.

A este escenario poco halagüeño se le tienen que agregar las presiones de distintos sectores de ambos lados del océano Atlántico que se oponen a la firma del Acuerdo Global modernizado. A guisa de ejemplo se retoma una

carta virtual firmada por 121 organizaciones de la sociedad civil europea y mexicana que, además de argumentar que no fueron consultadas durante la negociación del texto, aseguran que su entrada en vigor tendrá repercusiones sociales, económicas y ambientales mayores a las ya provocadas por el instrumento jurídico vigente.

Al respecto, presentan seis razones de su negativa sustentadas con algunos datos: *a)* sólo protege a inversores extranjeros y pone en riesgo cambios urgentes a favor del clima, del medio ambiente y de los pueblos; *b)* permitirá que las empresas europeas sigan violando impunemente los derechos humanos en México; *c)* no permite avanzar en los derechos de las mujeres y en la equidad de género; *d)* atenta contra la agricultura campesina y erosiona la soberanía alimentaria; *e)* impide el avance de un sistema energético más sostenible, descentralizado y democrático; y *f)* pone la contratación y los servicios públicos en peligro.³⁷⁴

En un sentido similar, la organización Eurogroup for Animals, que aglutina a más de 85 organizaciones protectoras de animales de la mayoría de los Estados miembros de la UE, ha solicitado que no se acelere el proceso de ratificación del Acuerdo Global modernizado, ya que, si bien celebran la inclusión de un capítulo específico sobre el bienestar de los animales, argumentan que

las disposiciones son de naturaleza suave y no compensarán los impactos negativos que la liberalización incondicional del comercio puede tener sobre los animales, las personas y el planeta. Además... fomentará el sistema agro-industrial intensivo, que tiene un impacto... que no sólo es perjudicial para los animales, sino que también es una de las principales causas de las crisis climática, alimentaria y sanitaria.³⁷⁵

Cabe señalar que, durante las negociaciones, el Gobierno mexicano solamente celebró dos foros para informar a la sociedad civil organizada sobre los avances alcanzados por las partes, lo que se tradujo en reclamos provenientes de dicho sector.

³⁷⁴ “Seis razones para no ratificar el Acuerdo Global Unión Europea – México (TLCUEM)”, *Proyecto sobre Organización, Desarrollo, Educación e Investigación (PODER)*, México, 5 de julio de 2022, disponible en: <https://poderlatam.org/2022/07/seis-razones-para-no-ratificar-el-acuerdo-global-union-europea-mexico-tlcuem/>.

³⁷⁵ “Eurogroup for Animals Calls on the EU to Avoid a Quick Ratification of the Modernised EU-Mexico Trade Agreement”, *Eurogroup for Animals*, Bruselas, 17 de junio de 2022, disponible en: <https://www.eurogroupforanimals.org/news/eurogroup-animals-calls-eu-avoid-quick-ratification-modernised-eu-mexico-trade-agreement>.

La UE, precisamente para evitar una situación similar, previo a la suscripción de cualquier TLC, solicita a un grupo de consultores externos que realicen un análisis denominado Sustainability Impact Assessments (SIA) para evaluar las posibles repercusiones económicas, sociales, de derechos humanos y medioambientales de las negociaciones comerciales. Estas evaluaciones, que se hacen públicas para recibir comentarios de las partes interesadas (organizaciones de la sociedad civil, empresas, sindicatos, instituciones académicas y los Gobiernos de las partes), son tomadas en consideración por la Comisión Europea durante la negociación de los instrumentos jurídicos, de forma que se garantice que su contenido no tenga efectos negativos para las partes y se maximicen los beneficios.

En el caso específico del SIA, para el pilar comercial del Acuerdo Global modernizado, mismo que concluyó en agosto de 2019, es decir, ocho meses antes de que terminaran las negociaciones correspondientes entre México y la UE, se muestra una tabla, en la página siguiente, que resume, en palabras de la Comisión Europea, los resultados del análisis.

En esencia, se advierte que las condiciones del pilar comercial del Acuerdo Global modernizado, también denominado “TLCUEM modernizado”, no plantean riesgos económicos y mucho menos para los derechos humanos o el medio ambiente, por el contrario, supone beneficios para ambas partes. Empero, es importante considerar que este ejercicio de evaluación es meramente prospectivo, pues el impacto real se podrá valorar una vez que dicho instrumento jurídico entre en vigor.

En este contexto, y pese a las demandas de la sociedad civil, la UE, considerando que las negociaciones permitieron llegar a acuerdos mutuamente beneficiosos, ha planteado una posibilidad para acelerar la firma, ratificación y entrada en vigor del nuevo Acuerdo Global, que consiste en dividirlo en tres partes. Por un lado, los temas comerciales, cuya competencia es exclusiva de la UE y, por ende, solamente se necesitaría el visto bueno del Parlamento Europeo y del Consejo de la Unión Europea para su aprobación y, por el otro, los temas relacionados con la cooperación y el diálogo político y la protección de las inversiones, cuya competencia recae en los Estados miembros y, por lo mismo, su aprobación depende del consentimiento de los 27 parlamentos nacionales y, en algunos casos, también de legislativos regionales. Si esto ocurriera, lo cual es poco probable por la renuencia del Gobierno mexicano, la parte comercial entraría en vigor, y el resto una vez que concluya el procedimiento ordinario correspondiente.

TABLA 26. POSICIÓN DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN EUROPEA SOBRE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO SOBRE LA SOSTENIBILIDAD EN APOYO DE LAS NEGOCIACIONES PARA LA MODERNIZACIÓN DE LA PARTE COMERCIAL DEL ACUERDO GLOBAL CON MÉXICO

<i>Tema</i>	<i>Subtema</i>	<i>Resultado del SLA</i>
Economía	Comercio de bienes y servicios	Las exportaciones totales de bienes y servicios de la UE a México podrían aumentar un 17% en el escenario conservador, y un 75% en el escenario ambicioso. Las importaciones de bienes y servicios de la UE procedentes de México podrían aumentar un 9,3% en el escenario conservador, y un 32,5% en el ambicioso.
	Inversiones	Se puede esperar un aumento de las inversiones de la UE en México debido a una mayor seguridad jurídica. En cuanto a las inversiones mexicanas en la UE, la mejora de la seguridad jurídica podría tener sólo un impacto positivo moderado en las decisiones de inversión.
Cuestiones sociales	Empleo	La UE podría experimentar cambios intersectoriales en el empleo que ascenderían a unos 20,000 puestos de trabajo no cualificados y 10,000 puestos de trabajo cualificados. Se espera que México experimente cambios intersectoriales bastante mayores en el empleo, que ascienden a unos 75.000 puestos de trabajo no cualificados y 15.000 puestos de trabajo cualificados.
	Informalidad	Los efectos sobre el empleo informal en México son difíciles de predecir y muy probablemente diferirán entre las distintas regiones. No se espera que el efecto de la modernización de la parte comercial del Acuerdo sobre los salarios y, por ende, sobre la desigualdad y la pobreza, sea significativo. La liberalización del comercio producirá ganadores y perdedores en función de la aplicación de políticas sociales destinadas a mitigar los costes de ajuste de la mano de obra y a abordar las disparidades regionales. El fortalecimiento de los mecanismos de Comercio y Desarrollo Sostenible podría tener efectos positivos en la aplicación y el cumplimiento de las normas laborales, así como en la protección de los derechos humanos en México. En la UE, el Acuerdo modernizado sólo provocaría ajustes laborales marginales.
	Corrupción	El lenguaje incluido en el Acuerdo modernizado reforzará el marco jurídico de ambas partes para combatir la corrupción y el blanqueo de capitales, mejorando así las herramientas que tienen los sectores público y privado para abordar las causas profundas y los factores de riesgo de la corrupción. También contribuirá a aumentar la concienciación sobre la importancia de la prevención de la corrupción y, en particular, el papel de la sociedad civil para contribuir a este objetivo.
Derechos humanos	Derechos laborales, derechos económicos de las mujeres, educación y acceso a la salud y derechos democráticos	Las perspectivas de mejoras directas en materia de derechos humanos a través del Acuerdo modernizado no son claras. Sin embargo, podría tener efectos positivos sobre los derechos laborales y el empoderamiento de la fuerza de trabajo en México. En materia de protección de datos personales, el capítulo sobre comercio digital podría suponer un importante incentivo para que México intente garantizar que sus normas de protección de datos se consideren adecuadas para la transferencia de datos.

<i>Tema</i>	<i>Subtema</i>	<i>Resultado del SLA</i>
Medio ambiente	Cambio climático, contaminación atmosférica, uso de la energía, utilización del suelo, uso de los recursos, producción de residuos, ecosistemas y la biodiversidad, comercio de bienes y servicios medioambientales	El Acuerdo modernizado no plantea grandes problemas medioambientales, ni debería provocar un aumento significativo de las emisiones de gases de efecto invernadero porque es probable que favorezca un cambio hacia sectores menos intensivos en energía y carbono en México y la UE; y porque, en general, es probable que el impacto en el PIB, tanto de la UE como de México, sea pequeño.
Análisis sectorial	Agricultura	El Acuerdo modernizado puede suponer una reducción de los costes para las empresas basada en la eliminación o reducción de las barreras no arancelarias existentes. Es probable que se refuerce la posición competitiva de los productos de la UE protegidos por indicaciones geográficas y denominaciones de origen.
	Manufacturas	Dado que el comercio de bienes industriales ya está totalmente liberalizado, los principales impactos de la negociación provendrían de la eliminación o reducción de las barreras no arancelarias restantes, del establecimiento de normas de origen menos restrictivas y del fortalecimiento de los derechos de propiedad intelectual en México.
	Servicios	La modernización debería abordar las barreras que aún dificultan las exportaciones de servicios empresariales y profesionales de la UE a México, centrándose en particular en los servicios de transporte y logística. La aceleración de los visados de negocios y de los procedimientos de entrega de permisos de trabajo sería un resultado deseable de las negociaciones. Destaca la importancia que tiene para las empresas de la UE la apertura del mercado mexicano de contratación pública en la prestación de servicios.

FUENTE: Comisión Europea, *European Commission Services Position Paper on the Sustainability Impact Assessment in Support of Negotiations for the Modernisation of the Trade Part of the Global Agreement with Mexico*, Bruselas, Comisión Europea, 2020, disponible en <https://circabc.europa.eu/ui/group/09242a36-a438-40fd-a7af-fe32e36cbd0e/library/7c135563-f648-410e-a2db-6a38a072183b/details?download=true>.

No obstante, con el objetivo de destrabar la suscripción del instrumento, fue necesario que la UE planteara una nueva propuesta para que fuera valorada por el Gobierno mexicano. Ésta consiste en firmar el Acuerdo Global modernizado en los términos negociados por ambas partes, pero, en lo que este último entra en vigor, se aprobaría un TLC transitorio complementario que solamente requeriría la aprobación del Parlamento Europeo, y de su contraparte mexicana, para su inicio de vigencia. Esta opción

se utilizó en 1997 cuando se suscribió el primer acuerdo entre México y la Comisión Europea. Es decir, se firmó el instrumento jurídico pactado, pero primero entró en vigor un acuerdo comercial provisional, mismo que perdió validez una vez que entró en vigor el Acuerdo Global vigente.

Más allá de las críticas y de los escenarios posibles, lo más probable es que el Acuerdo Global modernizado se firme y ratifique en los próximos años, sobre todo porque ambas partes han manifestado en numerosas ocasiones su intención de concluir este proceso que se ha prolongado por más de seis años. En el caso específico de México, la entrada en vigor del instrumento jurídico le permitirá diversificar la gama de bienes y servicios que exporta hacia la UE debido a la desgravación casi total que contempla el Acuerdo. Además, es una oportunidad importante para allegarse de tecnología y conocimientos para mejorar los sistemas productivos y, de esta manera, promover la inserción internacional de las MIPYMES, las cuales, como se mencionó en la introducción del capítulo, representan más del 99% de los 4.9 millones de establecimientos del sector privado en México y otorgan empleo a aproximadamente 27 millones de personas. Finalmente, sería conveniente que los montos de IED, que seguramente aumentarán, se canalicen hacia los sectores de mayor valor agregado para producir y exportar productos más costosos que reduzcan el tradicional déficit comercial del país con la UE.

Para el régimen de integración, la entrada en vigor significará un mayor acceso a fuentes de energía que exporta México, sobre todo en un contexto caracterizado por el desabasto y el encarecimiento de los recursos energéticos, así como a materias primas que requieren, por ejemplo, para su transición energética.

Por otro lado, no hay que denostar las relaciones bilaterales de México con Estados miembros de la UE. De hecho, entre los principales socios comerciales del país se encuentra Alemania, España, Italia, Países Bajos y Bélgica, los cuales pueden impulsar la firma y ratificación del Acuerdo Global modernizado, haciendo énfasis en las ventajas que éste representaría para sus economías. Por ejemplo, Ursula von der Leyen, presidenta de la Comisión Europea originaria de Alemania, “llamó [el 14 de septiembre de 2022,] a los veintisiete países del bloque a acelerar la ratificación de acuerdos comerciales clave para la Unión Europea, como el de Chile y México”.³⁷⁶ Por su parte, Frank Walter Steinmeier, presidente de Alemania, durante su gira por México, “realizó [una] visita oficial al Senado de

³⁷⁶ Europa Press, “Von der Leyen llama a la UE a ratificar acuerdos comerciales con Chile y México”, *El Economista*, México, 14 de septiembre de 2022, disponible en: <https://www.>

la República, donde hizo un llamado a la soberanía parlamentaria mexicana para concretar la actualización del Acuerdo Global México-Unión Europea”.³⁷⁷ En el mismo sentido, el ministro español de Asuntos Exteriores, José Manuel Albares, en su visita a México en marzo de 2022, garantizó que “España seguirá siendo el más firme defensor del acuerdo global entre Unión Europea y México, que es mutuamente beneficioso para ambos”.³⁷⁸

Estas declaraciones muestran que existe la voluntad política para continuar fortaleciendo la relación cuasi interregional mediante un instrumento jurídico renovado, pero todavía persisten aspectos técnicos que no han sido plenamente acordados en la UE, mientras que en México, la división ideológica y la falta de coordinación entre la Presidencia de la República, el Senado y la SRE, son la principal limitante.

[Pese a ello] para México la actualización del acuerdo se inscribe, y se filtra, en el interés de sostener una política que tradicionalmente ha impulsado el multilateralismo. Implica, además, una posibilidad de asumir una lógica regulatoria que rebasa los límites del mercado libre. En el sistema internacional las normas, en sí mismas, regulan las relaciones interestatales y morigeran el poder de actores económicos y políticos. México asumiría el potencial de las realidades normativas, en los temas de comercio, por ejemplo, como una oportunidad para incidir en las consecuencias de la globalización y sostener, impulsar, y proteger sus propios intereses y valores. En otras palabras, la política exterior mexicana no deja de ver al comercio desde una perspectiva política y no sólo de intercambio de mercancías.³⁷⁹

En cuanto a las necesidades específicas para fortalecer la relación cuasi interregional, más allá de la suscripción del Acuerdo Global modernizado, es necesario, en primera instancia, revalorar el papel que puede desempe-

eleconomista.com.mx/internacionales/Von-der-Leyen-llama-a-la-UE-a-ratificar-acuerdos-comerciales-con-Chile-y-Mexico-202209-14-0039.html.

³⁷⁷ Divany, Javier, “Presidente de Alemania llama a legisladores a concretar acuerdo global con Unión Europea”, *El Sol de Zacatecas*, Zacatecas, 20 de septiembre de 2022, disponible en: <https://www.elsoldezacatecas.com.mx/mexico/politica/presidente-de-alemania-llama-a-legisladores-a-concretar-acuerdo-global-con-union-europea-8919259.html>.

³⁷⁸ Manetto, Francesco, “Albares acuerda en México «acelerar la relación» con España en lugar de pausarla”, *El País*, Madrid, 9 de marzo de 2022, disponible en: <https://elpais.com/mexico/2022-03-09/albares-acuerda-en-mexico-acelerar-la-relacion-con-espana-en-lugar-de-pausarla.html>.

³⁷⁹ Bonilla, Adrián y Sanahuja, José Antonio, “Los acuerdos de asociación entre la UE y América Latina y el Caribe: balance y perspectivas para las relaciones birregionales”, en *id.* (eds.), *Unión Europea, América Latina y el Caribe: cartografía de los acuerdos de asociación*, Hamburgo y Madrid, Fundación EU-LAC/Fundación Carolina, 2022, p. 289.

ñar la UE como socio estratégico de México. Para ello es preciso que las personas encargadas de diseñar e implementar la política exterior del país conozcan a fondo lo que implica relacionarse con un proceso de integración en constante construcción como lo es la UE, sobre todo porque se trata de un actor internacional que puede aportar algo más que productos y servicios.

Además, resultó necesario modernizar el instrumento jurídico vigente para aumentar los niveles de comercio bilateral e incluir temas trascendentales como el comercio digital y las compras públicas, aunque ello implicara el retraso en la discusión de los pilares político y de cooperación. Es por ello que resulta indispensable comprender que la UE es un aliado necesario, por un lado, para promover y proteger los derechos humanos, la democracia y el Estado de derecho y, por el otro, para presentar posturas conjuntas en el ámbito multilateral que permitan enfrentar con mayor eficacia los distintos desafíos globales.

Un segundo elemento fundamental, que también le corresponde realizar al Gobierno mexicano, es demostrar que la acción exterior del Estado continúa coincidiendo con los valores e intereses que enarbola la UE. Si bien es cierto que la democracia mexicana ha tenido altibajos en años recientes, así como el ejercicio pleno de los derechos humanos en el territorio y la capacidad de agencia del país en el sistema internacional, es menester hacer énfasis en las acciones que se están llevando a cabo para revertir esta situación. De esta forma se podrían rebatir los argumentos de Josep Borrell, alto representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, quien, tomando en consideración los episodios de estrés diplomático ocasionados por diversas declaraciones del presidente Andrés Manuel López Obrador, afirmó que México, al igual que Turquía, India, Brasil, Sudáfrica e Indonesia, es un país que no siempre sigue “a la UE en su recorrido de política exterior”.³⁸⁰

Un tercer aspecto, relacionado estrechamente con el anterior, consiste en mostrar a la UE y al mundo que México es un país que tiene mucho que ofrecer, no sólo como un mercado potencial ubicado al sur de la principal economía del mundo, sino como un país de renta media (decimosexta economía a nivel mundial por volumen del PIB), poseedor de recursos humanos y naturales suficientes para potenciar la productividad, atraer la IED y ofrecer ventajas para la industria internacional. Es preciso disipar las ideas,

³⁸⁰ “La Unión Europea degrada el nivel de confianza a México”, *El Economista*, México, 13 de octubre de 2022, disponible en: <https://www.eleconomista.com.mx/internacionales/La-Union-Europea-degrada-el-nivel-de-confianza-a-Mexico-20221013-0124.html>.

por cierto muy interiorizadas al interior de las instituciones públicas, de que México es un país que requiere ayuda o asistencia oficial al desarrollo, ya que esto desincentiva a diversos actores, como la UE, a estrechar las relaciones cuasi interregionales.

Esto solamente se podrá lograr si se diseña e implementa una estrategia proactiva para fortalecer la participación del país en la economía internacional y apoyar a las empresas de todos los tamaños y sectores para que mejoren sus niveles de competitividad y se inserten con menores costos en los mercados regionales y globales. Esta labor, que durante once años estuvo a cargo del extinto ProMéxico, ahora le corresponde a la Secretaría de Economía y a la SRE, dependencias de la administración pública federal centralizada que, al menos durante la negociación del Acuerdo Global modernizado, mostraron poca coordinación y complementariedad.

La realidad mexicana, al menos en términos de la política exterior, se enfrenta a grandes retos, la mayoría de carácter interno, lo cual tiene la ventaja de que es más sencillo resolverlos. Por ejemplo, se advierte un interés marginal del Gobierno en turno hacia la participación de México en el concierto internacional, lo cual se debe, en parte, a la falta de comprensión de la política exterior como una palanca para el crecimiento y desarrollo económico. La creciente interdependencia obliga a vincular el bienestar de un Estado con sus relaciones exteriores, es decir, es imposible mantener una política exterior de aislamiento internacional que responda exclusivamente a la agenda e intereses de un número reducido de funcionarias y funcionarios públicos. La política exterior debe ser una política de Estado, no de Gobierno.

Un segundo ejemplo se relaciona con la falta de recursos y capacidades para la conducción de la política exterior, sobre todo en un país como México que se ha caracterizado por una presencia internacional sólida. En ese sentido, si se pretende avanzar hacia la formalización de las relaciones con distintos regímenes de integración regional (cuasi interregionalismo), como se propondrá en los siguientes apartados, es indispensable que se dote a las instancias gubernamentales correspondientes de recursos materiales y humanos para que desempeñen con mayor eficacia sus labores.

En tercer lugar, resulta primordial garantizar que la política exterior se articule de manera estratégica y en sintonía con las necesidades e intereses nacionales, pero no de manera general. Resultaría conveniente implementar una estrategia que priorice el cuasi interregionalismo para establecer vínculos específicos con actores regionales en función de objetivos concretos. Dicho de otro modo, se tienen que analizar las diferentes necesidades

del país, para posteriormente determinar con qué actor internacional se debe fortalecer y/o establecer un vínculo formal que permita satisfacer dichos requerimientos.

Finalmente, el Gobierno debe favorecer una política exterior que tienda hacia la verdadera diversificación de las relaciones del país. Se tiene que comprender que no todo es Estados Unidos ni comercio e inversiones. Si bien es cierto que la relación con América del Norte es la más importante, al menos en términos económicos, también existen muchas otras posibilidades más allá de las colindancias de México. Es posible establecer lazos culturales con Medio Oriente o África, intercambiar información de vanguardia con Estados del continente asiático, promover temas de interés nacional en foros multilaterales junto con la UE, o incluso integrarse con mayor fuerza a los mercados energéticos mediante un acercamiento a los Estados que conforman el CCG. En esencia, la política exterior es un instrumento fundamental para apuntalar el proyecto nacional y, como se señala en el Programa Sectorial de Relaciones Exteriores 2007-2012, favorecer el desarrollo económico y social de México.

