

Las relaciones entre el Sudeste asiático y América del Sur: el interregionalismo como complemento de las vinculaciones bilaterales.

**Presentado para el 8° Congreso de la
Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP)
22 al 24 de julio de 2015
Lima - Perú**

Dra. M. Florencia Rubiolo – CIECS (CONICET y UNC)/UCC¹

Resumen

América del Sur y el Sudeste Asia se erigen dos de las principales regiones en desarrollo en el mundo. El análisis de sus relaciones interestatales ha despertado el interés de un creciente —aunque aún reducido— número de académicos. Ahora bien, las relaciones interregionales, por otro lado, han sido menos abordadas debido probablemente a que su desarrollo es aún más incipiente, así como esporádico y poco institucionalizado. Sin embargo, este nivel de vinculaciones está funcionando actualmente como complemento y retroalimentador de los vínculos bilaterales, favoreciendo los acercamientos Estado-Estado, Estado-región y región-región. Las herramientas teóricas para abordar este fenómeno de interregionalismo no triádico también cuentan con un bajo nivel de desarrollo. Nuestro objetivo en este trabajo es doble: por un lado, identificar las características del interregionalismo entre regiones en desarrollo, o Sur-Sur, y por otro, presentar y analizar las principales las iniciativas interregionales entre el SEA y Sudamérica del siglo XXI

Palabras clave: interregionalismo – América del Sur – Sudeste de Asia – diversificación

Abstract

South America and South East Asia stand out as two of the main developing regions in the world. The analysis of their interstate relations has aroused the interest of a growing —though still small— number of academics. On the other hand, the interregional relations have been less addressed probably due to the fact that their development is even more incipient, as well as sporadic and not so much institutionalized. Nevertheless, this level of bonding is currently being a complement and feedback of the bilateral bonds, favouring the State-State, State-region and region-region approach. The theory tools to deal with this non-triad interregionalism phenomenon also have a poor development level. Our aim is a double one: on one side, to identify the interregionalism features between developing regions, or South-South; and, on the other, to introduce and analyse the main interregional initiatives between the SEA and South America in the XXI century.

Key words: interregionalism – South America – Southeast Asia - diversification

¹ La autora es investigadora asistente en el Centro de Investigaciones y Estudio sobre la Cultura y la Sociedad (CIECS), unidad ejecutora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Este trabajo presenta avances preliminares del proyecto de investigación que se desarrolla en dicha institución. También se desempeña como Profesora Titular de Historia de las Relaciones Internacionales de la Universidad Católica de Córdoba (UCC), Argentina.

Introducción

Las relaciones entre el Sudeste de Asia (SEA) y América del Sur han cobrado un mayor dinamismo en los últimos 15 años. Este fenómeno tiene relación con el crecimiento interno de cada región, los cambios en las estructuras de demanda, la complementariedad de las matrices productivas exportadoras, entre otros elementos.

Hemos observado que este acercamiento se está llevando a cabo principalmente de manera bilateral aunque no únicamente así. Los lazos entre el SEA y Sudamérica también están fortaleciéndose a partir de instancias interregionales. Estas iniciativas distan de ser institucionalizadas y permanentes, son más bien esporádicos acercamientos, que se desarrollan de manera discontinua y con disímiles resultados dependiendo de los actores involucrados y del tipo de interregionalismo.

Estas emergentes iniciativas se enmarcan dentro del debate del interregionalismo, o más específicamente, del nuevo interregionalismo. Aunque algunas voces plantean que este tipo de procesos han comenzado a perder vigencia dado el renovado protagonismo del bilateralismo- debido principalmente al desplazamiento de un mundo unipolar a uno multipolar (Baert, Scaramagli, Soderbaum: 2014) y a su vez al fracaso de las negociaciones comerciales internacionales en las rondas de la OMC que ha favorecido una revitalización de los acuerdos bilaterales de libre comercio (Tussie, Trucco, 2010)- comienza a observarse que -particularmente en los casos del interregionalismo no triádico²- el interregionalismo, el multilateralismo y el bilateralismo actúan más bien como instancias complementarias de relacionamiento. Sostenemos que, el acercamiento bilateral además de mantenerse en paralelo a otros niveles de vinculación, también puede contribuir a los acercamientos interregionales. Esto se produce porque, al momento de definir la política exterior hacia un país en otra región –más aún tratándose de regiones no centrales en la política exterior, como el caso del Sudeste de Asia para los países sudamericanos- se considera al país de destino como parte de un espacio regional que se identifica como un todo con algunas características compartidas, generando así una política exterior bilateral en la que se incluye una definición de región, y que al mismo tiempo puede condicionar las relaciones con la región en su conjunto.

Como plantea Doidge (2011) las relaciones interregionales están usualmente anidadas en otras formas de vinculación y niveles de cooperación, como bilateralismo, multilateralismo y regionalismo. De esta manera, el bilateralismo y el interregionalismo deben ser entendidos en el mismo marco de relaciones, dado que pueden coexistir e incluso condicionarse mutuamente.

En este contexto, observamos que los vínculos América del Sur-Sudeste de Asia, deben ser comprendidos desde un análisis multinivel, que permita integrar las iniciativas bilaterales a las interregionales, e incluso analizar los acercamientos bilaterales como pasos dentro de una estrategia de acercamiento interregional. Dado el carácter relativamente reciente de estas iniciativas, sumado al débil -aunque creciente- desarrollo teórico sobre el interregionalismo, este tipo de análisis tiene escasos antecedentes en los trabajos sobre las relaciones entre el Sudeste de Asia y América del Sur.

² Las relaciones interregionales triádicas se refieren a las que sostienen entre sí los principales centros económicos regionales mundiales: América del Norte, Europa y el Este de Asia (Asia del Norte y Asia del Sur).

Es en función de ello, que nuestro objetivo en este trabajo es analizar las iniciativas interregionales multilaterales y bilaterales entre el SEA y Sudamérica entre 1999 –inicio del FOCALAE- hasta la actualidad. Asimismo nos proponemos profundizar en el análisis del concepto de interregionalismo, y de su complementariedad con diferentes niveles de relaciones que permitan comprender la multiplicidad de formas de vinculación entre el SEA y América del Sur.

