



UNIVERSIDAD DE CHILE  
INSTITUTO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES  
MAGÍSTER EN ESTUDIOS INTERNACIONALES

**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE - UNIÓN EUROPEA:  
TENDENCIAS DEL DIÁLOGO BIRREGIONAL EN LA ERA CELAC**

TESIS PARA OPTAR AL GRADO ACADÉMICO DE  
MAGÍSTER EN ESTUDIOS INTERNACIONALES

MARÍA CRISTINA SILVA PAREJAS

PROFESORA GUÍA: MARÍA JOSÉ HENRIQUEZ

SANTIAGO DE CHILE  
AGOSTO 2015

## **AGRADECIMIENTOS**

A Dios

A mi nueva vida

A mis padres

A mi familia –especialmente a las nuevas lucecitas–

A mis amigos

A mi amado Mauri.

Gracias por el apoyo y el cariño recibido  
en este tiempo pasado entre los libros.

Con especial admiración a mi profesora guía,  
por su conocimiento, dedicación y paciencia.

Gracias María José.

# TABLA DE CONTENIDOS

	Página
<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	4
<b>I. MARCO TEÓRICO</b> .....	11
1.1. Aproximaciones al regionalismo	
1.2. Sustentos teóricos de los regionalismos	
1.3. Los actores regionales	
1.4. Existencia de una política exterior regional	
1.5. La construcción de una agenda de política exterior regional	
1.6. Alcances del concepto de Asociación Estratégica	
<b>II. EL REGIONALISMO EUROPEO Y LATINOAMERICANO-CARIBEÑO</b> .....	42
2.1. La UE y ALC/CELAC en su condición de actores regionales	
2.2. La Unión Europea en su dimensión exterior	
2.3. El regionalismo del siglo XXI en ALC	
2.4. La CELAC: El nuevo mecanismo de representación e interlocución de América Latina y el Caribe	
- Las bases de conformación de la CELAC	
- El estreno extrarregional de la CELAC	
- Atributos y potencialidades de la CELAC	
<b>III. ANTECEDENTES Y EVOLUCIÓN DE LA RELACIÓN ALC-UE</b> .....	63
3.1. Cuatro décadas de relaciones birregionales institucionalizadas.	
3.1.1. Valores e identidades comunes	
3.1.2. La Asociación Estratégica Birregional ALC/CELAC-UE	
<b>IV. TENDENCIAS DEL DIÁLOGO CELAC-UE</b> .....	71
4.1. Importancia del vínculo birregional	
4.2. Descripción de los desempeños regionales de la última década en la UE y en ALC	
4.2.1. La situación intra UE	
4.2.2. La década de América Latina y el Caribe	
4.3. La política exterior regional en el caso ALC/CELAC-UE	
4.3.1. Las cumbres como ventana de observación de la política exterior regional	
4.3.2. Del formato ALC-UE a CELAC-UE	
4.3.3. El diálogo de cumbres en la era CELAC	
4.3.4. La agenda CELAC-UE en torno a una Asociación Estratégica Birregional	

- 4.4. Evidencias de la declinación del vínculo ALC-UE
  - 4.4.1. Elementos económicos: la caída de las inversiones europeas
  - 4.4.2. Elementos sociales: nuevos flujos de migraciones ALC-UE
  - 4.4.3. La adecuación de la cooperación
- 4.5. El factor “siglo asiático”: la emergencia de China como competidor
  - La relación ALC-China

**V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**..... 116

- El valor de la CELAC como actor regional
- Hacia adónde mira ALC
- Al rescate del vínculo ALC/CELAC-UE
- Un análisis latinoamericano

**VI. BIBLIOGRAFÍA**

**VII. ANEXOS**

1. Cronología del nacimiento de la CELAC
2. Agenda y resultados de las cumbres ALC-UE
3. Plan de Acción CELAC-UE 2015-2017
4. Plan de Cooperación CELAC-China
5. Comparado de planes CELAC / CELAC-China / CELAC-UE

## INTRODUCCIÓN

En el ámbito de las relaciones internacionales cobra cada vez más sentido el establecimiento de alianzas entre países o regiones. El mundo parece ordenarse en torno a mecanismos de cooperación o de integración, acuerdos multilaterales, asociaciones y alianzas estratégicas en la búsqueda de intereses comunes.

En este contexto, es necesario reconocer que probablemente la relación más madura y abarcadora es la que América Latina ha sostenido con la Unión Europea, que tiene sus primeros antecedentes formales en los años 70, como una relación de orígenes políticos que se ha venido cimentando a lo largo de cuatro décadas, basada en valores e historias compartidas.