III. PROPICIAR UN ACERCAMIENTO CON LA ASEAN

La ASEAN, por más distante que se encuentre de México, representa un nicho de oportunidad porque se trata de una región con un crecimiento potencial que, además, ha tenido el interés de ampliar sus relaciones cuasi interregionales para adquirir mayor reconocimiento a nivel global. Estas intenciones se materializan, como ya se mencionó en el capítulo anterior, mediante el establecimiento de asociaciones de diálogo, asociaciones de diálogo sectorial o asociaciones en desarrollo con terceros Estados. Incluso, como paso previo, se le puede otorgar a un Estado extrarregional el carácter de observador especial o invitado para que asista a las reuniones ministeriales o a las cumbres de jefas y jefes de Estado y de Gobierno.

Es importante enfatizar que cada uno de los cinco estatus referidos varía en términos de la profundidad de los compromisos adquiridos y de la amplitud de temas que se incluyen en la agenda de cooperación. En ese sentido, la ASEAN, o mejor dicho, los Estados miembros, por consenso, deciden con qué Estados formalizar las relaciones y bajo qué condiciones a partir de una evaluación de sus fortalezas y de lo que pueden ofrecer para contribuir a los objetivos de la propia Asociación.

Las asociaciones de diálogo, por ejemplo, son las más avanzadas porque implican que la ASEAN y el Estado con el que se formalizó la relación

cuasi interregional, que, por cierto, suele ser una potencia regional y/o global, sostienen reuniones periódicas para discutir sobre una amplia variedad de temas, como se puede observar en la tabla 19 del tercer capítulo de esta obra. Las asociaciones de diálogo sectorial, como el propio nombre lo indica, se refieren a una relación de cooperación en ámbitos más específicos, mientras que la asociación para el desarrollo se establece con Estados que tienen la posibilidad de ayudar al régimen de integración a crear capacidades internas y brindar cooperación para el desarrollo, aunque también supone beneficios para el tercer Estado, toda vez que contempla la realización de proyectos, programas y actividades de cooperación de beneficio mutuo.

La ASEAN, a pesar de los múltiples problemas que enfrentan sus Estados miembros y que ponen en tensión constante al régimen de integración, en su conjunto, se posiciona cada vez más como un actor de relevancia internacional, lo cual implica, por un lado, que necesita diversificar sus relaciones exteriores, incluyendo a Estados en vías de desarrollo, para anclar su presencia más allá de su zona de influencia, y, por el otro, que se convierta en un socio cada vez más atractivo para establecer una relación cuasi interregional.

En términos comerciales, Jorge Alberto Lozoya considera que

una de las estrategias centrales del proceso integracional de la [ASEAN] se finca en la conformación de tratados de libre comercio (TLC) que amplíen el acceso a mayores mercados y atraigan nuevas y audaces inversiones para los sectores señalados como prioritarios: automovilístico, electrónico, turismo, logística e industria de la información.³⁸¹

Ahora bien, si México pretendiera impulsar la formalización de las relaciones con la ASEAN, sería necesario entrar en contacto con las embajadas de Indonesia, Filipinas, Malasia, Tailandia y Vietnam, y con sus respectivas oficinas comerciales, para exponer el interés de obtener alguno de los estatus referidos previamente, explicando con detalle lo que puede ofrecer el país en términos económicos, políticos, culturales, académicos, científicos, tecnológicos y sociales. Además, sería importante aprovechar que jurídicamente la ASEAN está facultada para establecer Comités en Terceros Países y Organizaciones Internacionales (ACTS).

Este último organismo resulta clave para explorar la posibilidad de formalizar una relación cuasi interregional, más allá de los contactos diplomá-

³⁸¹ Lozoya, Jorge Alberto, “Asia-Pacífico en la mira”, en Torres, Blanca y Vega, Gustavo (coords.), *Los grandes problemas de México. Relaciones internacionales*, México, El Colegio de México, 2010, p. 546.

ticos y los vínculos entre grandes corporaciones que existen actualmente. Esto se debe a lo siguiente:

De conformidad con el artículo 43 de la Carta de la ASEAN, las ACTC se establecen para promover los intereses y la identidad de la ASEAN en los respectivos países anfitriones y/o en las organizaciones internacionales. La importancia de las ACTC también se pone de manifiesto en la sección C.2.2 del Plan de Seguridad Política de la Comunidad de la ASEAN para 2025, en la que la ASEAN debe desarrollar y mantener asociaciones eficaces con partes externas para apoyar la Visión de la Comunidad de la ASEAN para 2025, utilizando el papel de las ACTC de forma más eficaz para promover la ASEAN y la cooperación entre la ASEAN y los países u organizaciones internacionales de acogida.³⁸²

En México, por ejemplo, el Comité de la ASEAN (ACMC) está integrado por los embajadores de Indonesia, Filipinas, Malasia, Tailandia y Vietnam, quienes asumen la presidencia de dicho órgano de manera rotatoria cada seis meses. Durante la presidencia del embajador de Malasia en México, Muzafar Shah Mustafa, se realizaron, por ejemplo, actividades con la Secretaría de Economía y la SER, y se organizó un viaje a Guanajuato para reunirse con el Gobierno local y con los empresarios para informarles sobre la ASEAN y lo que ofrece dicho régimen de integración regional.

Una vez que se entre en contacto con el ACMC y se decida bilateralmente iniciar con la negociación para establecer la relación cuasi interregional, el Estado mexicano deberá, en primera instancia, adherirse al Tratado de Amistad y Cooperación en el sudeste asiático, como lo han hecho, además de los diez Estados miembros de la ASEAN, 38 Estados de todo el mundo, incluyendo a Argentina, Brasil, Chile, Cuba y la UE.

Dicho instrumento jurídico vinculante, que se firmó en 1976 y ha sido modificado en tres ocasiones, tiene como objetivo:

promover la paz perpetua, la amistad duradera y la cooperación entre sus pueblos, lo cual contribuirá a su fortaleza, solidaridad y una relación más estrecha [mediante la colaboración activa] en los ámbitos económico, social, técnico, científico y administrativo, así como sobre cuestiones como los idea-

³⁸² “ASEAN Committee in Third Countries and International Organisations (ACTCs)”, *ASEAN*, Yakarta, 2020, disponible en: <https://asean.org/our-communities/asean-political-security-community/outward-looking-community/external-relations/asean-committee-in-third-countries-and-international-organisations-actcs/>.

les y aspiraciones comunes de paz y estabilidad internacionales en la región y cualquier otra cuestión de interés común.³⁸³

Posteriormente, ambas partes deberán traducir en planes de acción sus compromisos y las acciones y mecanismos que implementarán para concretarlos, buscando respetar en todo momento lo acordado previamente, lo estipulado en el Tratado de Amistad de Cooperación y los principios generales del derecho internacional, como la no intervención en asuntos internos, el respeto a la soberanía nacional e igualdad jurídica de los Estados y la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza. Esto último no representa ningún conflicto con el ordenamiento jurídico interno, ya que, básicamente, se trata de los principios que rigen la política exterior de México, los cuales se encuentran consagrados en el artículo 89, fracción X, de la Constitución Política.

Una vez que se ponga en marcha el plan de acción, y que los resultados sean positivos, se podría valorar la suscripción de un TLC, como el que mantiene vigente la ASEAN con China, Corea del Sur, Hong Kong e India, por mencionar tan sólo algunos ejemplos, o, mejor aún, un Acuerdo de Asociación Económica a la usanza del que se firmó con Japón y Canadá. Esto le permitiría a México ser reconocido como un socio estratégico para el régimen de integración, pero el estatus que se le otorgue dependerá de la amplitud temática acordada.

Por ejemplo, la promoción del comercio y la inversión debe de contemplarse, ya que los mercados de ambas partes son complementarios y, además, algunos de los Estados miembros de la ASEAN han suscrito el CPTPP. En términos numéricos, el comercio total de México con la región es superior al que se tiene con la SAARC, el CCG, la UA e, incluso, con la Alianza del Pacífico.

En el caso específico de las exportaciones de México hacia los Estados miembros de la ASEAN, éstas son más diversas que hacia otras regiones del mundo, pues incluyen equipos de transmisión y telefonía, automóviles, camiones de entrega, extractos y pigmentos para colorear, circuitos integrados, vehículos de motor, piezas y accesorios, condensadores eléctricos, cueros y pieles de bovino y equino, maquinaria que tiene funciones individuales, instrumentos médicos, computadoras y frutas tropicales.

[En cuanto a las importaciones, México es un mercado atractivo porque compra] insumos intermedios que son usados para fabricar productos que luego

³⁸³ Tratado de Amistad y Cooperación en el Sudeste Asiático, Denpasar, 1976.

se exportan a Estados Unidos. Entre ellos se encuentran ensambles de pantalla plana, circuitos integrados, circuitos modulares, máquinas automáticas para tratamientos o procesamiento de datos, unidades de memoria, dispositivos semiconductores fotosensibles; partes y accesorios para uso automotriz, partes para impresoras, partes y terminales de cobre, casquillos de hierro o de bronce, receptores de microondas o de señales de vía satélite, entre otros insumos.³⁸⁴

Asimismo, resultaría significativo incluir en la agenda de cooperación otros temas que resultan de especial interés para México como el intercambio de información relacionada con avances tecnológicos y científicos, la seguridad financiera, la cooperación en el sector agrícola, entre otros. Por su parte, Carlos Uscanga reconoce la necesidad que tiene México de “abrir espacios de diálogo con el ASEAN en temas políticos y [de] seguridad regional [, así como de] expandir las acciones de cooperación y diplomacia cultural con los países del Sudeste de Asia, a fin de impulsar temas e iniciativas en el plano regional o multilateral”.³⁸⁵

Lo importante, como recuerda Jorge Alberto Lozoya, es que “el país tiene a su favor el acervo de una política exterior digna y respetuosa que le es reconocida por los países asiáticos. Los Gobiernos de China, India, Filipinas, Corea, Vietnam, Malasia o Indonesia saben que México ha estado con ellos en los momentos difíciles de su reafirmación nacional”.³⁸⁶

Además, se reconoce al país

como uno de los mercados importantes de la ASEAN en América Latina [por lo que se exhorta] a las empresas a fortalecer la conectividad y aprovechar los Tratados de Libre Comercio (TLC), especialmente el Integral y Progresivo de Asociación Transpacífico (CPTPP), para promover el comercio y la inversión.³⁸⁷

³⁸⁴ Zotele Allende, Aníbal Carlos y Santiago Mendoza, Mario Alberto, “Relaciones comerciales de México con el sudeste asiático: acuerdos y actores sociales”, *Portes. Revista Mexicana de Estudios sobre la Cuenca del Pacífico*, México, tercera época, vol. 9, núm. 17, enero-junio de 2015, p. 27.

³⁸⁵ Uscanga Prieto, Carlos, “El Asia Pacífico dentro de los escenarios de la política exterior de México 2006-2012”, en Dávila Pérez, María del Consuelo y Cuéllar Laureano, Rubén (coords.), *La política exterior de México y sus nuevos desafíos*, México, UNAM-Plaza y Valdés, 2008, p. 341.

³⁸⁶ Lozoya, Jorge Alberto, *op. cit.*, p. 552.

³⁸⁷ “Asean promueve comercio e inversión con México”, *Nhân Dân*, Hanoi, 28 de mayo de 2022, disponible en: <https://es.nhandan.vn/asean-promueve-comercio-e-inversion-con-mexico-post3236.html>.

Sin embargo, México no podría aspirar, al menos en el corto y mediano plazo, a convertirse en un socio de diálogo, como lo son Australia, Canadá, China, India, Japón, Corea del Sur, Nueva Zelanda, Rusia, EUA y Reino Unido, por su falta de poder económico y geopolítico y por la inestabilidad política interna; empero, cuenta con el potencial para ser considerado un socio de diálogo sectorial, es decir, es factible formalizar la relación cuasi interregional y, eventualmente, suscribir un instrumento jurídico que se enfoque en la eliminación de barreras al comercio de bienes y servicios y en algunos otros temas de interés mutuo. De hecho, México ya tuvo esta oportunidad, pero la perdió “debido a la negativa en dos ocasiones para aceptar nuestra participación como socio de diálogo durante las administraciones Zedillo y Fox (1994-2000 y 2000-2006)”.³⁸⁸

Esta propuesta de relacionamiento se tendría que incorporar a la estrategia de política exterior de México para ejecutarse en el mediano plazo, sobre todo cuando la ASEAN decida abrir nuevamente la posibilidad de nombrar socios de diálogo y socios de diálogo sectoriales. Es decir, en la actualidad, el régimen de integración regional no tiene intenciones de ampliar su lista de socios, toda vez que con cada uno de ellos, así como ocurre con los que actualmente gozan de dicho estatus, se tendrían que realizar reuniones periódicas para discutir temas de cooperación bilateral, lo que implica un gasto de recursos económicos importante para ambas partes.

Además, tal y como lo reconoce el propio embajador, hasta el momento la ASEAN ha establecido asociaciones de diálogo y de diálogo sectorial con aquellos Estados que pueden cubrir los gastos de programas específicos. Por ejemplo, Corea del Sur y Japón financian un centro específico que promueve la cooperación económica y sociocultural con la ASEAN, lo cual México, dadas sus finanzas internas, no podría realizar.³⁸⁹

Por último, es importante mencionar que, a la fecha, la relación de México con la ASEAN se ha forjado en el contexto de la Alianza del Pacífico, es decir, el acercamiento con el régimen de integración sudasiático se ha realizado en bloque (interregionalismo puro), junto con Chile, Colombia y Perú. Basta mencionar que en noviembre de 2021 ambos regímenes de inte-

³⁸⁸ Granados Quiroz, Ulises, “México y el Indo-Asia-Pacífico: Política exterior más allá de la Cuenca del Pacífico”, en Aparicio Ramírez, Mariana y Briceño Ruiz, José (eds.), *Regionalismo e interregionalismo en la política exterior de México de la 4T*, México, SRE/Fundación Konrad Adenauer, 2022, p. 256.

³⁸⁹ *Idem*.

gración regional adoptaron el Plan de Trabajo 2021-2025³⁹⁰ que contempla la realización de iniciativas conjuntas para promover la cooperación en los siguientes temas: economía, educación, ciencia, tecnología e innovación, ciudades inteligentes y conectividad, medio ambiente y desarrollo sostenible y recuperación postpandémica.

Este ejemplo refuerza los argumentos anteriores relativos a la necesidad de que México, de manera unitaria y cuando esto sea posible, propicie un acercamiento formal con la ASEAN para obtener beneficios que contribuyan a la consecución de algunos de sus objetivos y prioridades nacionales, sobre todo porque la ASEAN “espera que la [Alianza del Pacífico] le sirva como puente con la región latinoamericana en cuanto a sus intercambios comerciales, culturales y turísticos”³⁹¹ y no advierte el potencial de México como un socio de diálogo sectorial.

Un primer paso para propiciar el cuasi interregionalismo podría ser la suscripción de un memorando de entendimiento para el establecimiento de consultas en temas de interés mutuo (véase Anexo 1), a la usanza del suscrito en 2014 entre la SRE y la Secretaría General del CCG. Hecho esto, y derivado de los resultados de la cooperación, se podría valorar la conveniencia de profundizar la relación en los términos planteados en los párrafos anteriores.

De manera paralela, en el corto plazo, se tendrían que aprovechar los beneficios del CPTPP, en el cual participa México y algunos países de la ASEAN, del Área de Libre Comercio de la ASEAN y de la RCEP, pues esta última permitiría a las empresas mexicanas entrar a un mercado que, además de la ASEAN, incluye a China, Australia, Corea del Sur, Japón y Nueva Zelandia. Sin embargo, esto no significa que México desestime el potencial del régimen de integración aludido como socio estratégico, pues coadyuvaría a diversificar el comercio y las inversiones al ir más allá de América del Norte y América Latina.

Incluso, la incorporación del cuasi interregionalismo como estrategia de la política exterior podría favorecer el fortalecimiento de relaciones con países que resultan estratégicos, pero que, por ciertas situaciones, no se han considerado plenamente. Como ejemplo basta mencionar el caso de Chi-

³⁹⁰ “ASEAN-Pacific Alliance Work Plan 2021-2025”, *Alianza del Pacífico*, noviembre de 2021, disponible en: <https://alianzapacifico.net/wp-content/uploads/2021/11/Final-Draft-ASEAN-Pacific-Alliance-WP-2021-2025.pdf>.

³⁹¹ Pastrana Buelvas, Eduardo y Castro, Rafael, “La Alianza del Pacífico en perspectivas regional e interregional: teoría y práctica”, en Pastrana Buelvas, Eduardo y Blomeier, Hans (eds.), *La alianza del Pacífico: atrapada en el péndulo del regionalismo y del interregionalismo?*, Bogotá, Opciones Gráficas Editores, 2018, p. 43.

na, sobre todo desde que entró en vigor el T-MEC, el cual incluye, como se analizó en el segundo capítulo del libro, un artículo que prohíbe a las partes, es decir, México, EUA y Canadá, suscribir tratados comerciales con países que no son una economía de mercado en los términos que, por cierto, define el Gobierno estadounidense y que comparten algunos Estados miembros de la UE como Francia, Alemania e Italia, por mencionar tan sólo algunos ejemplos.

Sobre este último punto, es importante señalar que China, a pesar de haber ingresado a la OMC en diciembre de 2001, dista de ser una economía de mercado al no cumplir, por ejemplo, con cinco criterios que establece la UE para conceder dicha condición: “la asignación de recursos económicos por el mercado, la abolición del comercio de trueque, el gobierno corporativo, los derechos de propiedad y la apertura del sector financiero. En muchos aspectos, salvo el del trueque, China está aún lejos de cumplirlos”.³⁹²

En ese sentido, para que México sortee la prohibición de establecer un tratado comercial con China y evite una sanción en términos de lo dispuesto en el T-MEC, es viable establecer una relación cuasi interregional con la ASEAN, la cual, a su vez, forma parte de un acuerdo megarregional que vincula a dicho régimen de integración con seis de sus socios más importantes, entre ellos China. En términos metafóricos, la ASEAN sería un puente para que México sostuviera intercambios comerciales y de otra índole con el país asiático.

IV. ¿FAVORECER UN NUEVO INTERREGIONALISMO CON ASIA A TRAVÉS DE LA ASOCIACIÓN SUDASIÁTICA PARA LA COOPERACIÓN REGIONAL?

La SAARC, desde su establecimiento en 1985, ha procurado mantener un perfil bajo en el escenario internacional para enfocarse en el desarrollo económico y social de los Estados miembros. Es preciso recordar que, a diferencia de otros estudios de caso, la SAARC no se concibió como un régimen de integración para hacerle frente a retos regionales que, para los Estados, representarían una amenaza.

Sin embargo, la Secretaría del régimen de integración y el secretario general, conscientes de la necesidad de establecer esquemas de coopera-

³⁹² Ortega, Andrés, “¿Es China una economía de mercado?”, *Real Instituto Elcano*, Madrid, 7 de junio de 2016, disponible en: <https://www.realinstitutoelcano.org/china-una-economia-mercado/#:~:text=Como%20explica%20un%20excelente%20informe,que%20el%20de%20los%20precios>.

ción en un mundo cada vez más interdependiente, han procurado mantener comunicación y vinculación con ciertas potencias económicas y organizaciones internacionales para obtener apoyo, especialmente económico, para implementar proyectos en áreas prioritarias como comercio y economía, comunicaciones, conectividad, agricultura, salud pública, energía y medio ambiente.

Empero, como se refirió en el tercer capítulo, los Estados con los que mantienen relaciones cuasi interregionales (EUA, China, Japón, Corea del Sur, Australia, Irán, Mauricio y Myanmar) solamente tienen el estatus de observador dentro de la organización, limitándoles de este modo su injerencia en los asuntos relevantes.

Pero ¿cuál es el verdadero problema de la SAARC, que no le ha permitido posicionarse como un régimen de integración exitoso y, por ende, atractivo? En pocas palabras, su falta de cohesión e integración interna provocada por las asimetrías y los problemas entre algunos Estados miembros. En un artículo muy crítico titulado “La SAARC ha muerto. Viva la cooperación subregional”, Santosh Sharma Poudel, si bien reconoce que la organización ha tenido ciertos progresos, hace un recuento de algunos problemas recientes a los que se enfrenta, a saber:

- La última cumbre de la SAARC se celebró en Nepal en 2014. Desde entonces, los Estados no se han organizado para realizar una reunión de alto nivel.
- La cumbre que organizaría Pakistán en 2016 se canceló porque la India se negó a participar tras el atentado terrorista de Pulwama, en Jammu y Cachemira, que Nueva Delhi atribuyó a terroristas con base en Pakistán.
- La región no está integrada y el comercio intrarregional representa apenas el 5% del comercio total.
- El Gobierno de la India se comprometió a aislar a los Estados que apoyan el terrorismo, siendo ésta una referencia directa a Pakistán. Es por ello que, desde 2016, la India no considera a la SAARC como un foro de cooperación regional y, por el contrario, privilegia otros espacios de concertación como la Iniciativa de la Bahía de Bengala para la Cooperación Técnica y Económica Multisectorial (Bangladesh, Bután, India, Myanmar, Nepal, Sri Lanka y Tailandia) y la Iniciativa de Bangladesh, Bután, India y Nepal.
- El control del Gobierno de Afganistán por parte de los talibanes, quienes incurren en violaciones sistemáticas de derechos humanos y contravienen el espíritu de la SAARC.