El interregionalismo del mundo en desarrollo

El desarrollo reciente del interregionalismo como área de estudio en los análisis de relaciones internacionales identifica a las relaciones interregionales como una nueva capa dentro del sistema de gobernanza global³ (Doidge, 2011), o del orden global (Hanggi et al, 2007). Esto implica que, en adición a las perspectivas que parten del análisis estatal, regional, sistémico para abordar las problemáticas internacionales, se observan en la actualidad un creciente número de trabajos y autores que introducen el nivel interregional como una instancia analítica emergente e infaltable en los estudios sobre las dinámicas globales y regionales.

Las relaciones interregionales suponen que las regiones han adquirido un nivel de agencia autónomo a nivel internacional, con la capacidad de vincularse como unidades con contrapartes estatales o regionales. El caso clásico en este sentido es el de la Unión Europea, que cuenta con la mayor trayectoria como proceso de integración regional. Sin embargo, en las últimas décadas, se ha observado una multiplicación de iniciativas interregionales, fenómeno que tiene una estrecha relación con el resurgimiento del regionalismo de finales de los '80. Los rasgos característicos de este nuevo regionalismo, como se denomina esta oleada, se vinculan con los cambios acaecidos en la distribución del poder global, la importancia de la agenda económica global, el fin de la división bipolar, y el surgimiento de nuevas problemáticas vinculadas a estos cambios. En consecuencia, y principalmente como herramienta para enfrentar estos nuevos desafíos, se observó un florecimiento de iniciativas regionales –con mayor o menor nivel de institucionalización- a lo ancho del globo.

Analíticamente, se ha desarrollado una distinción entre los procesos de regionalismo y regionalización, como fenómenos diferentes pero intrínsecamente vinculados. En línea con lo planteado por Gilson (2002), el regionalismo es una política deliberada de los Estados para orientar la regionalización. En este proceso el Estado tiene un rol activo en la creación de una región, en la definición de una identidad regional y/o en el establecimiento de instituciones regionales formales (Gilson, 2002: 3). Según Lerman (2002) el regionalismo hace referencia a “los proyectos políticos que surgen de la interacción entre actores gubernamentales estatales y actores no gubernamentales estatales y transnacionales”, introduciendo así a diferentes actores como agentes del proceso. Por otro lado, aunque complementariamente, la regionalización se refiere al desarrollo orgánico de un sentido de regionalidad (*regionness*). Este último se refiere a un proceso natural o de facto determinada por la combinación de elementos históricos y estructuras emergentes.

³ Por gobernanza global entendemos “el sistema que articula instituciones (mayormente, aunque no exclusivamente, gubernamentales), que regula el comportamiento de los Estados y de otros actores internacionales en diferentes áreas de la política internacional.” (Ruland; Storz, 2008: 3)

Asimismo, el regionalismo se analiza en vinculación con el concepto de globalización, como la condición estructural en la que se produce la reciente oleada de regionalismos a nivel mundial. Existen, por un lado, posturas que plantean que el regionalismo se produce como una respuesta que busca contraponerse y protegerse de los efectos de la globalización –en referencia a las inexorables y no democráticas medidas económicas neoliberales que trae consigo (Morales Fajardo, 2007:2)-. Por otro lado, se contempla como una herramienta de incorporación a la globalización (Mittelman, 2000: 111), permitiendo una integración regional que funcione como plataforma para una mejor adaptación a las dinámicas económicas internacionales. El regionalismo puede entonces ser proactivo así como defensivo (Hanggi, Roloff, Ruland, 2014). En este último aspecto, es una herramienta para lidiar con un sinnúmero de desafíos económicos y de seguridad originados externamente a la región y supone que la integración permite potenciar las capacidades individuales de cada Estado a través de la coordinación de políticas cimentada en la persecución de intereses compartidos. El regionalismo, a su vez puede adoptar diversos niveles de institucionalización, desde la cooperación intergubernamental -con un bajo nivel de institucionalización-, a la construcción de instituciones regionales y supranacionales.

Para comprender la evolución del regionalismo hacia el interregionalismo, un fenómeno relativamente reciente, debemos definir qué entendemos por región. Siguiendo lo planteado por Hanggi et al (2006) desde una visión general, se entiende por región un área geográfica que consiste de Estados independientes que comparten valores y objetivos sociales, económicos y políticos. Esta conceptualización de región parte de la idea que las regiones no son entidades naturales únicamente dadas por elementos geográficos, es decir, se aleja del determinismo geográfico, y hace posible que las regiones sean entes mutables, no predeterminados. La región adquiere así un rol funcional. De esta manera, las regiones pueden configurarse de diferente manera según respondan a la dimensión estratégica o de seguridad, a la económica, o a la energética, por mencionar algunos ejemplos. Algunos autores (Gilson, 2002; Schuneman, 2006; Hanggi et al, 2006) subrayan el componente identitario en la conformación de una región, resaltando el rol de las interacciones sociales en la definición de regiones así como en la identificación de espacios que son percibidos como otra región (Gilson, 2002).

En el caso de América del Sur, como analizamos con mayor detenimiento en el siguiente apartado, la concepción de región como unidad en sí misma es de reciente creación. A su vez, la actuación de Sudamérica como un todo unificado a nivel internacional es, además de flamante, sumamente esporádica. De allí que el concepto de interregionalismo que utilizemos para analizar las vinculaciones de esta región, deba poder aplicarse a procesos con menores niveles de institucionalización regional –o nulos-, que intercalan acercamientos interregionales –desde el sentido puro del término-, transregionales, híbridos y bilaterales, pero que combinados contribuyen a configurar una misma red de vinculaciones que, al mismo tiempo, refuerzan el sentido de la propia región.

Para llegar a este concepto, comenzaremos con la definición clásica de interregionalismo, según la cual estas interacciones comprenden las relaciones que se establecen entre regiones institucional o formalmente establecidas. Un ejemplo de ello sería el caso de la Cumbre ASEAN-Mercosur. Esta definición, que comprende las relaciones entre dos regiones claramente identificables, se denomina interregionalismo puro o interregionalismo bilateral. Es una relación entre grupos que implica reuniones con algún nivel de regularidad, en torno a temas vinculados

con el intercambio de información y áreas específicas de cooperación. Se basa en un bajo nivel institucional, sin organismos comunes, donde cada grupo depende de su propia estructura regional (Ruland, 2001: 44).

El interregionalismo puro contempla solamente una parte de las relaciones interregionales institucionalizadas contemporáneas. Esta tipología tiene un escaso poder explicativo en el caso de relaciones entre regiones no triádicas o en las relaciones Sur-Sur (Hanggi, 2006: 41). Esta limitación deriva de que muchas de las regiones son dispersas y porosas, sin límites claramente identificables y que tienen un bajo nivel de actividad como región. En esta línea Hanggi introduce una distinción entre grupos regionales y organizaciones regionales. Mientras que el segundo refiere a una instancia institucionalizada, el primero describe una región no organizada o dispersa. El autor identifica así que el interregionalismo bilateral también puede relacionar a un grupo regional con una organización regional, y a dos grupos regionales entre sí.

Estos tres casos de interregionalismo se complementan con otros dos tipos: por un lado las relaciones entre países pertenecientes a dos o más regiones, también conocidas como relaciones mega regionales o transregionalismo, y por otro las vinculaciones entre grupos u organismos regionales y terceros Estados individuales, que son consideradas relaciones quasi interregionales (Hanggi, 2006).

Ambos casos, al igual que el interregionalismo bilateral no triádico, florecieron durante la oleada del nuevo interregionalismo, pos finalización de la Guerra Fría. Tanto el transregionalismo como el cuasi interregionalismo, son casos límites dentro de las tipologías de este fenómeno. En el primero de ellos, los Estados aunque se identifican como pertenecientes a determinados grupos regionales, actúan en su capacidad individual. En general son procesos de diálogo con una “membresía más difusa que no necesariamente coincide con organizaciones regionales, y que pueden incluir estados miembros de más de dos regiones” (Ruland, 2006: 296).

En el caso del cuasi interregionalismo, Ruland (2006) plantea que este concepto ha sido utilizado como una categoría residual y cubre un gran abanico de relaciones, algunas conocidas como "interregionalismo imaginario" (*imagined interregionalismo*) e "interregionalismo sin regiones" (como el caso de IBSA).

De acuerdo a Hanggi (2006) el cuasi interregionalismo, aunque puede jugar un papel esencial en las relaciones entre dos regiones, puede también prevenir o dificultar que se desarrolle un proceso interregional región-región, porque el Estado individual que participa en este proceso suele ser el líder de una determinada región. La contraparte regional puede conformarse con acercarse a ese actor estatal y desestimar las relaciones con el resto de la región. Podemos pensar en este caso en el ejemplo de Brasil, en relación a América del Sur o al Mercosur, y su relación con terceras regiones.

Ahora, ¿por qué motivos se establecen y desarrollan iniciativas y vínculos interregionales? LA respuesta debe considerar, en primera medida, de qué tipo de regiones se esté analizando. En el interregionalismo entre regiones de la Tríada, o más desarrolladas, el objetivo central es el mantenimiento del equilibrio en el sistema internacional, que deriva de la visión de que el sistema se caracteriza por el poder y el conflicto, crecientemente en el plano económico más que en el militar. En este sentido, el interregionalismo contribuye al mantenimiento del equilibrio entre los principales poderes económicos.

Mientras la primera función es exclusiva de las relaciones entre la Tríada, dada su capacidad efectiva de influir en el balance de poder internacional, las siguientes funciones aplican también a los casos de interregionalismo no triádico. La formación de instituciones y normas globales es una de las principales funciones del interregionalismo. Las mismas facilitan la “legalización” de las relaciones internacionales y favorecen el compromiso estatal con las normas, sentando bases para el mejoramiento de la gobernanza global. Al mismo tiempo este proceso se ve como un límite a las ambiciones hegemónicas de algunos estados, socializándolos dentro de reglas, normas y prácticas. La política de ASEAN hacia China –que se cuenta entre los casos de cuasi interregionalismo- pone de manifiesto esta estrategia, procurando integrarla o comprometerla con la estabilidad de la región.

Debemos resaltar que, además de favorecer la construcción de estructuras interregionales, el interregionalismo cumple una función adicional que es la de contribuir a la construcción de estructuras intraregionales, proceso conocido como “regionalismo a través del interregionalismo” (Hanggi, 2003: 1999).

Otras dos funciones son la de racionalizador y el establecimiento de agendas, que están relacionadas a la forma en que el interregionalismo se alimenta de las instituciones multilaterales globales y tienen estrecha vinculación con el institucionalismo dado que estas funciones facilitan la comunicación y la cooperación. La función de racionalizador considera a los diálogos interregionales como centros de información, debate, o áreas previas para la discusión que luego se llevará al nivel multilateral global, permitiendo debatir temas globales en un nivel medio, aliviando algunos problemas que acarrearán las negociaciones a un nivel global.

El establecimiento de agendas señala que grupos más pequeños y un mayor nivel de consenso y de interés común llevan a la posibilidad de establecer agendas combinadas de negociación a un nivel menor dentro de la estructura global de gobernanza para expresarse en las negociaciones globales.

El interregionalismo entre regiones en desarrollo es un fenómeno escasamente estudiado. Entre los incipientes desarrollos teóricos sobre el tema, se encuentra el aporte de Doidge (2007), que propone el interregionalismo desarrollista. Según el autor debe diferenciarse entre qué tipos de regiones se embarcan en el proceso de interregionalismo, ya sean estas fuertes, débiles o una combinación de ambas. En función de esta diferenciación puede determinarse, en primera medida, si se las regiones implicadas están llevando a cabo un proceso: a) concentrado en lo interno, en la construcción de capacidades (*capacity building interregionalism*), o b) concentrado en lo externo, un proceso de interregionalismo globalmente activo (para la proyección global) (Doidge, 2011: 242).