- El éxito limitado de la SAARC sugiere que la región no está preparada para una organización política. En todo caso, se podrían impulsar asociaciones técnicas de agrupaciones subregionales basadas en un área de interés.³⁹³

En el mismo sentido, un funcionario del Ministerio de Relaciones Exteriores de Nepal afirma que “los Estados miembros de la SAARC siguen sin tener clara la situación afgana; [el] ministro de Asuntos Exteriores [nepalí] está ocupado con asuntos internos, incluidas las elecciones; y la India está visiblemente desinteresada en el proceso de la SAARC; todo ello sugiere que la SAARC está perdida”.³⁹⁴

De manera coincidente, Nihar Nayak señala que

el proceso de la SAARC sólo puede avanzar si las relaciones entre India y Pakistán mejoran... Pero no [ve] esa posibilidad en un futuro próximo, ya que los primeros ministros de ambos países ni siquiera se reunieron al margen de la reciente [cumbre de la] Organización de Cooperación de Shanghái (OCS) en Uzbekistán.³⁹⁵

Esta situación, es decir, la convulsión interna que está viviendo la SAARC, disminuye considerablemente la posibilidad de que cualquier país, sobre todo aquellos que no tienen un poder político y/o económico importante, tengan un acercamiento a dicho régimen de integración. México, por ejemplo, no dispone de recursos económicos para financiar los proyectos estratégicos que diseñan los Estados miembros de la SAARC para mejorar su desarrollo económico y social, por lo que es poco probable que dicho régimen de integración proponga la formalización de las relaciones.

Si bien la SAARC, sobre todo el Área de Libre Comercio de Asia del Sur, podría representar una oportunidad a México para colocar las exportaciones a mercados en crecimiento, en términos prácticos no resultaría tan redituable porque dicho régimen de integración no ha alcanzado la madurez necesaria, al grado que el comercio intrarregional, como se mencionó en el capítulo anterior, es muy limitado.

³⁹³ Poudel, Santosh Sharma, “SAARC is Dead. Long Live Subregional Cooperation”, *The Diplomat*, Arlington, 27 de septiembre de 2022, disponible en: <https://thediplomat.com/2022/09/saarc-is-dead-long-live-sub-regional-co-operation/>.

³⁹⁴ Giri, Anil, “Skipped UNGA Sidelines Meeting Another Nail in the Saarc Coffin”, *The Kathmandu Post*, Katmandú, 20 de septiembre de 2022, disponible en: <https://kathmandupost.com/national/2022/09/20/skipped-unga-sidelines-meeting-another-nail-in-the-saarc-coffin>.

³⁹⁵ *Idem*.

Incluso, Imran Ali y Ali Mufti se refieren a lo que tendría que hacer la SAARC, y que no ha hecho hasta el momento, para garantizar que el Área de Libre Comercio tenga resultados positivos y tangibles:

Para superar las deficiencias de la SAFTA, los países de la SAARC deberían acelerar y seguir estrictamente los calendarios de recortes arancelarios y la reducción gradual de los artículos de las listas sensibles para ampliar el alcance y la cobertura de la SAFTA. Las naciones de la SAARC deben prestar atención a la mejora de la movilidad de las personas mediante la apertura del régimen de visados dentro de la SAARC. Esto puede facilitar el desarrollo empresarial y las oportunidades de empleo, especialmente para los trabajadores poco cualificados. Los mercados financieros de la región deberían ampliarse para fomentar la inversión transfronteriza. Por lo tanto, se debería animar a los bancos locales a abrir sucursales en los países vecinos para facilitar la participación de los comerciantes en el comercio intrarregional para asegurar y canalizar las transacciones financieras.³⁹⁶

En ese sentido, lo más conveniente para México es continuar fortaleciendo sus relaciones bilaterales con socios estratégicos de la región como la India y, en mucho menor medida, con Bangladesh, Pakistán y Sri Lanka. De esta manera, se mantendrá una presencia importante en el país líder de la región, que por cierto importa de México el 2.7% del petróleo que consume, al tiempo que se exploran otros nichos comerciales, pero con miras a la diversificación de las exportaciones. Esto último, ya que, de acuerdo con información del Observatorio de Complejidad Económica, a Bangladesh se exportan solamente ácidos nucleicos, a Pakistán básicamente algodón, aleaciones de hierro e instrumentos médicos y a Sri Lanka instrumentos médicos, automóviles y computadoras.

No obstante, esto no implica que se diseñe y ejecute una política exterior hacia la región que privilegie únicamente el bilateralismo, pues existen otros esfuerzos integracionistas en el continente asiático que podrían ser una opción viable para establecer relaciones cuasi interregionales, siendo Asia Central la más atractiva pues, como se señaló en la introducción de este capítulo, los Estados de dicha región participan en cuatro regímenes de integración, que si bien han alcanzado resultados y logros limitados, tienen capacidad potencial a corto plazo por el surgimiento de retos que requieren respuestas colectivas. Éstos son: la Comunidad de Estados Inde-

³⁹⁶ Ali, Imran y Mufti, Ali, *Saarc and Safta: Dynamic of Trade Facilitation in South Asia*, Rochester, SSRN, 2020, disponible en: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3753321.

pendientes, la Organización de Cooperación de Shanghái, la Organización de Cooperación Económica y la Unión Económica Euroasiática.

Adicionalmente, en algún momento el país podría buscar obtener el estatus de observador en la SAARC, aunque actualmente, al igual que ocurre con la ASEAN, dicho régimen se encuentra en una moratoria. Una vez que esto se logre, México, al igual que los demás Estados observadores, será involucrado, como lo señala Esala Ruwan Weerakoon, secretario general de la SAARC, “en una cooperación productiva, impulsada por la demanda y basada en proyectos objetivos en áreas prioritarias identificadas por los Estados miembros, como la comunicación, la conectividad, la agricultura, la salud pública, la energía, el medio ambiente y la cooperación económica”.³⁹⁷

La región asiática tiene mucho potencial porque, además de los regímenes de integración mencionados en el párrafo anterior, resultaría interesante analizar y evaluar la Iniciativa de la Bahía de Bengala para la Cooperación Técnica y Económica Multisectorial (BIMSTEC) integrada por Bangladesh, Bután, India, Myanmar, Nepal, Sri Lanka y Tailandia, toda vez que se trata de un esquema similar a la SAARC, pero que es más activo y mantiene relaciones exteriores con diferentes actores extrarregionales.

De manera similar, una opción más viable que la SAARC, sobre todo por el nivel de participación de la India, podría ser la mencionada Organización de Cooperación de Shanghái, creada en 2001 e integrada actualmente por China, India, Kazajistán, Kirguistán, Pakistán, Rusia, Tayikistán y Uzbekistán. Este último régimen de integración podría ser una opción viable para que México fortalezca su relación con China, sin transgredir lo estipulado en el T-MEC sobre la prohibición de suscribir tratados comerciales con Estados que no son economías de mercado.

V. LA RELEVANCIA GEOPOLÍTICA DEL CONSEJO DE COOPERACIÓN PARA LOS ESTADOS ÁRABES DEL GOLFO Y SU POTENCIAL COMO MERCADO DE ENERGÉTICOS

Alejandro Salgó, al analizar la perspectiva de la política exterior de México, afirma que al país se le ha criticado por diseñar una política exterior que busca, de manera prioritaria, profundizar la relación con EUA en detrimento de las relaciones con otras regiones, como el Medio Oriente, que también tienen

³⁹⁷ Weerakoon, Esala Ruwan, *Key-note Address by H. E. Mr. Esala Ruwan Weerakoon, Secretary General of SAARC*, Malé, Ministerio de Relaciones Exteriores de Maldivas, 2021, p. 6, disponible en: <https://www.saarc-sec.org/index.php/resources/statements/217-key-note-address-by-sg-at-the-maldivian-institute-for-foreign-affairs-12-october-2021/file>.

sus ventajas, mismas que podrían ser aprovechadas para diversificar el comercio, aumentar la presencia internacional del país, adquirir conocimientos y recursos humanos cualificados en múltiples materias y, en general, facilitar el cumplimiento de ciertos objetivos nacionales.³⁹⁸

En el caso específico del CCG, y siguiendo con los argumentos de Alejandro Salgó, el fortalecimiento de la relación cuasi interregional con dicho régimen de integración, y quizá con la región de Medio Oriente, en su conjunto, le permitiría al país

conocer más a fondo las tendencias globales del mercado de energéticos y así planear su producción petrolera a corto, mediano y largo plazo. Además, puede analizar cuáles son los objetivos de los países que poseen los recursos, los roces políticos entre los países productores y los consumidores, para de esta manera hacer frente a los altibajos de los mercados de materias primas.³⁹⁹

La oportunidad que representa una eventual incursión en el mercado de energéticos que integran los países del CCG es sumamente relevante, ya que, si bien México ha sido tradicionalmente uno de los principales exportadores de petróleo de América Latina y el mundo, en años recientes la producción ha disminuido considerablemente, al grado de que quedó fuera de la lista de los diez países productores de crudo a nivel global según información publicada por la Administración de Información Energética de Estados Unidos.⁴⁰⁰

Al revisar el ranking mundial 2020, se advierte que tres de los seis Estados que conforman el CCG se ubican en el segundo (Arabia Saudita), séptimo (EAU) y décimo lugar (Kuwait), siendo estos últimos dos una paradoja, ya que son, en tamaño y economía (PIB), más pequeños que México, aunque lo superan por mucho en PIB per cápita, haciendo más productivo y dinámico su mercado.

Además, es fundamental tomar en consideración que México podría beneficiarse enormemente del conocimiento técnico en materia de aprovechamiento de los recursos energéticos que han desarrollado e implementado los Estados miembros del CCG, sobre todo porque sus empresas, además

³⁹⁸ Cfr. Salgó Valencia, Alejandro J., “Prospectiva de la política exterior de México hacia el Medio Oriente”, en Dávila Pérez, María del Consuelo y Cuéllar Laureano, Rubén (coords.), *La política exterior de México y sus nuevos desafíos*, cit., p. 320.

³⁹⁹ *Ibidem*, p. 321.

⁴⁰⁰ Merino, Álvaro, “¿Qué países son los principales productores de petróleo del mundo?”, *El Orden Mundial*, Madrid, 17 de junio de 2022, disponible en: <https://elordenmundial.com/mapas-y-graficos/principales-productores-petroleo-mundo/>.

de especializarse en la explotación de los recursos minerales energéticos, han perfeccionado las cadenas de producción, lo cual no han hecho sus homólogas mexicanas. Es decir, las empresas árabes elaboran productos específicos, como gasolina y fertilizantes derivados del petróleo, que pueden incorporarse directamente en el mercado interregional y global con un alto valor agregado.

Otro factor que ha permitido que estos países tengan una mayor presencia en el mercado de energéticos es su participación, en bloque, en la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), cuya importancia radica en que los Estados miembros representan más del 40% de la producción petrolera y poseen más del 80% de las reservas internacionales. Además, está facultada para coordinar y unificar las políticas petroleras de los miembros para tener posiciones conjuntas ante los conglomerados de las empresas multinacionales y, de manera paralela, regular el precio del petróleo a nivel internacional mediante el control de la oferta.

No obstante, en 2016 se abrió una ventana de oportunidad para México y otros países productores de petróleo (Rusia, Kazajstán, Azerbaiyán, Bahréin, Brunéi, Malasia, Omán, Sudán y Sudán del Sur), porque la OPEP les permitió participar en sus discusiones y, de esta manera, tener una mayor injerencia en el presente y futuro del mercado de energéticos. Por ejemplo, los miembros de la OPEP+ pueden acordar reducir la producción de crudo para aumentar los precios del recurso e intentar estabilizar el mercado o, por el contrario, poner un precio mínimo.

[En esencia] no puede pensarse el mercado del petróleo sin el papel preponderante que tiene la OPEP y el potencial destabilizador que puede generar sobre la economía del planeta cuando los países miembros se coordinan hacia un objetivo en común. Especialmente en momentos de crisis, como el actual, la OPEP es un actor que siempre tiene que estar presente para entender el desenvolvimiento del panorama económico. Más aún para un país como México, que no sólo es productor de crudo, sino también cuando éste es un recurso del que dependen las finanzas públicas del Estado.⁴⁰¹

Más allá de estos esfuerzos multilaterales, México ha buscado fortalecer las relaciones con los Estados de la península arábiga de manera bilateral, más en concreto con los miembros del CCG, a través de sus representaciones diplomáticas ubicadas en Arabia Saudita, EAU, Kuwait y Qatar, sien-

⁴⁰¹ Camp, Carlos, “¿Qué es la OPEP y por qué es tan importante dentro de la industria del petróleo?”, *OinkOink*, México, 24 de marzo de 2020, disponible en: <https://www.oinkoink.com.mx/noticias/que-es-opec-porque-es-importante-industria-petroleo/>.

do la primera concurrente en Bahréin, Omán y Yemen (no miembro del CCG). Por ejemplo:

El Programa de trabajo de la Embajada en Arabia Saudita está enfocado en cuatro ejes de acción prioritarios:

- Fortalecer el diálogo político, a fin de identificar convergencias y puntos de interés común de la agenda global.
- Generar acercamientos y sinergias entre interlocutores del ámbito económico y empresarial, que contribuyan a aumentar el comercio y las inversiones recíprocas.
- Ampliar la presencia de México en Arabia Saudita mediante esfuerzos de promoción, proyectos de cooperación educativa y una agenda cultural de largo alcance.
- Promover el turismo con miras a incrementar los flujos de visitantes de manera recíproca y explorar oportunidades de cooperación e inversión en el sector.⁴⁰²

Esta agenda de trabajo se replica, con algunos matices, en las demás misiones diplomáticas de México en los Estados miembros del CCG, las cuales prestan mucho interés al diálogo político y la diplomacia pública para propiciar un aumento de los flujos comerciales y de inversiones y, en menor medida, de intercambios académicos y culturales.

Es cierto que, en los últimos quince años, los acercamientos políticos y diplomáticos, como las visitas de Estado recíprocas, presumen un mayor acercamiento a la región, lo cual no debe desdeñarse, pero la poca variación de las exportaciones mexicanas, por ejemplo, muestra una falta de continuidad en la política exterior. Es así como durante los últimos años se han exportado a los Estados miembros del CCG automóviles, instrumentos médicos y camiones de entrega, y en menor medida equipos de telefonía y radiodifusión, tubos de hierro, productos de goma y frutas tropicales.

Sin embargo, es significativo añadir que más allá del comercio, México comparte conocimiento técnico en temas de agricultura para ayudar a los Estados miembros del CCG a mejorar el rendimiento de los cultivos, así como de patología vegetal, en donde destaca, por mencionar un ejemplo, el amarillamiento letal de la palmera, planta con una importancia económica importante para la península arábiga.

⁴⁰² Gómez Toledo, Aníbal, “México y la península arábiga y Asia Central: invaluable oportunidad de diversificación política, diplomática, comercial y cultural”, en *México en los países del Golfo: oportunidades para el siglo XXI*, México, SRE, 2021, p. 20.

Respecto de la falta de continuidad de la política exterior de México hacia la región, aunque existe la intención de profundizar los vínculos con el CCG, la relación no va a germinar de manera natural, ya que se requiere un esfuerzo permanente. Se da prioridad a ciertos temas, pero en el ámbito bilateral, lo cual es desafortunado porque se debería considerar al CCG en su conjunto para avanzar en temas de interés mutuo. De hecho, el problema ha sido la falta de una visión a largo plazo, puesto que los avances que han acontecido en años pasados se olvidan cada que hay un cambio de Gobierno.

Estos ejemplos reflejan efectivamente una falta de interés mutuo en el establecimiento de una relación cuasi interregional, mediante la suscripción de un instrumento jurídico entre México y el CCG, lo cual sería beneficioso para las partes, dado que se trata de economías complementarias y geoestratégicas con mercados distintos y que, además, comparten un interés especial en los mercados energéticos.

En el caso concreto de México, Alejandra Galindo Marines advierte que el país, “a pesar de la coherencia en el discurso y en los hechos para estrechar lazos con los miembros del Consejo de Cooperación del Golfo, sigue atrapado en la triangulación de las relaciones hacia esta región frente a Estados Unidos”.⁴⁰³ No obstante, una de las ventajas de la política exterior, definida en el primer capítulo como un conjunto de acciones para la consecución de fines y objetivos nacionales, es su maleabilidad, es decir, su capacidad para moldearse en función de coyunturas y necesidades concretas, sin que se ponga en peligro su alienación con el derecho internacional y los principios rectores que el propio Estado haya definido.

En ese sentido, al buscar alternativas o estrategias como parte del proceso de formulación de la política exterior, es posible y conveniente considerar el establecimiento de una relación cuasi interregional con el CCG mediante la firma de un acuerdo marco de cooperación comercial y económica y, de ser posible, también que incluya cooperación en materia de inversión productiva y técnica, sobre todo para aumentar la productividad petrolera, ahorrar costos y mejorar la eficiencia de este sector.

Pero esto solamente se podrá lograr si, en primera instancia, se le da un seguimiento puntual al Memorando de Entendimiento para el Establecimiento de Consultas en Materias de Interés Común entre la SRE y la Secretaría General del CCG de 2014, el cual tiene un amplio alcance en términos

⁴⁰³ Galindo Marines, Alejandra, “Mexico and Brazil’s Approach Towards the GCC Countries: An Assessment of Economic Diplomacy”, Doha, Arab Center for Research and Policy Studies, 2018, disponible en: <https://www.dohainstitute.org/en/Lists/ACRPS-PDFDocumentLibrary/EconomicDiplomacyMexicoBrazilArgentinaGCC.pdf>.

de las materias que contempla (económico, comercial, cooperación técnico-científico, cultural, educativo, etcétera), pero no resulta eficaz porque constituye sólo un marco de referencia que no incluye acciones concretas.

Además, dicho instrumento, que tiene una vigencia de cinco años, renovable de manera automática por periodos de la misma duración, prevé la celebración de una reunión de consultas al año, como mínimo, así como el establecimiento de grupos de expertos o comités que discutirán los temas específicos, acciones que no se han concretado, aun cuando existe la posibilidad de que las reuniones tengan lugar en el marco de las sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

El Memorando de Entendimiento referido ha propiciado un diálogo constante, aunque no con la periodicidad que se esperaba. De hecho, en su momento, ambas partes manifestaron su interés en acordar acciones conjuntas, pero esto no ha ocurrido por diversos motivos, entre ellos la pandemia por la COVID-19 y los problemas internos del CCG, siendo el más apremiante la ruptura de relaciones diplomáticas con Qatar en 2017, después de que el país fuera acusado de apoyar a grupos islamitas y de mantener un acercamiento excesivo con grupos adversarios de Turquía e Irán.

En ese sentido, sería conveniente que el Gobierno mexicano adoptara una postura similar a la chilena o, mejor aún, a la británica. En el primer caso, porque el país sudamericano suscribió un Memorando de Entendimiento con el CCG similar al que suscribió México en 2014, pero con la diferencia de que, desde un principio, se anunció que se trataba de un acercamiento inicial con miras a suscribir un TLC. El Reino Unido, por su parte, además de contar con un Memorando de Entendimiento, se encuentra negociando un TLC con el CCG para aumentar las inversiones, reducir las barreras comerciales, fomentar la innovación y el comercio digital, potenciar a las PYMES, entre otros objetivos. Al respecto, el Gobierno británico considera lo siguiente:

Un Tratado de Libre Comercio (TLC) con el CCG es una oportunidad para impulsar el comercio con un grupo de países económica y estratégicamente importantes, apoyar el empleo y promover nuestros intereses globales. Esto apoya la estrategia del gobierno de seguir desarrollando el estatus del Reino Unido como nación comercial independiente que busca oportunidades de comercio e inversión, defiende el libre comercio y apoya la agenda de nivelación en todas las regiones del Reino Unido. Los Estados miembros del CCG son socios importantes para el Reino Unido, y el bloque en su conjunto equivale al cuarto mercado de exportación del Reino Unido fuera de la UE, por detrás de Estados Unidos, China y Suiza.

Conseguir un TLC que mejore nuestra relación comercial dará al Reino Unido acceso a un mercado que promete beneficios a corto y largo plazo. Un acuerdo comercial ambicioso podría aumentar los salarios anuales de los trabajadores británicos entre 600 millones y 1,100 millones de libras esterlinas a largo plazo. También podría aumentar el PIB del Reino Unido entre 1,600 millones y 3,100 millones de libras e impulsar el comercio entre 8,600 millones de libras y 15,800 millones de libras en 2035.

El Gobierno ha dejado claro que un tratado de libre comercio con el CCG debe funcionar para el Reino Unido y beneficiar a los consumidores, productores y empresas del país. También hemos dejado claro que, cuando negociemos acuerdos comerciales, protegeremos el Servicio Nacional de Salud (NHS). El Gobierno mantiene su compromiso de mantener nuestras elevadas normas medioambientales, laborales, de seguridad alimentaria y de bienestar animal en nuestro acuerdo comercial con el CCG. El gobierno también se toma en serio sus obligaciones y compromisos internacionales, incluidos los derechos humanos.

El Reino Unido anima a todos los Estados a cumplir con las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos, y seguirá hablando con franqueza sobre estas cuestiones con nuestros socios del CCG a través de los canales ministeriales y diplomáticos. Mejorar e impulsar nuestro comercio con el CCG ofrece oportunidades económicas y estratégicas para el Reino Unido, sobre todo a medida que exploramos las industrias del futuro, como la tecnología, la inteligencia artificial (IA) y las energías renovables. Nuestros objetivos para el TLC refuerzan esta idea.⁴⁰⁴

Como se puede advertir, el Reino Unido se ha planteado una política exterior que considera al cuasi interregionalismo como estrategia, lo cual también se corrobora con su renovado interés por estrechar lazos con la UE, a la cual perteneció hasta enero de 2020. Asimismo, es preciso recordar que otros países, como Japón, Corea del Sur, Australia y Nueva Zelanda también pretenden sumarse a la lista de Estados que han suscrito un acuerdo comercial con el CCG.

En el mismo sentido, la UE, específicamente la Comisión Europea, tomando en consideración la importancia geopolítica, geoestratégica y geoeconómica de la región, ha propuesto el establecimiento de una relación estratégica interregional mediante puntos de acción específicos. Sin entrar en detalle, la Comisión Europea argumenta lo siguiente:

⁴⁰⁴ Department for International Trade, *UK-Gulf Cooperation Council. Free Trade Agreement. The UK's Strategic Approach*, Londres, Department for International Trade, 2022, p. 5, disponible en: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1084548/uk-gcc-fta-the-uks-strategic-approach.pdf.

la Unión Europea tiene mucho que ganar de una asociación más fuerte y estratégica con el Consejo de Cooperación del Golfo (CCG) y sus Estados miembros. Entre los asuntos de gran interés mutuo se encuentran incrementar el comercio y la inversión, luchar contra el cambio climático, garantizar la salud a escala mundial, la seguridad energética y una transición ecológica fluida, satisfacer las crecientes necesidades mundiales de desarrollo y en el ámbito humanitario, así como promover la paz y la estabilidad y la desescalada de las tensiones en la región en su conjunto. Una asociación estratégica entre la UE y el CCG y sus Estados miembros contribuirá a la prosperidad y la seguridad de ambos socios y marcará una verdadera diferencia a la hora de afrontar los retos mundiales... una asociación más sólida con la región del Golfo es un elemento clave para la aplicación de la estrategia europea REPowerEU [(Acción conjunta para una energía más asequible, segura y sostenible)] y la estrategia energética exterior de la UE, que la complementa. En ella se abordan cuestiones tan importantes como el aumento de los suministros de gas natural licuado (GNL), medidas para estabilizar los mercados del petróleo, la cooperación en lo que respecta al hidrógeno, la eficiencia energética y un despliegue más rápido de las energías renovables.⁴⁰⁵

México, si bien se encuentra lejos de asumir posturas similares a las descritas anteriormente, ha dado un primer paso con el establecimiento de un contacto político a través de las embajadas en los Estados miembros del CCG, así como con la firma del Memorando de Entendimiento de 2014 y el fomento de la participación de empresas mexicanas en el mercado potencial de la región; empero, es necesario coordinar acciones encaminadas a cumplir los objetivos del instrumento referido para posteriormente plantear, de manera formal, la intención de suscribir un TLC e iniciar las negociaciones correspondientes.

En ese sentido se propone, como un segundo paso, evaluar la conveniencia de suscribir un memorando de entendimiento, pero ahora enfocado en el sector energético, en el que participe, además de la SRE, la Secretaría de Energía (véase Anexo 2). De esta manera, México se allegaría de información y mejores prácticas para fortalecer sus capacidades como productor de petróleo y, eventualmente, poseer los recursos necesarios para la transformación industrial del petróleo, es decir, su refinación para la obtención de productos derivados que puedan exportarse, y así coadyuvar a lograr una balanza comercial positiva o favorable.

⁴⁰⁵ Comisión Europea, *Una asociación estratégica con el Golfo*, Bruselas, Comisión Europea, 2022, disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022JC0013&from=EN>.

Es importante aprovechar que los Estados que integran el CCG están en un proceso de reconocimiento de su capacidad petrolera como principal motor productivo, aunque también de las energías renovables, porque están cada vez más conscientes de que el petróleo es un recurso limitado. Además, están interesados en abrir mercados, generar nuevas inversiones en sectores estratégicos y elaborar nuevos productos para el consumo interno y la exportación.

VI. EL INTERÉS MARGINAL RECÍPROCO ENTRE MÉXICO Y LA UNIÓN AFRICANA

En la introducción de este capítulo se señaló que el Gobierno mexicano reconoce el potencial del continente africano, sobre todo por ser una región con un crecimiento demográfico y económico importante que permite ubicarlo como un mercado atrayente, el cual está conformado por 55 Estados que, en su conjunto, albergan a más de 1,400 millones de habitantes. Además, como recuerdan el embajador Víctor Manuel Treviño y Marco Negrete,

en el plano económico, el 30 de mayo de 2019 entró en vigor la Zona de Libre Comercio Continental Africana... que crea un mercado único y continuo de bienes y servicios, con libre movimiento de personas de negocios e inversiones... con un producto interno bruto de aproximadamente 2.45 billones de dólares estadounidenses.⁴⁰⁶

De manera complementaria, existe una afinidad en ciertos temas (paz y seguridad internacional, el desarme, desarrollo social, lucha contra el cambio climático, seguridad alimentaria y lucha contra la pobreza) que permiten establecer posiciones comunes en foros multilaterales, sin olvidar la inmensidad de recursos naturales con que cuenta el continente.

En el mismo sentido, es preciso reconocer que tanto África como México han enfrentado problemas similares como crisis económicas y políticas, problemas de salud y seguridad pública, narcotráfico y terrorismo, compra-venta de armas, violaciones constantes a los derechos humanos, por mencionar algunos ejemplos. Esto permitió que, desde la década de los cuarenta del siglo XX, se establecieran contactos aislados con ciertos países, como Etiopía, cuando el gobierno del entonces presidente Lázaro Cárdenas del Río condenó la invasión italiana a dicho país africano, o durante el gobier-

⁴⁰⁶ Treviño Escudero, Víctor Manuel y Negrete Jiménez, Marco, “Reforzar la presencia de México en África a través del multilateralismo”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, México, núm. 116, mayo-agosto de 2019, p. 223.

no de Luis Echeverría Álvarez en que se propiciaron intercambios académicos y la apertura de misiones diplomáticas para promover a México como un líder entre los países en vías de desarrollo.

Sobre este último punto, es importante señalar que, de las 80 embajadas de México en el exterior, tan sólo ocho se encuentran en África, concretamente en países que resultan atractivos para la expansión de las exportaciones (automóviles, componentes electrónicos, medicamentos y productos químicos) e inversiones mexicanas: Argelia, Egipto, Etiopía, Ghana, Kenia, Marruecos, Nigeria y Sudáfrica. Esto significa que, más allá de contar con una estrategia de política exterior orientada hacia el continente en su conjunto, los Gobiernos mexicanos han optado por mantener relaciones limitadas con Estados que se podrían calificar de estratégicos, a diferencia de otros Estados de la región como Cuba y Brasil que mantienen 34 y 33 embajadas respectivamente en el continente africano.

Es por ello que Myrna Rodríguez y Lourdes González aseveran que “África sigue siendo un continente que se considera distante de México, a pesar de sus múltiples vínculos históricos y la existencia de lazos culturales y sociales que persisten más allá de la carencia de una política oficial en ambas direcciones”.⁴⁰⁷ Además, al hacer un balance de la política exterior hacia el continente en los últimos sexenios, ambas autoras reconocen que

las relaciones de México con África desde hace largo tiempo han estado caracterizadas por una actividad diplomática interrumpida y con bajo perfil político. La falta de definición de una estrategia sólida y la imprecisión de los intereses económicos y políticos de México en sus relaciones con los países africanos han sido una constante de las administraciones mexicanas de finales del siglo XX.⁴⁰⁸

En el caso particular del cuasi interregionalismo, éste también ha sido muy limitado, pues la relación con la UA no ha ido más allá de la participación de México, en su calidad de observador, en algunas reuniones de dicho régimen de integración. Lo anterior, a pesar de que la UA es un espacio estratégico para, por ejemplo, mejorar las relaciones con aquellos Estados africanos que no cuentan con una representación diplomática, y aprovechar que se trata de una plataforma de interlocución con sus 55 miembros, quie-

⁴⁰⁷ Rodríguez Añuez, Myrna y González Prieto, Lourdes, “La historia que no se ha contado. Apuntes y perspectivas sobre la política exterior de México hacia África”, en Uscanga, Carlos (coord.), *Escenarios de la política exterior de México. Puntos para una reflexión*, México, UNAM-Plaza y Valdés, 2008, p. 77.

⁴⁰⁸ *Ibidem*, p. 78.

nes eventualmente podrían apoyar las iniciativas multilaterales de México, incluyendo sus candidaturas a diferentes organismos internacionales.

En términos generales y realistas, la exclusión de estrategias de política exterior para propiciar un mayor relacionamiento con África y con su régimen de integración se debe, en esencia, a que los temas que pueden incluirse en las agendas de trabajo no son redituables en términos económicos, a pesar de las afinidades históricas antes señaladas.

Por otro lado, cuando se consideran los temas que le interesan a los Estados miembros de la UA en la actualidad, mismos que se asentaron en el capítulo anterior a partir del análisis de sus relaciones vigentes con China, Corea del Sur, EUA, India, Japón y Turquía, destaca la cooperación económica, el intercambio de bienes y servicios, los flujos de inversión extranjera directa y el incremento de Ayuda Oficial al Desarrollo y de apoyo económico en general para mejorar las condiciones de la población africana. Es por ello que la UA ha propiciado el acercamiento formal con potencias económicas, entre las cuales no se encuentra México.

Quizá una excepción es el interés de la UA en la experiencia mexicana derivada de la suscripción del TLCAN, ahora T-MEC, y de otros tratados de libre comercio, sobre todo porque los Estados africanos están avanzando en la consolidación de la Zona de Libre Comercio Continental Africana e incluso se ha puesto en la mesa de discusión la adopción de un pasaporte, una moneda y un banco común. También les resulta atractivo el conocimiento jurídico vinculado con las demandas que ha presentado el Gobierno mexicano contra fabricantes y vendedores de armas en EUA aludiendo que son responsables del flujo de armas ilegales hacia México. Este interés radica en que los Gobiernos de los Estados africanos han realizado esfuerzos conjuntos, a través de la UA, para prevenir los conflictos y consolidar la paz, como la campaña “*Silencing the Guns*”.

Por otro lado, es preciso recordar que los montos de CID que destina México para ayudar a los países a fortalecer sus capacidades institucionales, educativas y financieras, como lo requieren los Estados africanos, es marginal, mientras que para México, más que tener una presencia continental a través de la UA, como lo han hecho otros Estados latinoamericanos como Brasil, el interés radica en aumentar sus exportaciones hacia Estados con “instituciones sólidas y mercados susceptibles de hacer negocios como Argelia, Angola, Botsuana, Costa de Marfil, Egipto, Etiopía, Ghana, Kenia, Nigeria, Sudáfrica y Tanzania”.⁴⁰⁹

⁴⁰⁹ Juárez, Carlos, “África y Medio Oriente, mercados potenciales para México”, *The Logistics World*, Punta del Este, febrero de 2019, disponible en: <https://thelogisticsworld.com/comercio-internacional/africa-y-medio-orientemercados-potenciales-para-mexico/>.

Ya lo declaraba en 2006 la entonces secretaria de Relaciones Exteriores de México, la embajadora Patricia Espinosa Cantellano: “[Con África se tenía] la intención de ampliar nuestra participación y nuestra presencia, y ver si eso es posible en vista de las restricciones presupuestarias que enfrentamos, pero no cabe duda [de] que haremos un esfuerzo también en ese sentido”.⁴¹⁰ A pesar de las buenas intenciones, para México el continente africano continúa siendo un área de interés marginal, pero también lo es México para la UA. En el primer caso, porque el continente no resulta un mercado apropiado para colocar las exportaciones del país, como sí lo es el europeo o el asiático. Y en el segundo, porque los países africanos no sólo necesitan intercambios culturales y educativos o apoyos para el desarrollo político, sino también apoyo financiero para la implementación de programas específicos, lo cual México, por el momento, no puede ofrecer.

De manera paralela, la UA tampoco tiene la intención de ampliar sus relaciones cuasi interregionales, mucho menos con Estados, como México, que no tienen la posibilidad de dotarla de recursos económicos, pues se trata de un régimen dependiente de donantes y financiamiento internacional. Es por ello que la relación entre ambos actores se ha centrado en la cooperación técnica.

A esta situación, se suma el hecho de que dicho régimen de integración, como se ha señalado en reiteradas ocasiones, no goza de estabilidad interna ni de un amplio margen de acción por la superposición de organizaciones africanas. Como bien señalan Fredrik Söderbaum y Sören Stapel, a partir del análisis de las 156 organizaciones regionales existentes en el continente: “las superposiciones tienden a aumentar los costes, conducen a lógicas de mínimo común denominador y conllevan reglas, normas y políticas conflictivas y mutuamente excluyentes”.⁴¹¹

Dicho esto, se concluye que, por el momento, no existen las condiciones para que México suscriba un instrumento jurídico con la UA para formalizar una relación cuasi interregional, aunque esto no significa que el país excluya de su política exterior a los Estados africanos, y menos ahora que se está tomado conciencia del potencial del continente y de los vínculos que existen con México y otros Estados latinoamericanos. Es por ello que, durante el periodo en que México asumió la presidencia *pro tempore* de la CELAC, se iniciaron los primeros pasos para formalizar un diálogo político interregional.

⁴¹⁰ Rodríguez Añuez, Myrna y González Prieto, Lourdes, *op. cit.*, p. 91.

⁴¹¹ Söderbaum, Fredrik y Stapel, Sören, *Regional Organisations and Africa's Development Challenges*, Brujas, UNU-CRIS, 2022, disponible en: <https://cris.unu.edu/sites/cris.unu.edu/files/PB22.06%20-%20Soderbaum%20and%20Stapel.pdf>.

Además, no se debe soslayar el hecho, ya referido, de que en diciembre de 2022 EUA suscribió un Memorando de Entendimiento con la Secretaría de la Zona de Libre Comercio Continental Africana, lo cual, sin duda, visibilizará a los Estados africanos y a la UA. Quizá este acontecimiento constituya un aliciente para que México valore la viabilidad de tener un acercamiento con el régimen de integración africano, poniendo como elemento de negociación su cercanía con EUA y la participación en la Zona de Libre Comercio de América del Norte.

CONCLUSIONES

Primera. Los regímenes de integración vigentes en América Latina han tenido un éxito limitado por lo que se refiere al cumplimiento de los objetivos para los que fueron creados. Esto permite afirmar que el regionalismo latinoamericano se encuentra actualmente en crisis.

Segunda. La ineficacia de los regímenes de integración latinoamericanos se debe a diferentes factores de estrés endógenos y exógenos, destacando los siguientes:

- La mayoría de los países de la región participan en múltiples regionalismos y regímenes de integración regional (superposición) que difieren sustancialmente o incluso ya son inoperantes.
- Los regímenes de integración latinoamericanos responden a diferentes modelos socioeconómicos que reflejan distintas doctrinas políticas, lo cual propicia una confrontación entre ellos que dificulta la consecución de sus objetivos.
- Los regímenes de integración latinoamericanos, sobre todo aquellos que se crearon durante el siglo XX, no se han adaptado al contexto actual, lo cual se refleja en una estructura y funcionamiento que no les permite hacer frente a los retos que surgen a nivel regional e internacional.
- Los Gobiernos latinoamericanos, sobre todo aquellos que pertenecen a Estados con cierta fortaleza económica, han prestado poca atención a los requerimientos internos de los propios regímenes de integración, privilegiando las relaciones bilaterales con otros actores, incluso ajenos a la región, para alcanzar sus objetivos nacionales, disminuyendo así la voluntad política que resulta indispensable para fortalecer cualquier proceso de integración.
- Existe una disparidad entre aquellos regímenes de integración que agrupan a la mayoría de los Estados de la región y aquellos que tienen un alcance limitado, por tratarse de esfuerzos subregionales. Sin embargo, esto no significa que estos últimos sean inoperantes, pues han aprovechado la colindancia de sus miembros para esta-

blecer regímenes de integración de carácter económico y comercial que facilitan el comercio y las inversiones.

- En términos generales, y por contradictorio que parezca, la superposición de regímenes de integración acentúa la disgregación latinoamericana.
- Los regímenes de integración regional que no gozan de personalidad jurídica tienen una capacidad limitada como actores de las relaciones internacionales, además de que carecen de una representación hacia el exterior unificada. Por el contrario, aquellos regímenes de integración que tienen personalidad jurídica propia cuentan con facultades para articular los intereses de los Estados miembros y tener una representación más homogénea en el concierto internacional.
- Actualmente, se advierte en América Latina un aumento considerable de los discursos que evocan la reafirmación de la soberanía nacional de los Estados, impidiendo la creación de instituciones supranacionales que tengan facultades que trascienden las fronteras nacionales.
- En el mismo sentido, se ha obstaculizado la creación de un derecho de la integración propio de cada régimen de integración latinoamericano, con aplicabilidad inmediata y directa, que pueda ser incorporado en el ordenamiento jurídico de los Estados miembros, ocasionando que este último siempre tenga preeminencia.
- La mayoría de los regímenes de integración latinoamericanos muestran, en sus respectivos instrumentos constitutivos, un exceso de carga temática que supera su capacidad para cumplir con los objetivos fundacionales. En ese sentido, se advierte que aquellos regímenes de integración que buscan establecer una zona de libre comercio o algún fin más pragmático resultan ser más eficaces.
- Los regímenes de integración latinoamericanos, salvo la CAN, muestran una naturaleza meramente intergubernamental. Esto implica que las decisiones finales deben ser aprobadas por los Gobiernos de los Estados miembros, lo cual implica una subordinación a las ideologías cambiantes de los sistemas presidenciales en turno, que, por lo regular, se centran en la defensa a ultranza de la soberanía nacional, aun cuando esto afecta la capacidad de acción de los regímenes de integración a los que pertenecen.
- Otros factores de estrés que permiten corroborar la idea de que el regionalismo latinoamericano se encuentra en crisis son: la falta

de una integración económica sólida; la ausencia de mecanismos correctores de las asimetrías regionales; y la poca efectividad de los marcos reguladores.

- Algunos regímenes de integración se inclinan por el arbitraje y la solución judicial para resolver las controversias que deriven de la interpretación o aplicación de los instrumentos constitutivos, mientras que la mayoría de los estudios de caso dirimen sus controversias mediante consultas político-diplomáticas, es decir, son los Gobiernos de los Estados miembros los que deciden la manera de resolver algún problema que surja por la interpretación de los instrumentos jurídicos constitutivos o por la acción de un Estado miembro.
- El comercio intrarregional es marginal, sobre todo si se le compara con los niveles alcanzados por regímenes de integración de otras partes del mundo. Esto se debe a que la mayoría de los Estados de la región han optado por suscribir los TLC con países extrarregionales, especialmente con potencias económicas como EUA, China, Japón y la UE, lo cual ocasiona que su situación económica dependa de estos últimos.
- La integración latinoamericana ha priorizado los objetivos de carácter económico-comercial, dejando fuera de los procesos las dimensiones política, social, cultural, medioambiental e institucional. Pese a ello, aun se advierte un escenario de multipolaridad descentrada en el ámbito económico.
- La presencia cuasi omnipresente de EUA en la región y la progresiva incorporación de China han mermado considerablemente el interés de los Estados latinoamericanos en fortalecer los esquemas de integración regional, sobre todo de aquellos que mantienen una relación estrecha, e incluso de dependencia, con cualquiera de las dos potencias globales.
- Existe una falta de liderazgo en América Latina que promueva los regímenes de integración regional vigentes o, incluso, la creación de nuevos que se erijan como verdaderas organizaciones internacionales. Por ejemplo, si bien México tuvo la oportunidad de reactivar la CELAC cuando asumió la presidencia *pro tempore* en 2020 y 2021, en realidad mostró un bajo perfil que permitió alcanzar objetivos interesantes, pero que no contribuyen a la consecución de sus objetivos fundacionales.
- En términos generales, la región atraviesa por múltiples crisis que provocan su fragmentación y polarización política, la reivindica-

ción del nacionalismo y otras conductas que van en contra del regionalismo *per se*. A esto habría que sumarle la falta de consensos sobre la forma en que debería integrarse la región, y los esfuerzos unilaterales para lograr el desarrollo y la inserción internacional de las economías latinoamericanas.

Tercera. Derivado del análisis de los regímenes de integración en los que participa México, se puede concluir lo siguiente:

- La inmensa mayoría de los Estados miembros de la ALADI han optado por no contribuir en su profundización como proceso de integración, pues a más de 40 años de existencia, este régimen no ha logrado cumplir de manera exitosa con los objetivos para los cuales fue creado.
- La falta de personalidad jurídica propia de la CELAC, la indiferencia de los Estados miembros hacia el propio régimen de integración y la falta de liderazgo a su interior, aunado a los retos que enfrenta la región en su conjunto, han ocasionado que los Estados de la región busquen alternativas fuera de este régimen de integración, causando, al mismo tiempo, que mantenga su carácter de foro de concertación política que no aportará beneficios tangibles, al menos en términos de crecimiento y desarrollo económicos.
- La Alianza del Pacífico, a pesar de ser un esfuerzo de integración que tiene un fin netamente económico, no ha logrado aumentar el comercio intrarregional y, por ende, tampoco el crecimiento y desarrollo económicos y el aumento de la competitividad de las economías pronosticados desde su creación. Esto, debido, entre otros factores, a que no goza de personalidad jurídica propia, carece de instituciones supranacionales, sus pronunciamientos son declarativos y no tienen efecto directo, los Estados miembros tienen intereses fuera de la región latinoamericana y negocian acuerdos comerciales de forma independiente.

Cuarta. La crisis del regionalismo latinoamericano, especialmente de los regímenes de integración regional en los que México participa, plantea la necesidad de buscar diferentes estrategias de política exterior que ofrezcan nuevas oportunidades para alcanzar objetivos nacionales específicos.

Quinta. La Zona de Libre Comercio de América del Norte continúa y continuará siendo la región más importante para México, aun cuando su principal instrumento jurídico vigente (T-MEC) no contempla la crea-

ción de una organización internacional de Estados y, por si fuera poco, la región está subordinada a los intereses estadounidenses. No obstante, esto no debería desincentivar la política de diversificación del país, sino todo lo contrario.