Llevando esta propuesta al plano práctico, las iniciativas interregionales entre América del Sur y el Sudeste de Asia, presentan a nuestro entender una combinación de ambos procesos. Como veremos en el apartado específico, Sudamérica, una región con una definición como tal muy reciente, que se encuentra en proceso de configuración, ciertamente puede recurrir a la herramienta del interregionalismo como una vía para fortalecer su propia capacidad, entidad como región. Al mismo tiempo, el establecimiento de iniciativas interregionales da cuenta de una búsqueda de proyección global de la región apuntaladas principalmente por Brasil. Es decir, la tipología de Doidge debe complementarse con la variable de si en la región en desarrollo se cuenta o no con la presencia de poderes –sea emergentes o establecidos- dado que estos pueden

utilizar el ámbito regional como plataforma para el nivel global, estimulando indirectamente un interregionalismo globalmente activo.

Desde el punto de vista de las funciones, se identifican dos centrales en el interregionalismo no triádico: 1) Construcción de instituciones intra-regionales, por la cual los actores regionales más débiles son forzados a cooperar de manera más estrecha para poder comprometerse de manera más amplia con su contraparte externa (Doidge, 2007: 19), es decir, una respuesta integrativa de la parte más débil de las dos, y 2) la formación de una identidad colectiva, por la cual la interacción con una contraparte común en el nivel interregional lleva al fortalecimiento de la identidad a nivel regional (Gilson, 2001, 2002, 2005, Doidge, 2007). El interregionalismo contribuye en la formación de identidades también confrontando a una organización comparativamente más débil con un “otro” externo con una identidad más fuerte, así se estimula la formación de una identidad colectiva responsiva (Zimmerling, 1991). A modo de ejemplo, Gilson (2002:24) afirma que “Asia actúa como Asia con el propósito de relacionarse con la UE, y en el proceso de esa interacción se responde como si el interlocutor estuviera respondiendo a “Asia”, reforzando de esa manera el sentido de identidad común entre un grupo que no se había constituido previamente para ningún otro propósito”.

En el caso de las relaciones América del Sur-Sudeste de Asia este concepto es aún difícilmente aplicable, dado que ninguna de las dos actúa como si la contraparte fuera un todo unificado aún. Sin embargo, ante un fortalecimiento de América del Sur como región –con antecedentes recientes como la UNASUR- es posible que esta lógica de autodefinición o autoidentificación como región vis-à-vis una contraparte regional, se convierta en una herramienta de mayor capacidad analítica para comprender la actuación internacional de América del Sur y sus consecuencias en la construcción regional.

Sudamérica como región

Dado que asumimos que el concepto de región es mutable, consideramos que América del Sur como región en sí misma, diferenciada del resto de América Latina, se conforma como región de manera reciente, en un proceso que se está desarrollando, y que responde tanto a necesidades nacionales como a estímulos del ambiente externo. En este sentido, Tussie y Trucco realizan una distinción entre condiciones externas e internas que operan sobre el regionalismo en América del Sur. Respecto de las primeras, los autores señalan que:

“El auge de las negociaciones comerciales en general y de los acuerdos regionales en particular posicionaron el comercio intra-sudamericano como una alternativa atractiva de inserción internacional por diversos motivos: la mayor simetría en términos del nivel de competitividad de las economías, la cercanía geográfica y la afinidad cultural, así como la posibilidad de utilizar a la región como un trampolín para lanzarse a la arena internacional desde una posición de mayor fuerza. Esto último era además claramente funcional a un posicionamiento estratégico con miras hacia las negociaciones por el ALCA. Simultáneamente, el regionalismo proporcionaba una sensación de cierta seguridad dentro de la vorágine aperturista, ya que confería un espacio de gradualidad en el camino hacia la liberalización de los flujos comerciales”. (Tussie; Trucco, 2010: 31)

Este impulso de integración perdió su ímpetu con el estancamiento de las negociaciones comerciales multilaterales, que se profundizó a partir del fracaso de la cumbre de Cancún en 2003. A partir de allí se observa una nueva tendencia hacia la firma de acuerdos comerciales bilaterales, liderado por la impronta estadounidense, que favorecieron el desarrollo de compromisos asimétricos entre países sudamericanos y países desarrollados⁴. Paralelamente, la dimensión comercial disminuye su importancia en el regionalismo sudamericano –de la mano de la firma de TLC con Estados Unidos principalmente, y con China más tarde- y de la disminución del comercio intra-sudamericano. Se observa de esta manera un menor peso relativo de la dimensión comercial en la integración sudamericano, aunque no así en otras dimensiones. Se observa a partir de 2000 un mayor dinamismo en los flujos de capitales intrarregionales de la mano del aumento del precio de los *commodities* y el paralelo mejoramiento de los términos de intercambio, que generó una mayor disponibilidad de divisas en los países de la región. (Tussie, Trucco, 2010).

La dimensión estratégica o de seguridad también adquiere un mayor protagonismo a principios de los 2000. Los países sudamericanos, que habían reinstaurado y fortalecido regímenes democráticos en las dos décadas previas, observaron con preocupación el endurecimiento de políticas unilaterales de Estados Unidos en el marco de la Guerra contra el Terrorismo. En esta área, se adoptó desde la región una política multilateral y de consenso, y la búsqueda de resolución de conflictos a través de medios pacíficos.

Debe subrayarse en este sentido la persistencia de un contexto de seguridad regional que se mantuvo en todo el período posterior a la finalización de la Guerra Fría como una condición intrarregional que facilitó el desarrollo del regionalismo sudamericano. Como plantean Tussie y Trucco (2010), la estabilidad regional estuvo dada por la forma en que se abordaron los conflictos intrarregionales, antes que una ausencia de los mismos. La adopción sistemática de formas pacíficas de resolución de conflictos dentro de la región ha favorecido el mantenimiento de la estabilidad e, indirectamente, ha facilitado el avance del regionalismo sudamericano en área como la económica y la política.

Con el comienzo del siglo XXI y en el contexto del fracaso del neoliberalismo en las economías latinoamericanas, así como la crítica a la política estadounidense, comienza a gestarse en América del Sur un mayor sentido de región, como diferenciado de América Latina. De acuerdo a Caballero Santos (2012), el hito en este sentido lo constituyó la Cumbre de Presidentes Sudamericanos de 2000 a partir de la cual se comienza a resignificar el concepto de Sudamérica desde Itamaraty, afectando no sólo su política exterior, sino las relaciones en el ámbito hemisférico. Se reconfigura de esta manera a la región, separándola de América Central y México, que se mantiene como órbita de influencia norteamericana (Caballero Santos, 2012).

⁴ En este contexto, Chile encabeza el listado de países de América del Sur con mayor cantidad de tratados de libre comercio (TLC) en vigor con países desarrollados. Este país suscribió un TLC con Estados Unidos en 2003 (en vigor desde enero 2004), con la Unión Europea en 2002 (en vigor desde febrero 2003), con Japón en 2007 (en vigor desde septiembre 2007). Por su parte, Colombia firmó un TLC con Estados Unidos en 2006 (en vigor desde mayo 2012) y la con UE en 2012 (aún no entró en vigor). El tercer país con este tipo de acuerdos en vigencia en la región es Perú, el cual suscribió TLC con Estados Unidos en 2006 (en vigor desde febrero 2009), con Japón en 2011 (en vigor desde marzo 2012) y con la UE en 2012 (en vigencia provisional desde marzo 2013). (OEA, 2015)

Este proceso continúa con la conformación de la Comunidad Sudamericana de Naciones, a partir de la Declaración de Cusco en 2004, en la cual se establece como uno de sus objetivos centrales “la concertación y coordinación política y diplomática que afirme a la región como un factor diferenciado y dinámico en sus relaciones externas” (Declaración de Cusco, 2004). Finalmente, en 2007 se conforma UNASUR, que –más allá de los objetivos individuales y las pujas interestatales de origen⁵- puede entenderse como un proyecto liderado por los Estados con el objetivo de guiar el proceso de regionalización emergente.

De esta manera podemos identificar que existen elementos compartidos en el sentido mencionado por Hanggi (2006) que permiten definir a América del Sur como una región. Desde la dimensión comercial, aunque no existe un acuerdo que aglutine a todos los países de la región –sumado a que los TLC bilaterales han contribuido a minar las negociaciones comerciales multilaterales- sí existen dos procesos de integración institucionalizados: el MERCOSUR y la CAN. Ambos pueden funcionar como plataformas para el establecimiento de relaciones interregionales de América del Sur. Desde la dimensión política y estratégica, el establecimiento de la Comunidad Sudamericana de Naciones, luego UNASUR, la iniciativa IIRSA, entre las más relevantes, dan cuenta de un creciente regionalismo sudamericano.

Interregionalismo en desarrollo: América del Sur y el Sudeste de Asia

Hasta aquí, hemos repasado un amplio abanico de conceptos que resultan útiles para analizar las relaciones interregionales entre regiones en desarrollo, y luego hemos establecido que, aunque con una naturaleza aún incipiente y de emergente institucionalización, América del Sur se configura como región y presenta el potencial de actuar como tal no solo frente a desafíos intrarregionales sino también extra regionales. En este último sentido se observan mayores dificultades, particularmente en dimensiones como la económica-comercial, en la cual cada Estado u organización subregional a pesar de perseguir objetivos similares –como la diversificación productiva y de destinos- lo hacen a partir de estrategias disímiles y, en algunos casos, incompatibles.

Es por este motivo que sostenemos como principal premisa de trabajo que el interregionalismo antes que una alternativa a las relaciones bilaterales es más bien un complemento de las mismas en el caso de los vínculos Sudamérica-Sudeste de Asia. Es necesario un abordaje teórico amplio y flexible porque, por momentos, es muy sutil la línea que distingue los casos de bilateralismo, de los de interregionalismo híbrido o los de transregionalismo. Un ejemplo de ello es la Cámara de Comercio ASEAN-Mercosur que, aunque incluye a ambas instituciones en su nombre, en la práctica representa al bloque sudamericano pero establece vínculos bilaterales con contrapartes estatales en el SEA.

⁵ Según José Briceño Ruiz (2010), la UNASUR surge como proyecto que combina las aspiraciones regionales de Brasil, por un lado, y de Venezuela, por el otro. Ambos presentaban visiones diferentes de los objetivos a alcanzar con un proceso de integración que incluyera a toda América del Sur. En palabras de Briceño Ruiz (2010: 118), “la UNASUR es el mínimo común que se pudo alcanzar. Esta adopta una agenda maximalista que mantiene la dimensión comercial y de infraestructura (aunque las somete a ciertas condiciones), conserva el interés en la defensa de la democracia y la seguridad regional, pero al mismo tiempo incluye una serie de objetivos en temas como la pobreza, la salud, el desarrollo productivo, la defensa del medioambiente o la protección de los pueblos originarios”.

Es indudable que han sido las relaciones bilaterales las que han mostrado un mayor progreso en el acercamiento de América del Sur con el Sudeste de Asia. Dentro de este nivel, el mayor desarrollo se ha producido en el área comercial, a partir del aumento de los intercambios y de la firma de acuerdos de libre comercio (ALC). Entre los países sudamericanos con ALC en vigencia a la fecha se encuentra en primer lugar Chile que ha firmado acuerdos con Brunei, Malasia Singapur Tailandia y Vietnam, y en segundo lugar Perú con acuerdo rubricados con Singapur y Tailandia (Observatorio América Latina Asia Pacífico, 2014).

Entendemos que la firma de ALCs bilaterales, Estado-estado, puede tener consecuencias contrapuestas, por un lado permite acercar indirectamente a las regiones a través del ingreso a mercados individuales favoreciendo el acceso al mercado regional. Por otro, desincentiva la cooperación multilateral en la dimensión económica comercial en América del Sur dado que, a diferencia de ASEAN, el Mercosur no contempla la firma de ALC individuales por parte de sus miembros. De esta manera, que algunos Estados sudamericanos como Chile y Perú firmen acuerdos unilateralmente genera más bien una fuerza centrífuga, opuesta a la negociación multilateral, y que difícilmente pueda redundar en un paso hacia un acercamiento interregional sea a través de las instituciones menores como Mercosur y CAN, o a través de UNASUR.