Sexta. Aun cuando se ha corroborado la ineficacia de los regímenes de integración latinoamericana, concretamente de aquéllos en los que participa México, no se puede soslayar su importancia como mecanismos de cooperación que han coadyuvado a mantener cierta estabilidad en la región.

Séptima. La política exterior de México continuará siendo reactiva y mantendrá cierta distancia hacia la región latinoamericana; sin embargo, se favorecerá la integración con EUA y Canadá. El acercamiento de México a EUA y su alejamiento de América Latina no es un hecho fortuito, pues responde a necesidades económicas y comerciales. Es por ello que los Gobiernos, principalmente el mexicano, han centrado su agenda de política exterior en la relación bilateral, dejando de lado otras que fueron importantes en el pasado o que tienen un gran potencial en el futuro.

Octava. Debido a los problemas intrínsecos del regionalismo americano, México debe orientar su política exterior hacia otros regímenes de integración regional (cuasi interregionalismo), de forma que esto le permita una mayor inserción en el orden geopolítico y geoeconómico mundial, obteniendo los beneficios que esto conlleva.

Novena. El cuasi interregionalismo, definido como la relación formal de un Estado con un régimen de integración regional, se visualiza como una estrategia de política exterior con mucho potencial, especialmente para el Estado que actúa unilateralmente, pues le permite establecer relaciones con un amplio número de Estados que forman parte de la región con la que se relaciona, sin la necesidad de depender de otros elementos como la pertenencia a un bloque, en particular. Además, el Estado unitario tendría un mayor margen de maniobra para que sus intereses se vuelvan colectivos y se presenten en foros internacionales como posturas consensuadas previamente en el marco de la relación cuasi interregional. Asimismo, se obtendrían beneficios derivados del apoyo y asistencia técnica que se reciba, de las relaciones entre personas empresarias de ambas partes, del intercambio de mejores prácticas y la transferencia de tecnologías, por mencionar algunos ejemplos.

Décima. El análisis de cinco regímenes de integración regional, específicamente de sus relaciones cuasi interregionales, permitió concluir:

- En términos generales, la UE, al ser el régimen de integración más sólido, ha establecido relaciones cuasi interregionales con Estados

estratégicos mediante la suscripción de acuerdos internacionales vinculantes aprobados e incorporados en los ordenamientos jurídicos internos respectivos, siendo México uno de ellos. No obstante, es preciso considerar que, eventualmente, la UE retomará sus relaciones interregionales con América Latina y con otras regiones del mundo, abriendo la posibilidad de establecer relaciones interregionales más amplias.

- Las relaciones interregionales de la ASEAN, salvo con la UE, son poco sustanciales y se sustentan en instrumentos de *soft law*, lo que ocasiona que las acciones dependan exclusivamente de la voluntad de los Estados participantes, mismos que, por cierto, frenan el proceso de integración por diferencias ideológicas y problemas internos. No obstante, las relaciones cuasi interregionales han sido más fructíferas por los resultados alcanzados, incluyendo, en algunos casos, la creación de zonas de libre comercio. Esto se debe a que las relaciones cuasi interregionales de la ASEAN no son tan legalistas y son meramente de índole comercial
- La SAARC es un régimen de integración regional que no ha logrado establecer relaciones interregionales y cuasi interregionales sólidas por múltiples factores de estrés, principalmente endógenos. Destaca el hecho de que los Estados miembros son muy desiguales en términos económicos y poblacionales, no se tienen confianza y, por si fuera poco, la potencia regional (India) ha perdido interés en profundizar el proceso de integración.
- El CCG ha optado por establecer, por un lado, relaciones exteriores a diferentes velocidades y mediante instrumentos jurídicos diversos, tomando en consideración sus prioridades e intereses, y, por el otro, relaciones cuasi interregionales informales con algunos Estados asiáticos y de Oceanía. Sin embargo, la región se ve envuelta constantemente en problemas de carácter interno que no le han permitido avanzar hacia la consolidación de zonas de libre comercio con actores extrarregionales estratégicos. Pese a ello, la fortaleza y estabilidad económica de sus Estados miembros hacen que este régimen de integración resulte atractivo para aquellos Estados que buscan diversificar sus relaciones exteriores y cuentan con los recursos a nivel interno para garantizar una relación fructífera para ambas partes.
- El regionalismo africano se caracteriza por la superposición de múltiples regímenes de integración regional que no han logrado

la solidez suficiente para alcanzar los objetivos generales de paz, crecimiento y desarrollo económico. De entre ellos, destaca la UA por ser el único régimen de integración continental, aunque sus relaciones interregionales y cuasi interregionales son limitadas y, por lo general, solamente se formalizan con aquellos Estados que cuentan con recursos económicos suficientes para financiar proyectos o acciones concretas que beneficien exclusivamente a los Estados africanos.

Undécima. El cuasi interregionalismo no ha sido una estrategia de política exterior recurrente, salvo en casos excepcionales como EUA y China, que mantienen relaciones formales con los cinco regímenes de integración regional que se analizaron como casos de estudio. Esto se debe a que las potencias globales cuentan con la voluntad política y los recursos y capacidades necesarias para tener presencia en múltiples regiones del planeta.

Duodécima. Se advierte que la mayoría de las relaciones cuasi interregionales se sustentan en instrumentos de *soft law* breves en extensión y con un contenido muy general (acuerdos-marco). Esto disminuye las posibilidades de que la relación se traduzca en beneficios sustanciales para las partes, aunque, en realidad, la principal limitante es la falta de voluntad política para concretar actividades conjuntas.

Décima tercera. Los instrumentos de *soft law* revisados son eminentemente políticos, aun cuando el objetivo central de la integración sea de carácter económico. Esto significa que el intergubernamentalismo prima sobre el supranacionalismo y, en la práctica, que su contenido es adaptable a la voluntad política de los Estados.

Décima cuarta. La falta de cesión de ciertas facultades soberanas de los Estados a instituciones internacionales es una de las principales limitantes de los regímenes de integración regional, sobre todo de aquellos que se han planteado objetivos ambiciosos que van más allá de los intercambios económicos.

Décima quinta. Cuando se establece una relación cuasi interregional mediante la suscripción de un instrumento jurídico, por lo general su contenido responde a los intereses de la parte más fuerte.

Décima sexta. Más allá de las limitaciones del interregionalismo y el cuasi interregionalismo, se considera que ambas estrategias, si se aplican adecuadamente, podrían conllevar beneficios importantes para Estados que tienen la necesidad de formar alianzas con actores internacionales para diversificar sus relaciones exteriores.

Décima séptima. Cada régimen de integración regional tiene fortalezas e intereses específicos que pueden coincidir con las necesidades de México en materia de política exterior. En ese sentido, resulta indispensable evaluar los posibles resultados antes de optar por establecer una relación cuasi interregional o de cualquier otro tipo. También es importante determinar qué puede ofrecer México para garantizar su nivel de atracción frente a otros Estados que también buscan diversificar sus relaciones exteriores.

Décima octava. Del análisis realizado, se hacen las siguientes propuestas concretas:

- Aun cuando existe la voluntad política para fortalecer cada vez más la relación cuasi interregional con la UE, es necesario trabajar para superar los aspectos técnicos que no han sido plenamente acordados por las partes. Además, el Gobierno mexicano debe dejar de lado divisiones ideológicas y aumentar la coordinación entre las instancias públicas encargadas de las relaciones exteriores, así como revalorar el papel que puede desempeñar la UE como socio estratégico de México, para obtener los resultados esperados.
- Suscribir un memorando de entendimiento con la Secretaría de la ASEAN para el establecimiento de consultas en temas de interés mutuo, al tiempo que se aprovechan los beneficios del CPTPP, del Área de Libre Comercio de la ASEAN y de la RCEP. Esto permitirá establecer una relación cuasi interregional que, eventualmente, fungirá como un puente para que México sostenga intercambios comerciales y de otra índole con China, pues este último pertenece a ciertos regímenes de integración regional en los que participa la membresía de la ASEAN.
- Los problemas internos de los Estados miembros de la SAARC, así como del propio régimen de integración, reducen el interés de cualquier país en establecer una relación cuasi interregional; sin embargo, existen otros regímenes en el continente asiático que se podrían estudiar para valorar la conveniencia de incluirlos en el horizonte de la política exterior mexicana (por ejemplo, BIMSTEC, Organización de Cooperación de Shanghái, entre otros).
- Establecer acciones concretas en el marco del Memorando de Entendimiento para el Establecimiento de Consultas en Materias de Interés Común entre la SRE y la Secretaría General del CCG de 2014, para, posteriormente, suscribir un instrumento similar en su estructura, pero enfocado principalmente en el sector energético. Hecho esto, se podría pensar en la suscripción de un acuerdo comercial

que, entre otras cosas, plantee la eventual constitución de una zona de libre comercio, con todos los beneficios que implicaría.

- Por el momento, no existen las condiciones para que México suscriba un instrumento jurídico con la UA para formalizar una relación cuasi interregional, aunque esto no significa que el país excluya de su política exterior a los Estados africanos. No obstante, se abre una ventana de oportunidad por el creciente reconocimiento de la Zona de Libre Comercio Continental Africana, incluso por parte de EUA como una de sus estrategias de diversificación y de contención del avance de China.

Décima novena. Coincidiendo con lo señalado en la introducción de la obra, debido al éxito limitado de los regímenes de integración regional en los que participa México, y a la expansión del regionalismo e interregionalismo en otras regiones del mundo, el país podría beneficiarse de la búsqueda de una estrategia de política exterior orientada hacia el cuasi interregionalismo, para establecer vínculos con los actores regionales más relevantes a nivel internacional y alcanzar objetivos específicos.

ANEXO 1

PROPUESTA DE MEMORANDO DE ENTENDIMIENTO PARA EL ESTABLECIMIENTO DE CONSULTAS EN MATERIAS DE INTERÉS COMÚN ENTRE LA SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y LA SECRETARÍA DE LA ASOCIACIÓN DE NACIONES DE ASIA SUDORIENTAL

La Secretaría de Relaciones Exteriores y la Secretaría de la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental, en lo sucesivo denominadas individualmente como “Parte” y colectivamente como “las Partes”,

RECONOCIENDO que las relaciones interregionales y cuasi interregionales son necesarias para encontrar soluciones a los retos que se enfrentan, al igual que los demás sujetos de Derecho Internacional, por el simple hecho de pertenecer a un sistema internacional complejo y dinámico;

DESEANDO fortalecer aún más las relaciones amistosas existentes entre el gobierno de México y la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental mediante la promoción de la cooperación en asuntos de interés común;

Han llegado al siguiente acuerdo:

ARTÍCULO 1

Las Partes, con sujeción a los términos del presente Memorando de Entendimiento y a las leyes, normas, reglamentos y políticas nacionales vigentes en cada momento en cada país, reforzarán la cooperación en asuntos de interés común.

ARTÍCULO 2

Las Partes mantendrán consultas periódicas para explorar áreas de cooperación y diálogo sobre temas de interés mutuo, y propondrán un mecanismo adecuado para ello.

Las consultas serán copresididas por la o el secretario de Relaciones Exteriores de los Estados Unidos Mexicanos y el secretario general de la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental, o por sus representantes designados.

ARTÍCULO 3

Con sujeción a los términos del presente Memorando de Entendimiento y a las leyes, normas, reglamentos y políticas nacionales vigentes en cada momento en cada país, las Partes, con el fin de reforzar el mecanismo de cooperación y consulta entre ellas, se esfuerzan por cooperar, de manera enunciativa más no limitativa, en las siguientes áreas:

1. Comercio e inversiones;
2. Comercio electrónico;
3. Fomento y prácticas empresariales;
4. Innovación, ciencia y educación;
5. Tecnologías de vanguardia;
6. Lucha contra fenómenos globales como el terrorismo, el extremismo violento, el cambio climático, la crisis alimentaria, entre otros.

ARTÍCULO 4

La cooperación considerada bajo el presente Memorando de Entendimiento podría incluir:

1. Establecimiento de un sistema eficiente de intercambio de información y comunicación;
2. Visitas de intercambio del personal de las Partes;
3. Cursos de formación, seminarios y otras actividades similares basadas en las necesidades y capacidades de las Partes;
4. Investigaciones en colaboración en áreas de interés mutuo dentro del ámbito del presente;
5. Otras modalidades convenidas por las Partes.

ARTÍCULO 5

Con el fin de aplicar eficazmente el presente Memorando de Entendimiento, las Partes establecerán un mecanismo de consulta regular.

Se celebrará una reunión a nivel ministerial al menos una vez cada dos años, y cuando sea necesario, para revisar la aplicación del presente Memorando de Entendimiento. Las reuniones serán auspiciadas y presididas de manera alternada por las Partes.

Con el fin de reforzar la comunicación y la cooperación, las Partes podrán crear grupos de trabajo técnicos para analizar cuestiones específicas cuando sea necesario.

ARTÍCULO 6

Los recursos financieros para cubrir los gastos de las actividades de cooperación emprendidas en el marco del presente Memorando de Entendimiento serán acordadas mutuamente por las respectivas Partes, caso por caso, con sujeción a la disponibilidad de fondos.

ARTÍCULO 7

Los derechos de propiedad intelectual resultantes de cualquier investigación y desarrollo realizado por las Partes en virtud del presente Memorando de Entendimiento serán protegidos por las Partes de conformidad con sus respectivas leyes y reglamentos nacionales. Cada Parte reafirma las disposiciones de los acuerdos internacionales relativos a la propiedad intelectual de los que es parte.

ARTÍCULO 8

1. Cada una de las Partes se compromete a respetar la confidencialidad y secrecía de los documentos y de la información recibida o suministrada por la otra Parte durante el período de aplicación del presente Memorandum de Entendimiento o de cualquier otro acuerdo celebrado en virtud del mismo.
2. Las Partes acuerdan que las disposiciones del presente artículo seguirán siendo vinculantes entre ellas a pesar de la terminación del presente Memorando de Entendimiento.

ARTÍCULO 9

1. Cualquiera de las Partes podrá solicitar por escrito una revisión, modificación o enmienda de todo o parte del presente Memorando de Entendimiento.
2. Cualquier revisión, modificación o enmienda acordada por las Partes formará parte del presente Memorando de Entendimiento.
3. Dicha revisión, modificación o enmienda se hará por escrito y entrará en vigor en la fecha que determinen las Partes.
4. Cualquier revisión, modificación o enmienda no perjudicará los derechos y obligaciones que surjan o se basen en el presente Memorando de Entendimiento antes o hasta la fecha de dicha revisión, modificación o enmienda.

ARTÍCULO 10

Cualquier diferencia o controversia entre las Partes relativa a la interpretación y/o implementación y/o aplicación de las disposiciones del presente Memorando de Entendimiento se resolverá amistosamente mediante consultas y/o negociaciones entre las Partes.

ARTÍCULO 11

1. Este Memorando de Entendimiento entrará en vigor el día de su firma y permanecerá en vigor por un período de cinco (5) años. A partir de entonces, se renovará automáticamente por períodos adicionales de un (1) año, a menos que alguna de las Partes lo rescinda de forma anticipada mediante notificación escrita, seis (6) meses antes de la fecha prevista de rescisión.
2. La terminación del presente Memorando de Entendimiento no afectará la ejecución de los programas en curso, o los programas que se hayan acordado antes de la fecha de terminación del Memorando de Entendimiento.

EN FE DE LO CUAL, los abajo firmantes, debidamente autorizados por los respectivos gobiernos de los Estados Unidos Mexicanos y de los países miembros de la ASEAN, han firmado el presente Memorando de Entendimiento.

HECHO en _____, el día ____ de _____ de _____, en dos originales en idiomas español e inglés, siendo todos los textos auténticos. En caso de divergencias en la interpretación entre cualquiera de los textos, el texto en inglés prevalecerá.

POR LA SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES
DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

POR LA SECRETARÍA DE LA ASOCIACIÓN DE NACIONES
DE ASIA SUDORIENTAL

ANEXO 2

PROPUESTA DE MEMORANDO DE ENTENDIMIENTO PARA EL ESTABLECIMIENTO DE CONSULTAS EN MATERIAS DE INTERÉS COMÚN, ESPECIALMENTE EN TEMAS ENERGÉTICOS, ENTRE LAS SECRETARÍAS DE RELACIONES EXTERIORES Y DE ENERGÍA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y LA SECRETARÍA GENERAL DEL CONSEJO DE COOPERACIÓN PARA LOS ESTADOS ÁRABES DEL GOLFO

Las Secretarías de Relaciones Exteriores y de Energía de los Estados Unidos Mexicanos y la Secretaría General del Consejo de Cooperación para los Estados Árabes del Golfo, en lo sucesivo “las Partes”,

DESEANDO fortalecer las relaciones existentes de cooperación y amistad, a partir del establecimiento del cuasi interregionalismo como una estrategia de la política exterior, por un lado, de los Estados Unidos Mexicanos, y, por el otro, del Consejo de Cooperación para los Estados Árabes del Golfo;

TOMANDO EN CONSIDERACIÓN el “Memorando de Entendimiento para el establecimiento de consultas en materias de interés común entre la Secretaría de Relaciones Exteriores de los Estados Unidos Mexicanos y la Secretaría General del Consejo de Cooperación para los Estados Árabes del Golfo”, suscrito el 5 de marzo de 2014, en Riad, Reino de Arabia Saudita;

CONVENCIDOS de que uno de los principales temas de interés mutuo son los recursos energéticos, especialmente hidrocarburos y productos derivados, en virtud de que los Estados a los que pertenecen las Partes son de los principales productores de dichos recursos energéticos a nivel mundial;

CONSCIENTES de que el Estado de Kuwait, el Reino de Arabia Saudita, el Estado de Qatar y los Emiratos Árabes Unidos forman parte de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), mientras que el Sultanato de Omán y los Estados Unidos Mexicanos son aliados de esta organización, participando en lo que se conoce como OPEP Plus;

ASPIRANDO a diversificar la cooperación en el campo de la energía con base en los principios de igualdad y beneficio mutuos, buscando garantizar el desarrollo sostenido de sus respectivas economías y, con ello, fomentar la seguridad y el bienestar de su población;
Han llegado al siguiente acuerdo:

ARTÍCULO 1

Las Partes mantendrán consultas periódicas para explorar áreas de cooperación y diálogo sobre temas de interés mutuo, especialmente relacionados con el campo de la energía y los recursos energéticos, y propondrán un mecanismo adecuado para ello.

Entre los temas de interés mutuo destacan, de manera enunciativa más no limitativa, los siguientes:

1. Investigación para generar técnicas para la explotación de yacimientos no convencionales;
2. Investigación para generar técnicas para la recuperación secundaria en yacimientos maduros;
3. Técnicas para purificar y reutilizar el agua que se emplea para la perforación de pozos petroleros; y
4. Técnicas para la recuperación de minerales del agua que se utilizó para la perforación de pozos petroleros.

Las consultas serán copresididas por las o los secretarios de Relaciones Exteriores y de Energía de los Estados Unidos Mexicanos y el secretario general del Consejo de Cooperación para los Estados Árabes del Golfo, o por sus representantes designados.

ARTÍCULO 2

La cooperación considerada bajo el presente Memorando de Entendimiento podría incluir:

1. Discusiones e intercambio de información y mejores prácticas;
2. Intercambio de expertas y expertos;
3. Diseño y ejecución de estudios, proyectos y programas, así como desarrollo de investigación conjunta y talleres;

4. Transferencia de resultados de investigaciones y/o desarrollo tecnológico;
5. Transferencia de equipo, *know-how* y tecnología sobre bases no comerciales; y
6. Formación de recursos humanos de alto nivel que pueden incluir las áreas de cooperación y diálogo sobre temas de interés mutuo acordadas por las Partes.
7. Otras modalidades convenidas por las Partes.

ARTÍCULO 3

Las Partes se esforzarán por celebrar una reunión de consultas anual, o siempre que se considere necesario, en el lugar acordado por las Partes. Las consultas podrán celebrarse al margen de los períodos de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

El nivel, la fecha y el orden del día de las consultas serán determinados previamente por las Partes, por vía diplomática.

ARTÍCULO 4

Las Partes podrán crear grupos/comités de trabajo o de expertos para debatir cuestiones específicas en el marco de los temas de interés mutuo.

ARTÍCULO 5

Este Memorando de Entendimiento podrá ser modificado por mutuo acuerdo de las Partes. Las modificaciones se formalizarán mediante comunicaciones escritas en las que se especificará su entrada en vigor.

ARTÍCULO 6

Cualquier desacuerdo derivado de la interpretación o aplicación del presente Memorando de Entendimiento se resolverá mediante consultas entre las Partes.

ARTÍCULO 7

Este Memorando de Entendimiento entrará en vigor el día de su firma y permanecerá en vigor por un período de cinco (5) años, renovable automáticamente por períodos de igual duración, salvo que cualquiera de las Partes comunique su decisión de rescindirlo, mediante notificación escrita dirigida a la otra Parte por vía diplomática, con tres meses de antelación.

FIRMADO en _____, el día ____ de _____ de _____, en dos originales en idiomas español, árabe e inglés, siendo todos los textos auténticos. En caso de divergencias en la interpretación, el texto en inglés prevalecerá.

POR LA SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES
DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

POR LA SECRETARÍA GENERAL
DEL CONSEJO DE COOPERACIÓN PARA LOS ESTADOS
ÁRABES DEL GOLFO

POR LA SECRETARÍA DE ENERGÍA DE LOS ESTADOS
UNIDOS MEXICANOS

FUENTES DE CONSULTA

1. Bibliografía

- ALLAHVERDIYEV, Vugar, *Interregionalism as a Foreign Policy Tool of the EU: The Cases of ASEM and EU-ASEAN Partnership*, Saarbrücken, VDM Verlag, 2009.
- ARI, Tayyar, “Chapter 6. International Regime Theories”, en *id.* y TOPRAK, Elif (eds.), *Theories of International Relations I*, Eskişehir, Anadolu University Press, 2018.
- AYLLÓN PINO, Bruno, “La Cooperación Sur-Sur en América Latina y Caribe. De una época dorada a una fase incierta”, en SERBIN, Andrés *et al.* (coords.), *América Latina y el Caribe y el nuevo sistema internacional: miradas desde el sur. Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe*, Buenos Aires, Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales, 2015.
- BAERT, Francis *et al.*, “Introduction: Intersecting Interregionalism”, en *id.* *et al.* (eds.), *Intersecting Interregionalism: Regions, Global Governance and the EU*, Berlín, Springer, 2016.
- BALASSA, Bela, *The Theory of Economic Integration*, Abingdon, Routledge Revivals, 2013.
- BÉRTOLA, Luis y OCAMPO, José Antonio, *Una historia económica de América Latina desde la Independencia. Desarrollo, vaivenes y desigualdad*, Madrid, Secretaría General Iberoamericana, 2010.
- BONILLA, Adrián y SANAHUJA, José Antonio, “Los acuerdos de asociación entre la UE y América Latina y el Caribe: balance y perspectivas para las relaciones birregionales”, en *id.* (eds.), *Unión Europea, América Latina y el Caribe: cartografía de los acuerdos de asociación*, Hamburgo-Madrid, Fundación EU-LAC/Fundación Carolina, 2022.
- BONILLA, Adrián, “La CELAC y el momento multilateral contemporáneo”, en *id.* y JARAMILLO, Grace (eds.), *La CELAC en el escenario contemporáneo de América Latina y del Caribe*, San José, Flacso-CAF, 2014.
- BRETHERTON, Charlotte y VOGLER, John, *The European Union as a Global Actor*, Abingdon, Routledge, 2006.

- BRICEÑO RUIZ, José, *Las teorías de la integración regional: más allá del eurocentrismo*, Bogotá, Universidad Cooperativa de Colombia-Centro de Pensamiento Global, 2018.
- BULLÓN MÉNDEZ, Mariano, *Procesos de integración en América Latina y el Caribe. Los Mega-acuerdos*, Beau Bassin, Académica Española, 2019.
- CABALLERO-ANTHONY, Mely, “Asean Centrality Tested”, en GANGULY, Sumit et al. (eds.), *The Routledge Handbook of Asian Security Studies*, Abingdon, Routledge, 2018.
- CADENA AGUDELO, Misael y VALENCIA IDROBO, Miguel Antonio, *Análisis de interregionalismo, caso UE-ALC*, Medellín, Universidad Cooperativa de Colombia, s. a.
- CASTRO SILVA, Julissa, “Difusión y redes en la cooperación regional: la institucionalidad comercial de la Alianza del Pacífico”, *Colombia Internacional*, núm. 109, enero-marzo de 2022.
- CERQUEIRA TORRES, Olga María, *La Comunidad Andina de Naciones y la Unión Europea frente a la dinámica global*, Logroño, Siníndice, 2013.
- COOPER, Andrew F. y STUBBS, Richard, “Contending Regionalisms: Hubs and Challengers in the Americas and the Asia-Pacific”, *The Pacific Review*, Londres, vol. 30, núm. 5, 2017.
- Corte Permanente de Justicia Internacional, *Caso de las Concesiones de Mavrommatis en Palestina*, Corte Permanente de Justicia Internacional, serie A, núm. 2, 30 de agosto de 1924.
- CZAR DE ZALDUENDO, Susana, “Derecho internacional y derecho de la integración”, en NEGRO, Sandra C. (dir.), *Derecho de la integración. Manual*, Buenos Aires, B de F, 2013.
- DELGADO ROJAS, Jaime, “La teoría de la supranacionalidad y la práctica latinoamericana”, en GUERRA-BORGES, Alfredo (coord.), *Fin de época: de la integración tradicional al regionalismo estratégico*, México, Siglo XXI, 2009.
- GHAFFAR, Adel Abdel y COLOMBO, Silvia, “Introduction”, en id. (eds.), *The European Union and the Gulf Cooperation Council. Towards a New Path*, Singapur, Palgrave Macmillan, 2021.
- GIBSON, Huge, *The Road to Foreign Policy*, Nueva York, Doubleday, 1944.
- GILSON, Julie, *Asia Meets Europe: Inter-Regionalism and the Asia-Europe Meeting*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing Limited, 2002.
- GÓMEZ APAC, Hugo R. et al., *Apuntes de derecho comunitario andino. A propósito de los 50 años de la Comunidad Andina y los 40 años de creación de su Tribunal de Justicia*, Portoviejo, San Gregorio, 2019.

- GÓMEZ TOLEDO, Aníbal, “México y la península arábiga y Asia Central: invaluable oportunidad de diversificación política, diplomática, comercial y cultural”, en *México en los países del Golfo: oportunidades para el siglo XXI*, México, SRE, 2021.
- GRANADOS QUIROZ, Ulises, “México y el Indo-Asia-Pacífico: Política exterior más allá de la Cuenca del Pacífico”, en APARICIO RAMÍREZ, Mariana y BRICEÑO RUIZ, José (eds.), *Regionalismo e interregionalismo en la política exterior de México de la 4T*, México, SER-Fundación Konrad Adenauer, 2022.
- GRATIUS, Susanne, “EU-LAC Relations after Brexit. Regionalism and Interregionalism à la Carte”, en NOLTE, Detlef y WEIFFEN, Brigitte (eds.), *Regionalism Under Stress. Europe and Latin America in Comparative Perspective*, Abingdon, Routledge, 2021.
- GRATIUS, Susanne, *El auge del regionalismo latinoamericano: ¿más de lo mismo?*, Madrid, Fundación Ideas, 2012.
- GRISANTI, Luis Xavier, *El nuevo interregionalismo trasatlántico: La asociación estratégica Unión Europea-América Latina*, Buenos Aires, BID-INTAL, 2004.
- HAAS, Ernst B., *The Uniting of Europe. Political, Social, and Economic Forces 1950-1957*, Notre Dame, University of Notre Dame Press, 2004.
- HÄNGGI, Heiner, “Interregionalism as a Multifaceted Phenomenon: in Search of a Typology”, en *id. et al.* (eds.), *Interregionalism and International Relations*, Abingdon, Routledge, 2006.
- HÄNGGI, Heiner *et al.*, “Interregionalism: a New Phenomenon in International Relations” en *id. et al.* (eds.), *Interregionalism and International Relations*, Abingdon, Routledge, 2006.
- HOPKINS, Raymond F. y MANSBACH, Richard W., *Structure and Process in International Politics*, Nueva York, Harper & Row, 1973.
- JARAMILLO, Grace, “Introducción. La integración en la política exterior latinoamericana: Apuntes para el análisis”, en BONILLA, Adrián e *id.* (eds.), *La CELAC en el escenario contemporáneo de América Latina y del Caribe*, San José, Flacso-CAF, 2014.
- LAY HWEE, Yeo, “Regionalism and Interregionalism in ASEM”, en *id.* y LÓPEZ I VIDAL, LLUC, *Regionalism and Interregionalism in the ASEM Context. Current Dynamics and Theoretical Approaches*, Barcelona, CIDOB edicions, 2008.
- LOZOYA, Jorge Alberto, “Asia-Pacífico en la mira”, en TORRES, Blanca y VEGA, Gustavo (coords.), *Los grandes problemas de México. Relaciones internacionales*, México, El Colegio de México, 2010.
- MALAMUD, Andrés y VIOLA, Eduardo, “Multipolarity is In, Multilateralism Out. Rising Minilateralism and the Downgrading of Regionalism”, en

- NOLTE, Detlef y WEIFFEN, Brigitte (eds.), *Regionalism Under Stress. Europe and Latin America in Comparative Perspective*, Abingdon, Routledge, 2021.
- MARISCAL BERÁSTEGUI, Nicolás, “Intergubernamentalismo y federalismo: dos aproximaciones teóricas a la integración europea”, *Cursos de derecho internacional y relaciones internacionales de Vitoria-Gasteiz 2000*, Lejona, Universidad del País Vasco, 2001.
- MEISSNER, Katharina L. et al., *Unlocking the Potential of Interregionalism. Mutual Perceptions and Interests in EU-ASEAN Relations*, Berlín, Young Initiative on Foreign Affairs and International Relations, 2014.
- MILET, Paz Verónica, “El Grupo de Río en el nuevo escenario internacional”, en GÓMEZ, José María (comp.), *América Latina y el (des)orden global neoliberal. Hegemonía, contrahegemonía, perspectivas*, Buenos Aires, Clacso, 2004.
- MITRANY, David, *A Working Peace System. An Argument for the Functional Development of International Organization*, Londres, Oxford University Press, 1943.
- MODELSKI, George, *A Theory of Foreign Policy*, Nueva York, Praeger, 1962.
- MÜLLER, Lukas Maximilian, *The False Promise of Interregionalism? Assessing the Determinants of EU-ASEAN Complex Interregionalism*, Friburgo de Brisgovia, University of Freiburg, 2015.
- NEGRO, Sandra C., “Capítulo III. Caracterización y clasificación de los esquemas de integración”, en id. (dir.), *Derecho de la integración. Manual*, Buenos Aires, B de F, 2013.
- NYE, Joseph S., *Peace in Parts. Integration and Conflict in Regional Organization*, Boston, Little, Brown and Company, 1971.
- PASTRANA BUELVAS, Eduardo y CASTRO, Rafael, “La Alianza del Pacífico en perspectivas regional e interregional: teoría y práctica”, en PASTRANA BUELVAS, Eduardo y BLOMEIER, Hans (eds.), *La alianza del Pacífico: ¿atrapada en el péndulo del regionalismo y del interregionalismo?*, Bogotá, Opciones Gráficas Editores, 2018.
- PÉREZ LUDEÑA, Miguel, *Vínculos productivos en América del Norte*, México, Naciones Unidas, 2019.
- PETROVA GEORGIEVA, Virdzhiniya, “Mexico in International Investment Law: From NAFTA to USMCA”, en MONEBHURRUN, Nitish (ed.), *International Investment Law from Latin American Perspective*, Collection Global South, Berlín, Springer (inédito).
- PETROVA GEORGIEVA, Virdzhiniya, *La contribución del “juez” al desarrollo de las integraciones regionales: los casos europeo y latinoamericano*, México, UNAM, 2011.

- PONJAERT, Frederik, “Inter-Regionalism as a Coherent and Intelligible Instrument in the EU Foreign Policy Toolbox: A Comparative Assessment”, en TELÒ, Mario e *id.*, *The EU's Foreign Policy. What Kind of Power and Diplomatic Action?*, Londres, Routledge, 2013.
- PUYANA MUTIS, Alicia, “La política de México frente al neoproteccionismo de Estados Unidos. Líneas generales de una política comercial de interés nacional”, en SALAZAR UGARTE, Pedro *et al.* (coords.), *México 2018. La responsabilidad del porvenir*, México, El Colegio de México-IDIC-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2018, t. I.
- RIGNÉR, Helena y SÖDERBAUM, Fredrik, *Mapping Interregionalism*, Bruselas, United Nations University UNU-CRIS, 2010.
- RIGUZZI, Paolo y RÍOS, Patricia de los, *Las relaciones México-Estados Unidos, 1756-2010*, vol. II: *¿Destino no manifesto? 1867-2010*, México, UNAM, 2012.
- RODRÍGUEZ AÑUEZ, Myrna y GONZÁLEZ PRIETO, Lourdes, “La historia que no se ha contado. Apuntes y perspectivas sobre la política exterior de México hacia África”, en USCANGA, Carlos (coord.), *Escenarios de la política exterior de México. Puntos para una reflexión*, México, UNAM-Plaza y Valdés, 2008.
- RODRÍGUEZ LUNA, Ángel Armando, “Pensamiento geopolítico y política exterior de México: ¿son complementarios?”, en DÁVILA PÉREZ, María del Consuelo y CUÉLLAR LAUREANO, Rubén (coords.), *La política exterior de México y sus nuevos desafíos*, México, UNAM-Plaza y Valdés, 2008.
- ROJAS ARAVENA, Francisco, *Escenarios globales inciertos: los desafíos de la CELAC*, San José, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 2012.
- SALGÓ VALENCIA, Alejandro J., “Prospectiva de la política exterior de México hacia el Medio Oriente”, en DÁVILA PÉREZ, María del Consuelo y CUÉLLAR LAUREANO, Rubén (coords.), *La política exterior de México y sus nuevos desafíos*, México, UNAM-Plaza y Valdés, 2008.
- SALTALAMACCHIA ZICCARDI, Natalia, “La CELAC en 2020 y su vinculación con actores extrarregionales”, en GRABENDORFF, Wolf y SERBIN, Andrés (eds.), *Los actores globales y el (re) descubrimiento de América Latina*, Barcelona, Icaria, 2020.
- SANAHUJA, José Antonio, “Regiones en construcción, interregionalismo en revisión. La Unión Europea y el apoyo al regionalismo y la integración latinoamericana”, en FRERES, Christian *et al.* (eds.), *¿Sirve el diálogo político entre la Unión Europea y América Latina?*, Madrid, Fundación Carolina, 2007.
- SANTANDER, Sebastian, *EU-LA relations: from interregionalism to bilateralism?*, Buenos Aires, Centro Argentino de Estudios Internacionales, 2010.

- SAUCEDO GONZÁLEZ, José Isidro, *El Estado transicional contemporáneo. Fuentes para su comprensión*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2022.
- SCHIAVON, Jorge A., *La relación especial México-Estados Unidos: Cambios y continuidades en la Guerra y Pos-Guerra Fría*, México, CIDE, 2006.
- SOBRINO HEREDIA, José Manuel, “La institucionalización del regionalismo internacional”, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, Barcelona, núm. 20, 1991.
- SÖDERBAUM, Fredrik, “African Regionalism and EU-African Interregionalism”, en TELÒ, Mario (ed.), *European Union and New Regionalism. Regional Actors and Global Governance in a Post-Hegemonic Era*, Hampshire, Ashgate, 2007.
- TORRES JARRÍN, Mario, “EU-CELAC, A Multiplayer Interregionalism: Redefining the Atlantic Area”, en GARDINI, Gian Luca *et al.* (eds.), *Interregionalism and the Americas*, Lanham, Lexington Books, 2018.
- USCANGA PRIETO, Carlos, “El Asia Pacífico dentro de los escenarios de la política exterior de México 2006-2012”, en DÁVILA PÉREZ, María del Consuelo y CUÉLLAR LAUREANO, Rubén (coords.), *La política exterior de México y sus nuevos desafíos*, México, UNAM-Plaza y Valdés, 2008.
- VALLE, Valeria Marina, *Interregionalism: A Case Study of the European Union and Mercosur*, Coventry, Centre for the Study of Globalisation and Regionalisation, 2008.
- VELÁZQUEZ FLORES, Rafael, *Introducción al estudio de la política exterior de México*, México, Nuestro Tiempo, 1995.
- WALLACE, Helen, “The Conduct of Bilateral Relationships by Governments”, en MORGAN, Roger y BRAY, Caroline (eds.), *Partners and Rivals in Western Europe: Britain, France and Germany*, Aldershot, Gower Publishing, 1986.
- WEIFFEN, Brigitte, “Stress factors and their impact on regionalism”, en NOLTE, Detlef e *id.* (eds.), *Regionalism Under Stress. Europe and Latin America in Comparative Perspective*, Abingdon, Routledge, 2021.

2. Hemerografía

- ALCOCER MARTÍNEZ DE CASTRO, Sergio M., “Las relaciones México-Estados Unidos, 1756-2010. Cuatro áreas estratégicas”, *Norteamérica*, México, año 8, núm. 2, julio-diciembre de 2013.

- BARBÉ IZUEL, Esther, “Multilateralismo: adaptación a un mundo con potencias emergentes”, *Revista Española de Derecho Internacional*, Madrid, vol. LXII/2, julio-diciembre de 2010.
- BARTESAGHI, Ignacio y PEREIRA, María Eugenia, “Los procesos de integración en África: desarrollo en contextos adversos”, *Revista PUCE*, Quito, núm. 101, agosto de 2016.
- BIANCO, Cinzia, “The Intra-GCC Crisis: Domestic, Regional and International Layers”, *IAI Commentaries*, Roma, núm. 17, julio de 2017.
- BIDAURRATZAGA-AURRE, Eduardo *et al.*, “Integración y transformación económica en África: potencial y limitaciones del Área de Libre Comercio Continental Africana”, *Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo*, Zaragoza, vol. 10, núm. 1, 2021.
- BIZZOZERO, Lincoln y WINTGENS, Sophie, “La aproximación político-normativa de la UE y China al Mercosur: ¿un juego de suma positiva?”, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, Barcelona, núm. 119, septiembre de 2018.
- BONILLA SORIA, Adrián y HERRERA-VINELLI, Lorena, “CELAC como vehículo estratégico de relacionamiento de China hacia América Latina (2011-2018)”, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, Barcelona, núm. 124, abril de 2020.
- CASTAÑO PEÑA, Jairo Andrés, “Análisis y perspectivas de la Alianza del Pacífico”, *Estudios de Deusto*, Bilbao, vol. 64, núm. 1, enero-junio de 2016.
- CIENFUEGOS MATEO, Manuel, “¿El interregionalismo en cuestión?: El caso de las relaciones de la Unión Europea con el Mercosur”, *Revista Aportes para la Integración Latinoamericana*, Buenos Aires, año XVI, núm. 22, junio de 2010.
- CLEMENTE BATALLA, Isabel, “Interregionalismo y cooperación”, *Revista Diplomática*, Montevideo, 2a. época, vol. 1, núm. 2, enero-junio de 2019.
- CORBELLA, Virginia I., “La integración comercial y productiva de ALADI y su cambio estructural”, *ECONOMÍAunam*, México, vol. 14, núm. 41, mayo-agosto de 2017.
- DÍAZ GALÁN, Elena Carolina y BERTOT TRIANA, Harold, “La Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC): un enfoque desde la perspectiva de la integración”, *Cuadernos de Política Exterior Argentina*, Rosario, nueva época, núm. 126, julio-diciembre de 2017.
- DOIDGE, Mathew, “European Union Interregionalism and the Capability-Expectations Gap”, *Asia Pacific Journal of EU Studies*, Christchurch, vol. 7, núm. 1-2, 2009.

- “Editorial Note. Foreign Relations of the GCC Countries amid Shifting Global and Regional Dynamics”, *The International Spectator: Italian Journal of International Affairs*, Roma, vol. 52, núm. 1-2.
- FRANCO HIJUELOS, Claudia, “La Asociación Estratégica México-Unión Europea: origen y perspectivas”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, México, núm. 89, marzo-junio de 2010.
- GALARZA DÁVILA, Galo, “¿Está México en América Latina?”, *Archipiélago. Revista Cultural de Nuestra América*, México, vol. 14, núm. 56, 2007.
- GALINDO, Alejandra, “Las relaciones México-Golfo Pérsico: el fortalecimiento de lazos (2012-2018)”, *Revista de Estudios Internacionales Mediterráneos*, Madrid, núm. 30, junio de 2021.
- GALLEGOS ZÚÑIGA, Jaime R., “La Alianza del Pacífico, aspectos jurídicos organizacionales y de su sistema de solución de controversias”, *Estudios Internacionales*, Santiago, vol. 51, núm. 194, septiembre-diciembre de 2019.
- GARDINI, Gian Luca y MALAMUD, Andrés, “Debunking Interregionalism: Concepts, Types and Critique – With a Transatlantic Focus”, *Atlantic Future Working Paper*, Barcelona, núm. 38, 2014.
- GILSON, Julie, “EU-ASEAN Relations in the 2020s: Pragmatic Inter-Regionalism?”, *International Economics and Economic Policy*, Heidelberg, vol. 17, núm. 3, julio de 2020.
- GRATIUS, Susanne, “Brazil and the European Union: from Liberal Inter-Regionalism to Realist Bilateralism”, *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasilia, vol. 61, núm. 1, 2018.
- GUERRERO MAYORGA, Orlando, “El derecho comunitario: concepto, naturaleza y caracteres”, *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, México, 2005, t. II.
- HAMANAKA, Shintaro, “Inter-regionalism in the Developing World: Comparison with extra-, cross-, trans-, and pan-regionalism”, *IDE Discussion Paper*, Chiba, núm. 737, febrero de 2019.
- HARDARDOTTIR, Inga, “Desafíos en el sur de Asia: ¿qué es SAARC? Logros y limitaciones”, *UNISCI Discussion Papers*, Madrid, núm. 18, octubre de 2008.
- HETTNE, Björn, “Beyond the «New» Regionalism”, *New Political Economy*, Londres, vol. 10, núm. 4, diciembre de 2005.
- HOOGE, Liesbet y MARKS, Gary, “A Postfunctionalist Theory of European Integration: from Permissive Consensus to Constraining Dissensus”, *British Journal of Political Science*, Cambridge, vol. 39, núm. 1, enero de 2009.