Por su parte, las relaciones interregionales entre América Latina y el Sudeste de Asia se encuentran aún en un estadio inicial. Aunque existen procesos de acercamiento entre ambas regiones – el principal de ellos es el FOCALAE –, la interdependencia económica continúa siendo débil y existen profundas diferencias en las formas de entender la cooperación. Mientras en el Este de Asia se tiende a un regionalismo amplio, abierto y flexible, en América Latina subsiste una mayor fragmentación de mercados regionales tendiente a la competencia dentro de la región (Medalla y Balboa, 2009: 1-2). En parte ello responde también a la preferencia por el acercamiento bilateral, tanto de los Estados sudamericanos como de los asiáticos, así como de las propias dificultades de cada región de consensuar mecanismos regionales de inserción internacional, y a las asimetrías y heterogeneidades intrarregionales de ambos lados.

Aún así existen iniciativas de claras características interregionales -sea clásico, híbrido o transregional- que evidencian el interés de ambas regiones por un acercamiento que complemente las relaciones bilaterales, con objetivos que superen el mero interés comercial. Como plantea Cecilia Olivet (2005), en este tipo de interregionalismo, se procura una diversificación de socios que permita lograr un mejor posicionamiento en el sistema internacional, además de disminuir la vulnerabilidad comercial que suele acompañar la dependencia en escasos socios comerciales y obtener una mayor voz a nivel internacional a través de la concertación de posiciones comunes (Olivet, 2005; Faust, Franke, 2004).

Los países latinoamericanos y los países del Este de Asia participan en organismos transregionales, en su carácter de Estado individual, como el Consejo Económico de la Cuenca del Pacífico (PBEC), el Consejo de Cooperación Económica del Pacífico (PECC), el Foro de Cooperación Económica Asia Pacífico (APEC) y el Foro de Cooperación América Latina – Asia del Este (FOCALAE). Todos ellos se caracterizan por ser grandes redes de diálogo interregional, que incluyen también a actores como Estados Unidos y Canadá, y que tratan una amplia agenda de temas. De los cuatro organismos, el único que incluye a todos los países de América del Sur, y los del Sudeste de Asia es el FOCALAE (Rubiolo, Baroni, 2012).

El FOCALAE se ha convertido en la última década en el principal foro de participación interregional tanto para los países latinoamericanos como para los asiáticos así como un mecanismo de interacción permanente. Además de su amplio alcance geográfico, se diferencia de otras iniciativas interregionales porque es exclusivo para América Latina y el Este de Asia, es decir, no cuenta con la participación de Estados Unidos. A su vez, cuenta con un sistema de reuniones de alto rango periódicas, que han tomado un espacio de mayor jerarquía en las agendas externas de los países participantes. Las principales reuniones son la *Senior Orrifical Meetings* (SOM) –que se realiza anualmente- y la Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores (FMM por sus siglas en inglés) –se realiza cada dos años-. De la mano del crecimiento de los intercambios comerciales y de la participación mutua en los respectivos mercados, FOCALAE ha adquirido mayor relevancia como mecanismo para el intercambio de propuestas, objetivos, desafíos y metas.

En un nivel de menor alcance geográfico y temático encontramos iniciativas como la cumbre Mercosur-ASEAN, que sí se puede entender como una instancia de interregionalismo región-con-región. Esta iniciativa tuvo antecedentes a mediados de los noventa con la prometedora pero fallida tentativa de establecer un diálogo Mercosur ASEAN orientado a instrumentar un marco para la cooperación económica y política entre ambos grupos regionales⁶. La primera Reunión Mercosur-ASEAN que se concretó en Brasilia en 2008, marcó finalmente el inicio de un diálogo estructurado con el objetivo de iniciar conversaciones formales para el establecimiento de un foro de cooperación permanente entre ambos organismos. Entre los ejes centrales de discusión se encontró el comercio interregional, área en la que ambos grupos acordaron que una cooperación económica más estrecha debería tener un abordaje gradual (*buildingblock approach*). “Para ello, ambas partes se comprometieron con un proceso de diálogo, que se concentrará inicialmente en el intercambio de informaciones y experiencias sobre integración económica regional y acuerdos de comercio, promoción y facilidad de comercio e inversiones y promoción de la cooperación entre las comunidades empresariales y los institutos de investigación económica de las dos regiones” (Banco Interamericano de Desarrollo, 2008). Los avances de esta reunión aún no han sido continuados en instancias similares, la Segunda Reunión Ministerial aún no ha sido concretada. Sin embargo pueden observarse algunas iniciativas que se alinean a este proceso de diálogo interregional. La más relevante de ellas es la acreditación de embajadores permanentes por parte de Brasil y Argentina frente a la ASEAN en marzo 2011 y enero 2012 respectivamente. También Chile cuenta con un plenipotenciario ante el organismo desde junio 2011. Es de subrayarse el interés del Dr. Surin por profundizar las relaciones interregionales, durante la acreditación del Embajador brasilero lo instó a “trabajar con los otros miembros del Mercosur para explorar la posibilidad de convocar la Segunda Reunión Ministerial Mercosur ASEAN en NuevaYork”⁷(ASEAN, 2011).

A su vez, el Ministro de Relaciones Exteriores de Argentina, Héctor Timmerman, mantuvo en 2013 una reunión con el Secretario General de ASEAN, Surin Pitsuwan, en la cual se destaca el interés del funcionario argentino por concretar la Segunda Reunión Ministerial Mercosur

⁶ Para un tratamiento más detallado de esta iniciativa ver: OLIVET, Ma. Cecilia (2005), “Unravelling Interregionalism theory: A critical analysis of the new interregional relations between Latin America and East Asia”, presentado en VI Reunión de la Red de Estudios de América Latina y el Caribe sobre Asia-Pacífico.

⁷ Traducción propia del original en inglés.

ASEAN para finalizar el borrador del Plan de Acción convenido en el primer encuentro (ASEAN, 2013).

Finalmente, entre las más recientes acciones de carácter interregional se encuentra la flamante Cámara de Comercio Mercosur ASEAN, lanzada en junio del corriente año en Montevideo. A diferencia de las anteriores iniciativas, este organismo es producto del emprendimiento de actores privados con la aprobación y respaldo de los gobiernos de los países del Mercosur. Asimismo cuentan con la venia de la organización asiática para tomar su nombre. Entre sus principales objetivos se encuentran: 1) familiarizar a los países de un bloque con la cultura de la contraparte, 2) promover las relaciones comerciales y la inversión, 3) brindar información acerca de las oportunidades de negocios en los países miembros de los bloques, 4) colaborar con las pequeñas y medianas empresas para realizar negocios con la contraparte asiática, 5) facilitar la resolución de conflictos comerciales, y 6) colaborar con las Embajadas en la organización de las misiones comerciales. Su funcionamiento es a través de sedes en algunos de los países de ambos bloques, actualmente tiene presencia en Montevideo, San Pablo, Buenos Aires, Hanoi y Manila (MACC, 2015a).