- HOOGHE, Liesbet y MARKS, Gary, “Grand Theories of European Integration in the Twenty-First Century”, *Journal of European Public Policy*, Abingdon, vol. 26, núm. 8, 2019.
- HURRELL, Andrew, “Explaining the Resurgence of Regionalism in World Politics”, *Review of International Studies*, Cambridge, vol. 21, núm. 4, octubre de 1995.
- IDREES, M., “From Globalization to Regionalism and Inter-Regionalism: A Study of SAARC”, *Journal of Political Sciences & Public Affairs*, Hyderabad, vol. 5, núm. 3, 2017.
- KACOWICZ, Arie M., “Regionalization, Globalization, and Nationalism: Convergent, Divergent, or Overlapping?”, *Alternatives: Global, Local, Political*, Thousand Oaks, vol. 24, núm. 4, octubre-diciembre de 1999.
- KITIPOV, Julian, “African INTEGRATION and Inter-Regionalism: the Regional Economic Communities and Their Relationship with the European Union”, *The Strategic Review for Southern Africa*, Pretoria, vol. 34, 2012.
- KRISHNAN, S. Venkata y DHAL, Gayatri, “India-African Union: An Asymmetric Quasi-Interregional Subsystem”, *Procedia - Social and Behavioral Sciences*, Oxford, vol. 157, 2014.
- LEHOCZKI, Bernadett, “Interregionalism: the Case of Latin America”, *Acta Hispanica*, Szeged, núm. 2, 2020.
- LÓPEZ I VIDAL, Lluç, “El interregionalismo en la nueva arquitectura global. El caso de los encuentros Europa Asia: ¿equilibrio de poder o construcción de identidades?”, *Working Paper del Observatorio de Política Exterior Europea*, Barcelona, núm. 74, 2007.
- MALAMUD, Andrés, “La Unión Europea, del interregionalismo con América Latina a la asociación estratégica con Brasil”, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, Barcelona, núm. 97/98, abril de 2012.
- MALAMUD, Andrés y GARDINI, Gian Luca, “Has Regionalism Peaked? The Latin American Quagmire and its Lessons”, *The International Spectator*, Roma, vol. 47, núm. 1, marzo de 2012.
- MARCHINI, Geneviève, “La Alianza del Pacífico a ocho años de su creación. Balance crítico y perspectivas”, *Anuario Latinoamericano-Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales*, Lublin, vol. 7, 2019.
- MATTHEIS, Frank, “Regional Actorness and Interregional Relations: ASEAN, the EU and Mercosur”, *Journal of European Integration*, Roma, vol. 39, núm. 6, 2017.
- MOLANO CRUZ, Giovanni, “El interregionalismo y sus límites”, *Estudios Internacionales*, Santiago, vol. 40, núm. 158, septiembre-diciembre de 2007.

- MOLANO CRUZ, Giovanni, “La construcción de un mundo de regiones”, *Revista de Estudios Sociales*, Bogotá, núm. 61, julio de 2017.
- MOLINA DEL POZO, Carlos Francisco, “Las relaciones eurolatinoamericanas en el marco de la nueva política comercial de la Unión Europea”, *Latin American Journal of European Studies*, Florianópolis, vol. 1, núm. 1, enero-junio de 2021.
- NOLTE, Detlef, “Lo bueno, lo malo, lo feo y lo necesario: pasado, presente y futuro del regionalismo latinoamericano”, *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, Montevideo, vol. 28, núm. 1, enero-junio de 2019.
- NUR KUSUMANINGRUM, Demeiati, “CELAC: Mexican Foreign Policy Interest on Latin American and Caribbean Regionalism”, *Global: Jurnal Politik Internasional*, Depok, vol. 21, núm. 1, 2019.
- OLIVEIRA PEREIRA, Matheus de y FRANZONI, Marcela, “Los límites del progresismo: la política exterior de Argentina y México hacia América Latina”, *Revista Neiba, Cadernos Argentina Brasil*, Río de Janeiro, vol. 9, 2020.
- ORTIZ MORALES, Catherine, “La Alianza del Pacífico como actor regional: factores de éxito para la cohesión regional hacia la proyección internacional”, *Desafíos*, Bogotá, vol. 29, núm. 1, enero-junio de 2017.
- OYARZÚN SERRANO, Lorena, “Sobre la naturaleza de la integración regional: teorías y debates”, *Revista de Ciencia Política*, Santiago, vol. 28, núm. 3, 2008.
- PEÑA LLANES, José Joel, “*The Winner Takes it All... Mexico Standing Small but Canada not Quite at All*: un breve análisis del Acuerdo Estados Unidos, México, Canadá antes de su eventual aprobación”, *El Punto sobre la i*, México, año 8, núm. 40, enero-febrero de 2019.
- PÉREZ GIL, Luis V., “Los fines y objetivos de la política exterior: reflexiones teóricas para la etapa de la hegemonía imperfecta”, *Revista Política y Estrategia*, Santiago, núm. 113, enero-junio de 2009.
- PUCHET ANYUL, Martín *et al.*, “La integración regional de México: condicionantes y oportunidades por su doble pertenencia a América del Norte y a Latinoamérica”, *ECONOMÍAunam*, México, vol. 8, núm. 23, mayo-agosto de 2011.
- REITERER, Michael, “Interregionalism as a New Diplomatic Tool: The EU and East Asia”, *European Foreign Affairs Review*, La Haya, vol. 11, 2006.
- RENARD, Thomas, “Partnerships for effective multilateralism? Assessing the compatibility between EU bilateralism, (inter-)regionalism and multilateralism”, *Cambridge Review of International Affairs*, Londres, vol. 29, núm. 1, 2016.

- ROCHA PINO, Manuel de Jesús, “El concepto de asociación estratégica en la relación Unión Europea-República Popular China. Un caso de ley blanda en el derecho comunitario”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, vol. 43, núm. 127, enero-abril de 2010.
- RUBIOLO, María Florencia, “Interregionalismo Sureste Asiático-América del Sur: un complemento al bilateralismo”, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, Barcelona, núm. 113, septiembre de 2016.
- SBERRO PICARD, Stephan Joseph, “La negociación del TTIP: del interregionalismo a la gobernanza global”, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, Barcelona, núm. 110, septiembre de 2015.
- SCHMITTER, Philippe C., “La experiencia de la integración europea y el potencial para la integración en otra región”, *Foro Internacional*, México, vol. L, núm. 3-4 (201-202), 2010.
- SHIFAU, Hassan, “«SAARC - Building Bridges» Beyond”, *Policy Perspectives*, Highgate, vol. 9, núm. 1, 2012.
- SORIANO, Juan Pablo, “High Expectations. Interregional Agendas on Global Security Challenges: East Asia, Europe and Latin America”, *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, vol. 62, núm. 1, 2019.
- STORM, Eric, “Regionalism in History, 1890-1945: The Cultural Approach”, *European History Quarterly*, Londres, vol. 32, núm. 2, abril de 2003.
- THOENE, Ulf *et al.*, “La Alianza del Pacífico y el regionalismo latinoamericano: en búsqueda de una revitalización autonomista de la integración”, *Análisis Político*, Bogotá, núm. 89, enero-abril de 2017.
- TREVIÑO ESCUDERO, Víctor Manuel y NEGRETE JIMÉNEZ, Marco, “Reforzar la presencia de México en África a través del multilateralismo”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, México, núm. 116, mayo-agosto de 2019.
- ULTAN, Mehlika Özlem, “European Cultural Integration: Theories and Practices”, *International Journal of Culture and History*, Las Vegas, vol. 2, núm. 4, diciembre de 2016.
- VARGAS-ALZATE, Luis Fernando, “Debate entre política exterior y relaciones internacionales. Una reactivación del orden teórico”, *Revista Universidad EAFIT*, Medellín, vol. 46, núm. 157, enero-marzo de 2010.
- VÁZQUEZ RUIZ, Miguel Ángel y BOCANEGRA GASTELUM, Carmen O., “El regionalismo en América del Norte: saldos del modelo TLCAN para México”, *Revista Aportes para la Integración Latinoamericana*, Buenos Aires, año XXI, núm. 33, diciembre de 2015.
- VEGA CÁNOVAS, Gustavo y CAMPOS ORTIZ, Francisco E., “La integración económica en América del Norte ante la elección de Donald Trump: un

análisis prospectivo sobre el futuro del TLCAN”, *Foro Internacional*, México, vol. LVII, núm. 4, octubre-diciembre de 2017.

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

ZOTTELE ALLENDE, Aníbal Carlos y SANTIAGO MENDOZA, Mario Alberto, “Relaciones comerciales de México con el sudeste asiático: acuerdos y actores sociales”, *Portes. Revista Mexicana de Estudios sobre la Cuenca del Pacífico*, México, tercera época, vol. 9, núm. 17, enero-junio de 2015.

3. Cibergrafía

“Acuerdos internacionales”, *EUR-Lex*, Luxemburgo, s. f., disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/collection/eu-law/inter-agree.html?locale=es>.

AGUILAR, Javier, *Panorama de los migrantes mexicanos en Estados Unidos*, México, 23 de agosto de 2019, disponible en: <https://www.iis.unam.mx/blog/panorama-de-los-migrantes-mexicanos-en-estados-unidos/>.

ALADI, *Informe del secretario general Alejandro de la Peña Navarrete (2017-2020)*, Montevideo, ALADI, 2020, disponible en: http://www2.aladi.org/biblioteca/Publicaciones/ALADI/Secretaria_General/SEC_di/2900/2913.pdf.

ALI, Imran y MUFTI, Ali, *Saarc and Safta: Dynamic of Trade Facilitation in South Asia*, Rochester, SSRN, 2020, disponible en: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3753321.

AMEXCID, *Cuantificación de la cooperación internacional para el desarrollo de México*, México, SRE, 2019, disponible en: <https://infoamexcid.sre.gob.mx/amexcid/ccid2013/home.html>.

“ANDRÉS Malamud: «América Latina va camino de destacarse en el mundo por las malas razones»”, *Zoom Internacional*, Buenos Aires, 6 de marzo de 2021, disponible en: <https://zoominternacional.com/2021/03/06/andres-malamud-america-latina-va-cami-no-de-destacarse-en-el-mundo-por-las-malas-razones/>.

“ASACR – Asociación Sud-Asiática para la Cooperación Regional”, *Datos macro.com*, Madrid, s. a., disponible en: <https://datosmacro.expansion.com/paises/grupos/union-asociacion-sudasiatica-cooperacion-regional>.

“ASEAN – Pacific Alliance Work Plan 2021-2025”, *Alianza del Pacífico*, noviembre de 2021, disponible en: <https://alianzapacifico.net/wp-content/uploads/2021/11/Final-Draft-ASEAN-Pacific-Alliance-WP-2021-2025.pdf>.

- “ASEAN Committee in Third Countries and International Organisations (ACTCs)”, *ASEAN*, Yakarta, 2020, disponible en: <https://asean.org/our-communities/asean-political-security-community/outward-looking-community/external-relations/asean-committee-in-third-countries-and-international-organisations-actcs/>.
- “Asean promueve comercio e inversión con México”, *Nhân Dân*, Hanoi, 28 de mayo de 2022, disponible en: <https://es.nhandan.vn/asean-promueve-comercio-e-inversion-con-mexico-post3236.html>.
- BAUMANN, Renato, *Integration in Latin America - Trends and Challenges*, Brasilia, CEPAL, 2008, disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37936/LCbrsR190_en.pdf?sequence=1&isAllowed=y.
- BIYERS, Bruce et al., *Démêler l'écheveau politique des organisations régionales africaines*, Maastricht, Centro Europeo para la Gestión de Políticas de Desarrollo, 2020, disponible en: <https://ecdpm.org/application/files/1616/5546/8643/PEDRO-Demeler-Echeveau-Politique-Des-Organisations-Regionales-Africaines-Rapport-De-Synthese-ECDPM.pdf>.
- BERTRAND, Stéphane et al., *Faire émerger la coopération internationale: une approche expérimentale compare du bilatéralisme et du multilatéralisme*, Estrasburgo, Bureau d'économie théorique et appliquée, 2005, disponible en: <http://www.beta-umr7522.fr/productions/publications/2005/2005-13.pdf>.
- BOLÍVAR, Simón, *Carta de Jamaica*, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Vida Global, disponible en: <https://www.educ.ar/recursos/151967/carta-de-jamaica-de-simon-bolivar/download/inline>.
- CABALLERO SERRANO, Enriqueta, “La modernización del Acuerdo de Asociación Unión Europea-México: entre el cambio y la continuidad”, *Documentos de Trabajo*, núm. especial FC/EU-LAC (7), Madrid, Fundación Carolina/Fundación EU-LAC, 2022, disponible en: https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2022/06/Especial_FC_EULAC_7_ESP.pdf.
- CALABRESE, John, *The United States and the Gulf: Trapped in Transition?*, Washington, Middle East Institute, 4 de enero de 2021, disponible en: <https://www.mei.edu/publications/united-states-and-gulf-trapped-transition>.
- CALDUCH, Rafael, “Capítulo 1. La política exterior de los estados”, en *id.*, *Dinámica de la sociedad internacional*, Madrid, Centro de Estudios Ramón Areces, 1993, disponible en: <https://www.ucm.es/data/cont/media/www/pag-55160/lib2cap1.pdf>.
- CAMP, Carlos, “¿Qué es la OPEP y por qué es tan importante dentro de la industria del petróleo?”, *OinkOink*, México, 24 de marzo de 2020, disponible en: <https://www.oinkoink.com.mx/noticias/que-es-opec-porque-es-importante-industria-petroleo/>.

- CEPAL, “El Salvador, Guatemala, Honduras y México reafirman su compromiso con el Plan de Desarrollo Integral”, Santiago, CEPAL, 27 de septiembre de 2019, disponible en: <https://www.cepal.org/es/comunicados/salvador-guatemala-honduras-mexico-reafirman-su-compromiso-plan-desarrollo-integral#:~:text=El%20objetivo%20del%20Plan%20de,migratorio%20y%20permitiendo%20as%C3%AD%20que>.
- CEPAL, *Perspectivas del comercio internacional de América Latina y el Caribe 2020*, Santiago, CEPAL, 2021, disponible en: https://issuu.com/publicacionescepal/docs/ppt_perspectivascomercio2020_es.
- COMISIÓN EUROPEA, *European Commission Services Position Paper on the Sustainability Impact Assessment in Support of Negotiations for the Modernisation of the Trade Part of the Global Agreement with Mexico*, Bruselas, Comisión Europea, 2020, disponible en: https://circabc.europa.eu/ui/group/09242a36-a438-40fd-a7af-fe32e36cbd0e/libra_ry/7c135563-f648-410e-a2db-6a38a072183b/details?download=true.
- COMISIÓN EUROPEA, *Una asociación estratégica con el Golfo*, Bruselas, Comisión Europea, 2022, disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022J0013&from=EN>.
- CORREA NETO RIBEIRO, Clarissa, *Overlapping Regionalism: Empirical Studies on South America and Africa*, Bruselas, United Nations University Institute on Comparative Regional Integration Studies, 29 de junio de 2021, disponible en: <https://cris.unu.edu/Overlapping%20Regionalism%20South%20America%20Africa%20regional%20organisations%20MERCOSUR%20African%20Union>.
- COVARRUBIAS, Ana, “La política exterior hacia América Latina: la mirada intermitente”, *Otros diálogos*, México, núm. 10, enero-marzo de 2020, disponible en: <https://otrosdialogos.colmex.mx/la-politica-exterior-hacia-america-latina-la-mirada-intermitente>.
- D’ONOFRIO, María Guillermina, “ALADI y su inserción en el sistema multilateral de comercio”, *Boletín Informativo*, La Plata, núm. 37, enero-febrero de 2013, disponible en: https://www.iri.edu.ar/images/Documentos/CEN_SUD/boletines/37/art_donofrio.pdf.
- D’AMBROGIO, Enrico, *The South Asian Association for Regional Cooperation (SAARC)*, Estrasburgo, Parlamento Europeo, 2015, disponible en: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2015/551313/EPRS_ATA\(2015\)551313_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2015/551313/EPRS_ATA(2015)551313_EN.pdf).
- Definiendo el concepto de crisis*, Santiago, 2021, disponible en: https://www.fahu.usach.cl/sites/fahu/files/paginas/articulo_concepto_de_crisis_2021.pdf.

- “Demografía de los establecimientos MIPYME en el contexto de la pandemia por COVID-19”, México, INEGI, junio de 2022, disponible en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/aproposito/2022/EAP_Demog_MIPYME22.pdf.
- Department for International Trade, *UK-Gulf Cooperation Council. Free Trade Agreement. The UK's Strategic Approach*, Londres, Department for International Trade, 2022, disponible en: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1084548/uk-gcc-fta-the-uks-strategic-approach.pdf.
- DI CARLO, Ivano e ISLAM, Shada, “EU–South Asia Relations in the 21st Century: Rethink, Reimagine, Reshape”, *European Policy Centre*, Bruselas, 25 de mayo de 2021, disponible en: <https://www.epc.eu/en/publications/EU-South-Asia-relations-in-the-21st-century-Rethink-reimagine-resha~3f27f8>.
- DIVANY, Javier, “Presidente de Alemania llama a legisladores a concretar acuerdo global con Unión Europea”, *El Sol de Zacatecas*, Zacatecas, 20 de septiembre de 2022, disponible en: <https://www.elsoldezacatecas.com.mx/mexico/politica/presidente-de-alemania-llama-a-legisladores-a-concretar-acuerdo-global-con-union-europea-8919259.html>.
- DUARTE GAMBOA, Eric Emmanuel, “La CELAC en el nuevo escenario regional”, *Foreign Affairs Latinoamérica*, México, febrero de 2019, disponible en: <https://revistafal.com/la-celac-en-el-nuevo-escenario-regional/>.
- EFE, “Francia no firmará el acuerdo UE-Mercosur si no se modifica”, *Deutsche Welle*, Bonn, 7 de mayo de 2021, disponible en: <https://www.dw.com/es/francia-no-firmar%C3%A1-el-acuerdo-ue-mercosur-si-no-se-modifica/a-57461169>.
- EGGLETON, Oscar, “Interregionalism Matters: Why ASEAN is the Key to EU Strategic Autonomy”, *E-International Relations*, Londres, 13 de junio de 2021, disponible en: <https://www.e-ir.info/pdf/92671>.
- “El discurso de investidura de Donald Trump, en español”, *El País*, Madrid, 20 de enero de 2017, disponible en: https://elpais.com/internacional/2017/01/20/actualidad/1484940369_431912.html.
- ESAÁ, Eumar, “Entra en vigor en la región de Asia-Pacífico el RCEP, el mayor acuerdo económico de libre comercio”, *France24*, Issy-les-Moulineaux, 2 de enero de 2022, disponible en: <https://www.france24.com/es/econom%C3%ADa-y-tecnolog%C3%ADa/20220102-rcep-acuerdo-economico-asia-china>.
- ESPINOZA, Álvaro y LEROUX, Christian, *La ALADI, sus instrumentos de cohesión y la necesaria convergencia regional*, Montevideo, Asociación Latinoamericana de Integración, 2019, disponible en: <http://www.sela.org/media/3211724/la-aladi-instrumentos-cohesin-y-la-necesaria-convergencia-regional-christian-leroux.pdf>.

- EUROPA PRESS, “Von der Leyen llama a la UE a ratificar acuerdos comerciales con Chile y México”, *El Economista*, México, 14 de septiembre de 2022, disponible en: <https://www.eleconomista.com.mx/internacionales/Von-der-Leyen-llama-a-la-UE-a-ratificar-acuerdos-comerciales-con-Chile-y-Mexico-20220914-0039.html>.
- “Eurogroup for Animals Calls on the EU to Avoid a Quick Ratification of the Modernised EU-Mexico Trade Agreement”, *Eurogroup for Animals*, Bruselas, 17 de junio de 2022, disponible en: <https://www.eurogroupforanimals.org/news/eurogroup-animals-calls-eu-avoid-quick-ratification-modernised-eu-mexico-trade-agreement>.
- “External Partnerships between the AU and Organisations, Regions or Countries”, *African Union*, Adís Abeba, 2022, disponible en: <https://au.int/en/partnerships>.
- FORNI, Francisca, “La diplomacia de AMLO sorprende a América Latina”, *La Tercera*, Santiago, 12 de enero de 2019, disponible en: <https://www.latercera.com/mundo/noticia/la-diplomacia-amlo-sorprende-america-latina/481568/>.
- GALINDO MARINES, Alejandra, “Mexico and Brazil’s Approach Towards the GCC Countries: an Assessment of Economic Diplomacy”, Doha, Arab Center for Research and Policy Studies, 2018, disponible en: <https://www.dohainstitute.org/en/Lists/ACRPS-PDFDocumentLibrary/EconomicDiplomacyMexicoBrazilArgentinaGCC.pdf>.
- GARZA, Patricio, “Renovación del Acuerdo Global: desafío para México y la Unión Europea”, Berlín, Fundación Konrad Adenauer, 3 de octubre de 2022, disponible en: <https://www.kas.de/es/web/mexiko/einzeltitel/-/content/renovacion-del-acuerdo-global-desafio-para-mexico-y-la-union-europea>.
- GIRI, Anil, “Skipped UNGA sidelines meeting another nail in the Saarc coffin”, *The Kathmandu Post*, Katmandú, 20 de septiembre de 2022, disponible en: <https://kathmandupost.com/national/2022/09/20/skipped-unga-sidelines-meeting-another-nail-in-the-saarc-coffin>.
- GRATIUS, Susanne, “La UE y sus diez socios especiales”, *esglobal*, Madrid, 29 de junio de 2011, disponible en: <https://www.esglobal.org/la-ue-y-sus-diez-socios-especiales/>.
- HÄNGGI, Heiner, *Interregionalism: Empirical and Theoretical Perspectives*, Nunningen, University of St. Gallen, 2000, disponible en: <https://www.cap.lmu.de/transatlantic/download/Haenggi.PDF>.
- Informe a la Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión sobre el Inicio de Negociaciones para la Modernización del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) entre Canadá, Estados Unidos

- y México, México, julio de 2017, disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/251040/INFORME_TLCAN.pdf.
- JUÁREZ, Carlos, “África y Medio Oriente, mercados potenciales para México”, *The Logistics World*, Punta del Este, febrero de 2019, disponible en: <https://thelogisticsworld.com/comercio-internacional/africa-y-medio-oriente-mercados-potenciales-para-mexico/>.
- “La Unión Europea degrada el nivel de confianza a México”, *El Economista*, México, 13 de octubre de 2022, disponible en: <https://www.economista.com.mx/internacionales/La-Union-Europea-degrada-el-nivel-de-confianza-a-Mexico-20221013-0124.html>.
- LABORDE, Adolfo, “México y sus TLC’s”, *Forbes*, México, 8 de febrero de 2021, disponible en: <https://www.forbes.com.mx/red-forbes-mexico-y-sus-tlcs/>.
- LEROUX, Christian, *El proceso de integración de la ALADI*, Montevideo, Asociación Latinoamericana de Integración, 2018, disponible en: https://www.cepal.org/sites/default/files/presentations/2christian_leroux.pdf.
- MALAMUD, Andrés, “Spillover in European and South American Integration. A Comparative Evaluation”, *CIES e-WORKING PAPER*, Lisboa, núm. 1, 2005, disponible en: https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/53605/CIES-WP1_Malamud_.pdf?sequence=2&isAllowed=y.
- MANETTO, Francesco, “Albares acuerda en México “acelerar la relación” con España en lugar de pausarla”, *El País*, Madrid, 9 de marzo de 2022, disponible en: <https://elpais.com/mexico/2022-03-09/albares-acuerda-en-mexico-acelerar-la-relacion-con-espana-en-lugar-de-pausarla.html>.
- MERINO, Álvaro, “¿Qué países son los principales productores de petróleo del mundo?”, *El Orden Mundial*, Madrid, 17 de junio de 2022, disponible en: <https://elordenmundial.com/mapas-y-graficos/principales-productores-petroleo-mundo/>.
- MIERA, Lorena, “Tratados de libre comercio en la ASEAN”, *Asean Briefing*, Shenzhen, 7 de mayo de 2018, disponible en: <https://www.aseanbriefing.com/news/tratados-de-libre-comercio-en-la-asean/>.
- MULUALEM, Melaku, “The African Union and Foreign Policy”, *Africa Portal*, Johannesburgo, s. a., disponible en: https://media.africaportal.org/documents/attachment-44-AU_and_foreign_policy_to_EHPD_web.pdf.
- NOTIMEX, “El artículo 32, la píldora venenosa de Trump en el USMCA”, *Expansión*, México, 4 de octubre de 2018, disponible en: <https://expansion.mx/economia/2018/10/04/el-articulo-32-la-pildora-venenosa-de-trump-en-el-usmca>.
- ORTEGA, Andrés, “¿Es China una economía de mercado?”, *Real Instituto Elcano*, Madrid, 7 de junio de 2016, disponible en: <https://www.realinstituto>

- elcano.org/china-una-economia-mercado/#:~:text=Como%20explica%20un%20excelente%20informe,que%20el%20de%20los%20precios.*
- PÉREZ GONZÁLEZ, Óscar Brandon, “México al frente de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños”, *Seminario Permanente de Derecho Internacional (2021)*, 16 de junio de 2021, disponible en: <https://www.facebook.com/IIJUNAM/videos/366119991534768/>.
- ¿Por qué México?, México, Proyectos México, 2021, disponible en: <https://www.proyectosmexico.gob.mx/por-que-invertir-en-mexico/>.
- POUDEL, Santosh Sharma, “SAARC is Dead. Long Live Subregional Cooperation”, *The Diplomat*, Arlington, 27 de septiembre de 2022, disponible en: <https://thediplomat.com/2022/09/saarc-is-dead-long-live-sub-regional-co-operation/>.
- PRADO LALLANDE, Juan Pablo y LEGLER, Thomas, “El viraje político de la Alianza del Pacífico”, *Foreign Affairs Latinoamérica*, México, ITAM, julio de 2022, disponible en: <https://revistafal.com/el-viraje-politico-de-la-alianza-del-pacifico/>.
- RAMONEDA, Ezequiel, *Firma del RCEP: una victoria de China, un éxito de la ASEAN y un golpe al Asia-Pacífico*, La Plata, Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de La Plata, 20 de noviembre de 2020, disponible en: <https://www.iri.edu.ar/index.php/2020/11/20/firma-del-rcep-una-victoria-de-china-un-exito-de-la-asean-y-un-golpe-al-asia-pacifico/>.
- “Resumen ejecutivo del Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico (TIPAT)”, México, Gobierno de México, s. a., disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/605940/TIPAT_Resumen_ejecutivo.pdf.
- ROCHA, Arturo, “Estados Unidos y México: la relación profunda”, *Foreign Affairs Latinoamérica*, México, 24 de junio de 2019, disponible en: <https://revistafal.com/estados-unidos-y-mexico-la-relacion-profunda/>.
- ROJAS, Ana Gabriela, “Estadounidenses en México: por qué cada vez más deciden mudarse pese a la campaña de Trump contra el país”, *BBC News*, Londres, 24 de julio de 2019, disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-48998509>.
- RUIZ SANDOVAL, Érika, “Alcances y límites de la política exterior de México en las Américas: apuntes para la «Cuarta Transformación»”, *Análisis Carolina*, Madrid, núm. 12, 2019, disponible en: <https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2019/07/AC-12.pdf>.
- SÁNCHEZ MUGICA, Alfonso, “El estancamiento de la Alianza del Pacífico”, *Seminario Permanente de Derecho Internacional (2021)*, 16 de junio de 2021, disponible en: <https://www.facebook.com/IIJUNAM/videos/366119991534768/>.

“Seis razones para no ratificar el Acuerdo Global Unión Europea – México (TLCUEM)”, *Proyecto sobre Organización, Desarrollo, Educación e Investigación (PODER)*, México, 5 de julio de 2022, disponible en: <https://poderlatam.org/2022/07/seis-razones-para-no-ratificar-el-acuerdo-global-union-europea-mexico-tlcuem/>.

Secretaría de Economía, *Ficha Unión Europea 27*, México, Secretaría de Economía, 2022, disponible en: <https://www.economia.gob.mx/files/gobmx/comercioexterior/fichas/UE.pdf>.

Secretaría de Economía, *Resultados del proceso de modernización del Tratado de Libre Comercio entre México y la Unión Europea (TLCUEM)*, México, Secretaría de Economía, s. a., disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/561449/Nota_Ciudadana_Modernizaci_n_TLCUEM.pdf.

SÖDERBAUM, Fredrik y STAPEL, Sören, *Regional Organisations and Africa's Development Challenges*, Brujas, UNU-CRIS, 2022, disponible en: <https://cris.unu.edu/sites/cris.unu.edu/files/PB22.06%20-%20Soderbaum%20and%20Stapel.pdf>.

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

“Solucionar de raíz migración, uno de los ejes de política externa: SRE”, *La Jornada*, México, 7 de enero de 2021, disponible en: <https://www.jornada.com.mx/notas/2021/01/07/politica/solucionar-de-raiz-migracion-uno-de-los-ejes-de-politica-externa-sre/>.

SOUTULLO, Jorge y STRIEGNITZ, Andreas, “Sudeste Asiático”, *Parlamento Europeo*, Estrasburgo, octubre de 2021, disponible en: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/183/southeast-asia>.

SRE, *Mecanismos de cooperación México-UE*, México, SRE, 2020, disponible en: <https://portales.sre.gob.mx/globalmx/es/cooperacion-ue/1-mecanismos-de-cooperacion-mx-ue>.

SRE, *Se lleva a cabo la reunión regional sobre América Latina y el Caribe en la Reunión de Embajadores y Cónsules 2021*, México, SRE, 2021, disponible en: <https://www.gob.mx/sre/prensa/se-lleva-a-cabo-la-reunion-regional-sobre-america-latina-y-el-caribe-en-la-reunion-de-embajadores-y-consules-2021>.

SRE, *Segundo Informe de Labores de la Secretaría de Relaciones Exteriores (2019-2020)*, México, SRE, 2020, disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/574068/Relaciones_Exteriores_2_Informe_de_labores_Gobmx.pdf.

- SULBARÁN LOVERA, Patricia, “Mexicanos en Estados Unidos: las cifras que muestran su verdadero poder económico”, *BBC News*, Londres, 6 de febrero de 2019, disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-46705825>.
- The GCC Facts & Figures*, Abu Dabi, First Abu Dhabi Bank, 2021, disponible en: <https://argaamplus.s3.amazonaws.com/32af57a0-4936-4783-8b51-c541a-f981d18.pdf>.
- “Tratado de Integración Progresista de Asociación Transpacífico (TIPAT-CPTPP) (1)”, México, Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques, 2019, disponible en: https://centrogilbertobosques.senado.gob.mx/images/infograf/CPTPP_2019_0.png.
- “UA-Unión Africana”, *Datosmacro.com*, Madrid, s. a., disponible en: <https://datosmacro.expansion.com/paises/grupos/union-africana>.
- “UE-Unión Europea”, *Datosmacro.com*, Madrid, 2 de febrero de 2022, disponible en: <https://datosmacro.expansion.com/paises/grupos/union-europea>.
- UNCTAD, *Trade Structure by Partner*, Ginebra, UNCTAD, 2020, <https://stats.unctad.org/handbook/MerchandiseTrade/ByPartner.html>.
- Unión Africana, “About the African Union”, *The African Union Commission*, Adís Abeba, s. a., disponible en: <https://au.int/en/overview>.
- VEGA, William Gonzalo, “La ASEAN y su potencial para el crecimiento global”, *América Economía*, Chile, 22 de julio de 2021, disponible en: <https://www.americaeconomia.com/analisis-opinion/la-asean-y-su-potencial-para-el-crecimiento-global>.
- VILLALTA VIZCARRA, Ana Elizabeth, *Solución de controversias en el derecho internacional*, Washington D. C., Organización de los Estados Americanos, 2014, disponible en: https://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/publicaciones_digi_tal_xli_curso_derecho_internacional_2014_ana_elizabeth_villalta_vizcarra.pdf.
- WEERAKOON, Esala Ruwan, *Key-note Address by H. E. Mr. Esala Ruwan Weerakoon, Secretary General of SAARC*, Malé, Ministerio de Relaciones Exteriores de Maldivas, 2021, disponible en: <https://www.saarc-sec.org/index.php/resour ces/statements/217-key-note-address-by-sg-at-the-maldivian-institute-for-foreign-affairs-12-october-2021/file>.
- “19 U.S. Code § 1677 - Definitions; special rules”, *U.S. Code Title 19. Customs Duties*, Ithaca, 2021, disponible en: <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/19/1677>.

4. *Otras fuentes*

Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre la Comunidad Europea y sus Estados Miembros, por una parte, y los Estados Unidos Mexicanos, por otra parte, Bruselas, 1997.

Acuerdo de Cooperación Comercial y Económica entre la Comunidad Económica Europea y la República Popular de China, Bruselas, 1985.

Acuerdo de Cooperación entre la Comunidad Económica Europea e Indonesia, Malasia, Filipinas, Singapur, y Tailandia, Países Miembros de la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental, Kuala Lumpur, 1980.

Acuerdo de Cooperación entre la Comunidad Económica Europea, por una parte, y los Países Partes de la Carta del Consejo de Cooperación de los Estados Árabes del Golfo (el Estado de los Emiratos Árabes Unidos, el Estado de Bahrein, el Reino de Arabia Saudita, el Sultanato de Omán, el Estado de Qatar y el Estado de Kuwait), por otra parte, Luxemburgo, 1988.

Acuerdo de Cooperación entre la Comunidad Europea y la República de la India sobre Asociación y Desarrollo, Bruselas, 1993.

Acuerdo de Libre Comercio del Asia Meridional, Islamabad, 2004.

Acuerdo en Materia de Comercio, Desarrollo y Cooperación entre la Comunidad Europea y sus Estados Miembros por una parte, y la República de Sudáfrica, por otra, Pretoria, 1999.

Acuerdo Marco de Cooperación Comercial, Económica, de Inversión y Técnica entre el Consejo de Cooperación para los Estados Árabes del Golfo y el Gobierno de Estados Unidos de América, Nueva York, 2012.

Acuerdo Marco de Cooperación Económica entre los Estados del CCG y la República de la India, Nueva Delhi, 2004.

Acuerdo Marco de Cooperación Económica entre los Estados del CCG y el Mercosur, Brasilia, 2005.

Acuerdo Marco de Cooperación Económica entre los Estados del CCG y la Federación de Malasia, 2011.

Acuerdo Marco de Cooperación entre la Comunidad Económica Europea y la República Federativa del Brasil, Brasilia, 1992.

Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico, Antofagasta, 2012.

Agenda Estratégica de Cooperación UE-China, Beijín, 2020.

Alianza Integradora Económica Regional, 2020 (reunión virtual).

Asociación Estratégica Sudáfrica-Unión Europea - Plan de Acción Conjunto, Bruselas, 2007.

- Carta de la ASEAN, Singapur, 2007.
- Carta de la Asociación para la Cooperación Regional del Sur de Asia, Dacca, 1985.
- Carta del Consejo de Cooperación para los Estados Árabes del Golfo, Abu Dabi, 1981.
- Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social Europeo - Cooperación Estratégica entre la UE y la India, Bruselas, 2004.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, 2021.
- Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas, Viena, 1961.
- Declaración Común adoptada en la Cumbre UE-Brasil de 4 de julio de 2007 en Lisboa, Lisboa, 2007.
- Declaración de la ASEAN, Bangkok, 1967.
- Declaración de la Cumbre de la Unidad de América Latina y el Caribe, Playa del Carmen, 2010.
- Declaración de Río de Janeiro, emitida por los Cancilleres de los Grupos de Contadora y de Apoyo, Río de Janeiro, 1986.
- Declaración Presidencial sobre la Alianza del Pacífico, Lima, 2011.
- Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo, México, 2011.
- Marco de Cooperación entre la ASEAN y la Alianza del Pacífico, Nueva York, 2016.
- Memorando de Entendimiento entre la Secretaría de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático y la Secretaría de la Organización de Cooperación de Shanghai, Yakarta, 2005.
- Memorando de Entendimiento entre la Secretaría de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático y la Secretaría General del Consejo de Cooperación para los Estados Árabes del Golfo, Manama, 2009.
- Memorando de Entendimiento sobre Cooperación para el Comercio y la Inversión entre la Secretaría de la Zona de Libre Comercio Continental Africana y el Gobierno de Estados Unidos de América, Washington D. C., 2022.
- Memorando de Entendimiento para el Establecimiento de Consultas en Materias de Interés Común entre la Secretaría de Relaciones Exteriores de los Estados Unidos Mexicanos y la Secretaría General del Consejo de Cooperación para los Estados Árabes del Golfo, Riad, 2014.
- Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, México, 2019.
- Programa de Cooperación Internacional para el Desarrollo 2021-2024, México, 2020.

- Programa Sectorial de Relaciones Exteriores 2020-2024, México, 2020.
- Protocolo Adicional al Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico, Cartagena de Indias, 2014.
- Protocolo sobre las Relaciones entre la Unión Africana (UA) y las Comunidades Económicas Regionales (CER), Adís Abeba, 2008.
- Recomendación del Parlamento Europeo destinada al Consejo, de 12 de marzo de 2009, sobre una Asociación Estratégica UE-México, Estrasburgo, 2009.
- Resolución 67 (XV), Directrices para la Elaboración de un Régimen Regional de Solución de Controversias del Consejo de Ministros de la ALADI, Montevideo, 2009.
- Tratado de Amistad y Cooperación en el Sudeste Asiático, Denpasar, 1976.
- Tratado de Libre Comercio de Asia del Sur, Islamabad, 2004.
- Tratado de Libre Comercio entre la República de Singapur y los Estados del CCG, Doha, 2008.
- Tratado de Libre Comercio entre los Estados de la Asociación Europea de Libre Comercio y los Estados miembros del Consejo de Cooperación para los Estados Árabes del Golfo, Hamar, 2009.
- Tratado de Montevideo, Montevideo, 1980.

ÍNDICE DE TABLAS Y GRÁFICOS

Tabla 1. Tipo de relaciones interregionales y formas de interregionalismo 19

Tabla 2. Tipología de las relaciones interregionales institucionalizadas. 25

Tabla 3. Pertenencia de los Estados y territorios de América Latina y el Caribe a distintos regionalismos y regímenes de integración regional (diciembre de 2022)..... 58

Tabla 4. Principales regionalismos y regímenes de integración regional en América Latina y el Caribe (2022) 65

Tabla 5. Valores, conceptos operativos y líneas de acción iniciales de la CELAC 96

Tabla 6. Comercio México-EUA (valores anuales en millones de dólares) 117

Tabla 7. Comercio México-Canadá (valores anuales en millones de dólares) 118

Tabla 8. Principales amenazas a la seguridad nacional, el bienestar y la prosperidad de EUA, según el presidente Donald Trump. 122

Tabla 9. Capitulado del TLCAN y el T-MEC 123

Tabla 10. Tratados de Libre Comercio suscritos por México que se encuentran vigentes (2022) 142

Tabla 11. Principales organizaciones internacionales y otros esquemas de integración regional, excepto del continente americano (2022) . 153

Tabla 12. Contenido general de los principales instrumentos jurídicos y demás documentos oficiales que establecen las bases de la asociación estratégica entre la Unión Europea y China, India, Brasil, Sudáfrica y México 163

Tabla 13. Relaciones interregionales de la ASEAN con distintos regímenes de integración, excepto con la UE (2022). 185

Tabla 14. Relaciones interregionales y cuasi interregionales del CCG con distintos regímenes de integración y Estados (2022). 201

Tabla 15. Regímenes de integración africanos (2022) 206

Tabla 16. Relaciones interregionales y cuasi interregionales de la UA con distintos regímenes de integración y Estados (febrero de 2022) 216

Tabla 17. Estados con relaciones cuasi interregionales 219

Tabla 18. Principales temas de las relaciones cuasi interregionales de la UE. 224

Tabla 19. Principales temas de las relaciones cuasi interregionales de la ASEAN 227

Tabla 20. Principales temas de las relaciones cuasi interregionales de la SAARC 232

Tabla 21. Principales temas de las relaciones cuasi interregionales del CCG 234

Tabla 22. Principales temas de las relaciones cuasi interregionales de la UA. 235

Tabla 23. Generalidades de las relaciones de México con Europa, Asia-Pacífico, África, Medio Oriente y Asia Central 240

Tabla 24. Relación de México con algunos regímenes de integración regional (2022). 242

Tabla 25. Capitulado del TLCUEM vigente y el TLCUEM modernizado 264

Tabla 26. Posición de los servicios de la Comisión Europea sobre la evaluación de impacto sobre la sostenibilidad en apoyo de las negociaciones para la modernización de la parte comercial del Acuerdo Global con México 271

Gráfica 1. América Latina y el Caribe: exportaciones intrarregionales, 1960-2020 (en miles de millones de dólares y porcentajes de las exportaciones totales de bienes) 79

ÍNDICE DE TABLAS Y GRÁFICOS	347
Gráfica 2. Comercio exterior de la ALADI (1980-2018)	87
Gráfica 3. Participación del comercio intrarregional en el total (2016)	87
Gráfica 4. Comercio de México con los Estados miembros de la Alianza del Pacífico (1999-2019)	106
Gráfica 5. Comercio México-EUA (valores anuales en millones de dólares)	118
Gráfica 6. Comercio México-Canadá (valores anuales en millones de dólares)	119
Gráfica 7. Tratados suscritos por el Estado mexicano por área geográfica (2012-junio 2022)	241
Gráfica 8. Cooperación Internacional para el Desarrollo por rubro (2011-2019)	252
Gráfica 9. Comercio México-UE 1999-2021 (millones de dólares) . . .	258
Esquema 1. Tipos de interregionalismo	24
Esquema 2. Superposición de los regímenes de integración africanos	207
Diagrama 1. Conceptos básicos	10
Diagrama 2. Teorías de integración regional	27
Diagrama 3. Organización institucional de la ALADI	90
Diagrama 4. Organización institucional de la CELAC	98
Diagrama 5. Organización institucional de la Alianza del Pacífico . . .	108
Diagrama 6. La centralidad de la ASEAN en su contexto de gobernanza.	183
Cuadro. Factores significativos en el estudio de la política exterior . . .	41
Mapa 1. Ubicación geográfica de los regímenes de integración regional	154
Mapa 2. Acuerdos comerciales de la UE (2021)	158

El interregionalismo: nueva estrategia de política exterior para México, editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, se terminó de imprimir el 3 de mayo de 2024 en los talleres de Litografía Ingramex. Se utilizó tipo *Baskerville* en 9, 10 y 11 puntos. En esta edición se empleó papel *holmen book* de 55 gramos para los interiores y cartulina couché de 250 gramos para los forros. Consta de 200 ejemplares (impresión digital).

EN ESTA OBRA SE ANALIZAN LOS FACTORES ENDÓGENOS Y EXÓGENOS

que han provocado la crisis de los regímenes de integración regional latinoamericanos, particularmente aquellos en los que participa México. Ante esta situación, que parece agravarse con el paso del tiempo, se considera necesario que el país diseñe e implemente su política exterior hacia otras latitudes a partir de una estrategia orientada hacia el cuasi interregionalismo.

De ahí que se examina, desde una perspectiva teórica, el novedoso concepto de interregionalismo y cuasi interregionalismo, como fundamento para el desarrollo de estrategias activas de política exterior de los Estados y de las organizaciones internacionales.

Asimismo, se explora y discute exhaustivamente el empleo de dicha estrategia por distintos Estados y organismos de integración regional, en particular por la Unión Europea, la Asociación de Naciones del Sureste Asiático, la Asociación para la Cooperación Regional del Sur de Asia, el Consejo de Cooperación para los Estados Árabes del Golfo y la Unión Africana.

Con base en este análisis comparativo, se proponen medidas concretas para el diseño de una nueva estrategia de política exterior cuasi interregional hacia estos regímenes de integración y otros que, a la luz de acontecimientos recientes, se tendrían que considerar como actores con potencial para una eventual cooperación internacional.



JU
RÍD
CAS