El funcionamiento de la MACC muestra en realidad una aproximación de los países del Mercosur como bloque a los países de ASEAN de manera individual. Antes que un caso de interregionalismo región-con-región es más bien un interregionalismo híbrido, es decir región-con-estado. Indicadores de esta afirmación son la firma del memorando de entendimiento entre la Cámara Filipina de Industria y Comercio y la MACC –en junio de 2015- y la visita a la Cámara de Comercio e Industria Singapur-China –26 de junio 2015- (MACC, 2015b). Estas visitas han representado al momento las principales acciones implementadas por el organismo.

De las iniciativas aquí analizadas podemos vislumbrar, en primer lugar, que el interregionalismo entre América del Sur y el Sudeste de Asia debe comprenderse desde una definición flexible y amplia de este concepto, dado que, más allá del caso de la Reunion Mercosur ASEAN, no han existido instantancias interregionales entre organizaciones regionales. Asimismo, difícilmente pueda abordarse el análisis de estas vinculaciones sin comprender las diferencias y asimetrías al interior del bloque sudamericano. El acercamiento del Mercosur a ASEAN es intrínsecamente distintos del de otros Estados de la región como Chile y Perú, que implementan un modelo distinto de inserción comercial. Claramente puede resultar una limitante a la hora de pensar en un esquema más abarcativo de aproximación regional desde América del Sur.

Reflexiones Finales

Para concluir nuestro trabajo, presentamos algunas reflexiones finales retomando afirmaciones planteadas a lo largo del texto y premisas centrales. En primer lugar, debe subrayarse la importancia de encontrar abordajes de interregionalismo que sean aplicables a los procesos que se reproducen entre regiones en desarrollo, que por sus diferencias estructurales tanto a nivel de influencia internacional como de condiciones internas, no pueden ser abordados a través de los mismos conceptos que se aplican a las regiones desarrolladas o centrales. Para ello deben considerarse, además de las diferentes tipologías de interregionalismo, la participación de actores no estatales en estos procesos -como los actores privados- que impulsan iniciativas de naturaleza interregional. Por otro lado, deben considerarse también las definiciones de región, como se

constituye y con qué propósito de definen los límites de una región, y en qué momentos y para qué dimensiones de las relaciones exteriores ese bloque funciona como región. Sin dudas, aquí se encuentran algunos desafíos para continuar avanzando en el estudio de los procesos interregionales no triádicos.

Ahora bien, como hemos analizado los procesos de interregionalismo vigentes entre América del Sur y el Sudeste de Asia se caracterizan por ser flexibles, de amplio alcance temático y de un bajo nivel de institucionalización. Es probable que dadas las distancias geográfica y cultural, la flexibilidad y el esporádico ritmo de reuniones sean condición necesaria para el mantenimiento de este nivel de relaciones. Asimismo influyen condiciones como los desafíos a la integración que enfrenta cada región en sí misma y la centralidad dada a otros actores externos –como China, Estados Unidos o la Unión Europea- que lleva a relegar las vinculaciones con regiones menos prioritarias.

Es por ello que, retomando nuestra premisa inicial, el interregionalismo antes que una alternativa al bilateralismo es indudablemente un complemento del mismo. Todos los países que componen América del Sur observan al Sudeste de Asia –y a la ASEAN- como un área estratégica en el marco de una búsqueda de diversificación de socios tanto políticos como comerciales. En función de esta definición, los vínculos bilaterales –sea a través de visitas oficiales, misiones e intercambio comerciales, acreditación de embajadores, entre otras- muestran un crecimiento constante en todas las principales economías sudamericanas. Las iniciativas interregionales que están emergiendo configuran un nuevo nivel de vinculaciones, que intenta superar el plano bilateral y las estrategias de diversificación unilaterales, a través de políticas que impliquen la identificación de objetivos y estrategias regionales. El interregionalismo en estos caso, más allá de su erraticidad o su inestabilidad coyuntural, alimenta las ya existentes y activas relaciones bilaterales entre los Estados de ambas regiones.

Es sin dudas un desafío seguir de cerca el devenir de los vínculos entre ambas regiones. En este sentido, es menester sumar a este análisis los acercamientos unilaterales desde países del Sudeste de Asia a los organismos regionales de América del Sur que permitan vislumbrar como se identifica y configura a la región sudamericana dentro de las políticas externas de los países asiáticos. De este modo podrá observarse si, como plantean algunas voces del interregionalismo en su vertiente constructivista, la forma en que los demás Estados actúen al acercarse y relacionarse con la región, y con cada país individualmente, muestra una percepción de la región como un todo. En este sentido, el interregionalismo puede contribuir a la propia definición de región, favoreciendo en el caso de América del Sur un proceso de construcción incipiente de regionalismo y fortaleciendo la proyección de una imagen unificada de la región en línea con las propuestas de UNASUR que favorezcan la superación, aunque no la supresión, las asimetrías intrínsecas en los modelos de inserción sudamericanos.

Bibliografía

ASEAN (2013). “ASEAN and Argentina to Enhance Closer Cooperation between ASEAN and MERCOSUR”. Disponible en: <http://www.asean.org/news/asean-secretariat-news/item/asean-and-argentina-to-enhance-closer-cooperation-between-asean-and-mercosur>. Consultado: 13 de julio de 2015.

ASEAN (2011). "Brazil Accredits Ambassador to ASEAN, Keen on Acceding to TAC". Disponible en: <http://www.asean.org/news/asean-secretariat-news/item/brazil-credits-ambassador-to-asean-keen-on-acceding-to-tac>. Consultado: 13 de julio de 2015.

BAERT, Francis; SCARAMAGLI, Tiziana; SÖDERBAUM, Fredrik (eds.) (2014). *Intersecting Interregionalism: Regions, Global Governance and the EU*. United Nations Series on Regionalism, Dordrecht: Springer.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (2008). Carta Mensual INTAL, noviembre de 2008, N°148. Disponible en: <http://www10.iadb.org/intal/cartamensual/cartas/Articulo.aspx?Id=565d948a-628c-4ec0-a2ea-32102174e9f5>. Consultado: 10 de julio de 2015.

BRICEÑO RUIZ, José (2010). "La UNASUR ¿Continuum o un nuevo inicio del regionalismo sudamericano?" en Laneydi Martínez Alfonso, Haroldo Ramanzini Junior y Mariana Vázquez (coords.) *Anuario de la Integración regional de América Latina y el Gran Caribe*, n.8, pp.103-121.

CABALLERO SANTOS, Sergio (2012). "Unasur y su aporte a la resolución de conflictos sudamericanos: el caso de Bolivia", Documentos de trabajo IELAT, N°44, Universidad de Alcalá. Disponible en: http://www.ielat.es/inicio/repositorio/DT-44-Sergio_Caballero_Web.pdf

DOIDGE, Matthew (2007). "From developmental regionalism to developmental interregionalism? The European Union approach". NCRE Working Paper No. 07/01, July 2007. Pp. 1-30.

DOIDGE, Matthew (2011). *The European Union and Interregionalism: Patterns of Engagement*, Surrey, England: Ashgate Publishing Limited.

FAUST, Jörg; FRANKE, Uwe (2004). "América Latina y Asia del este". México y la cuenca del Pacífico, 7, 21.

GILSON, Julie (2002). *Asia Meets Europe: Inter-regionalism and the Asia-Europe Meeting*. Glos, UK: Edward Elgar Publishing.

HANGGI, Heiner (2003). "Regionalism through interregionalism. East Asia and ASEM", en Fu-Kuo Liu and Philippe Regnier (eds), *Regionalism in East Asia: Paradigm shifting?*, London: Routledge Curzon, pp. 197-219.

HANGGI, Heiner; ROLOFF, Ralf and RULAND, Jurgen (2006). *Interregionalism and international relations*. New York: Routledge.

HANGGI, Heiner (2006). "Interregionalism as a multifaceted phenomenon: in search of a typology" en Hanggi, H., Roloff, R., and Ruland, J. (eds), *Interregionalism and international relations*. New York: Routledge, pp. 31-62.

MACC (2015a). "Nueva sede MACC en Brasil". Disponible en: http://mercosurasean.com/webmacc/index.php?iLEG_ID=&iSWE_ID_0=7=5&iSWE_ID_1=14&iENC_ID=58. Consultado: 12 de julio de 2015.

MACC (2015b). "Memorandum de entendimiento entre MACC y Filipinas". Disponible en: http://mercosurasean.com/webmacc/index.php?iLEG_ID=&iSWE_ID_0=5=5&iSWE_ID_1=14&iENC_ID=68. Consultado: 12 de julio de 2015.

MEDALLA, Erlina M. y BALBOA, Jenny (2009). "Prospects for Regional Cooperation between Latin America and Caribbean and Asia Pacific: Perspective from East Asia". Draft as July 2009. Foro LAEBA, Banco Interamericano de Desarrollo.

MITTELMAN, James H. (2000). *The globalization syndrome: Transformation and resistance*. New Jersey: Princeton University Press.

MORALES FAJARDO, María Esther (2007). “Un repaso a la regionalización y el regionalismo: Los primeros procesos de integración regional en América Latina”, en *Confines de Relaciones Internacionales y Ciencia Política*, Monterrey: Tecnológico de Monterrey, 3/6: 65-80. Disponible en: <http://confines.mty.itesm.mx/articulos6/MoralesM.pdf>.

OBSERVATORIO AMÉRICA LATINA ASIA PACÍFICO (2014). Boletín Estadístico América Latina-Asia-Pacífico, No.6, Segundo Semestre 2014. Disponible en: <http://www.observatorioasiapacifico.com/data/OBSERVATORIO.Images/Bulletin/temp/20150714041528Espaol.pdf>. Consultado: 10 de julio de 2015.

OLIVET, Ma. Cecilia (2005), “Unravelling Interregionalism theory: A critical analysis of the new interregional relations between Latin America and East Asia”, presentado en VI Reunión de la Red de Estudios de América Latina y el Caribe sobre Asia-Pacífico.

ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS (2015). Sistema de información sobre comercio exterior. Disponible en: http://www.sice.oas.org/ctyindex/BRZ/BRZagreements_s.asp. Consultado: 21 de mayo de 2015.

RUBIOLO, Florencia; BARONI, Paola (2012). “La diversificación como estrategia en las relaciones de América Latina con China y el Sudeste de Asia”, presentado en el II Seminario Iberoamericano de estudios asiáticos y latinoamericanos. China y América Latina: perspectivas hacia la integración, 13 y el 15 de octubre de 2011, Centro de Investigaciones y Estudios sobre Cultura y Sociedad (CIECS), Córdoba, Argentina. Disponible en: <http://www.ciecs-conicet.gob.ar/asialatinoamerica/index.html>. Consultado: 20 de junio de 2015.

RULAND, Jurgen; STORTZ, Cornelia (2008). “Interregionalism and interregional cooperation: the case of Asia-Europe relations”, en Ruland et al (ed), *Asian-European Relations. Building blocks for global governance*, New York: Routledge.

RULAND, Jurgen (2001). “The EU as an inter-regional actor: the Asia Europe Meeting”, en Suthiphand Chirathivat, Poul Henrik Lassen, Chia Siow Yue (eds.), *Asia-Europe on the Eve of the 21st Century*, Singapur: Institute of Southeast Asian Studies, pp. 43-56.

SCHUNEMAN, Julia (2006). “Cooperación interregional e interregionalismo: una aproximación socialconstructivista”, en Instituto Complutense de Estudios Internacionales, WP 05/06, Madrid, pp. 1-51.

TUSSIE, Diana; TRUCCO, Pablo (2010). “Los actores nacionales en la integración regional: elementos para el análisis y evaluación de su incidencia en América del Sur”, en *Nación y región en América del Sur: los actores nacionales y la economía política de la integración sudamericana*, Buenos Aires: FLACSO.