Se trata de una relación progresiva, multidimensional y de amplios alcances. De peso numérico y consensos cualitativos, que le otorgan una capacidad potencial para definir posiciones en el sistema multilateral y fortalecer el ideario de desarrollo de ambas partes. Todos estos elementos caracterizan la importancia del vínculo que nuestra región ha mantenido con Europa y que se aprecian con claridad, al menos en el siglo XX.

No obstante, el siglo XXI parece traer aparejadas nuevas tendencias. Por ello, el estudio analiza principalmente la última década (2005-2015), y especialmente el último quinquenio (2010-2015), cuando surge la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños, CELAC, primer órgano de representación y de interlocución extrarregional, cuya emergencia y accionar coincide con el enfriamiento de la relación América Latina y el Caribe-Unión Europea. Dentro de esta delimitación temporal se destaca el cisma de 2008, cuando detona la última crisis financiera internacional, y que contribuiría también a explicar el fenómeno de una posible declinación de las relaciones birregionales.

Una particularidad de esta tesis es que sus **unidades de análisis** son actores regionales, en este caso, la Unión Europea (UE) y América Latina y el Caribe (ALC). Se aludirá también al concepto ALC/CELAC, para referirse a la región amparada en su nueva institucionalidad representativa.

La Unión Europea es el principal referente de integración regional y se caracteriza como un proceso dinámico, que solo en la última década (2004-2014) prácticamente duplicó su número de miembros (de 15 a 28 países).

Por su parte, América Latina y el Caribe es una unidad compuesta por distintas subregiones: Sudamérica, Mesoamérica y el Caribe, subdivididas además en distintos mecanismos geográficos de integración –Comunidad Andina, Mercosur, SICA, CARICOM, entre otros–. Sus 33 países se encuentran desde el año 2011 representados en una institucionalidad común: la CELAC.

Ambas son hoy regiones con capacidad de interlocución y que –en diferentes y quizás limitados niveles– ejercen funciones de política exterior, dando lugar a posibles análisis de un diálogo entre regiones y, adicionalmente, de los nuevos intercambios de ALC/CELAC con otros países y regiones del mundo.

El **problema** surge de la constatación de los buenos desempeños económicos y sociales de América Latina en la primera década del siglo XXI. Así, la región es mirada nuevamente con interés por sus recursos naturales y sus potenciales productivos –principalmente de *commodities*–, generando atracción de inversiones, incremento de comercio y satisfactorios niveles de crecimiento, entre otros indicadores positivos.

Paralelamente, la UE desde sus últimos procesos de ampliación –particularmente desde el ingreso de 10 países de Europa del este y central en 2004– enfrenta crecientes complejidades, que la llevan a adaptar su institucionalidad y a dotarse de una nueva Constitución. Asimismo, la crisis financiera internacional, a diferencia de ALC, pone en evidencia las dificultades de mantener las condiciones económicas y sociales que constituyen el sello distintivo europeo –el denominado Estado de Bienestar– sumergiéndola en la búsqueda de soluciones a sus problemas internos.

A esto se suma el hecho de que América Latina se ha dotado de una nueva institucionalidad regional. Así, en la nueva era CELAC las relaciones de América Latina y el Caribe se han diversificado y pragmatizado, retrayéndose de la relación prioritaria histórica con la UE. En efecto, a partir de la CELAC la región empieza a sostener nuevos diálogos institucionalizados con otros

países y zonas del mundo, perdiendo la UE la exclusividad de un diálogo formal, que mantuvo por cerca de cuatro décadas.

En este contexto, la **pregunta** que guía la investigación es básicamente ¿por qué la relación con la Unión Europea dejó de ser prioritaria para América Latina y el Caribe, particularmente en el último quinquenio?

Y en torno a este cuestionamiento central surge la **hipótesis** de que la relación ALC-UE ha decaído en la última década, producto de la revaloración de América Latina y el Caribe a partir de sus potencialidades y de sus mejorados desempeños, del surgimiento de su nueva institucionalidad representativa –la CELAC– y de las consecuentes nuevas prioridades de política exterior regional latinoamericana y caribeña.

Así, a través de estas páginas se pretende dar cuenta del estado actual de las relaciones entre América Latina y el Caribe y la Unión Europea, y mostrar que, en su actual dinámica, atravesarían un período de declinación.

El **objetivo** de la investigación es explicar, desde una perspectiva latinoamericana, la declinación o pérdida de importancia de la Unión Europea en las relaciones extrarregionales de América Latina, apreciable desde la última década –particularmente en el último quinquenio– en el nuevo marco de diálogo institucional de la CELAC.

En términos **específicos**, se pretende: **a)** constatar que tanto la UE como la CELAC serían actores regionales capacitados para ejercer política exterior y diálogos extrarregionales; **b)** evidenciar con distintos ejemplos –tendencias económicas, sociales y de cooperación– el cambio de giro en las relaciones ALC-UE; **c)** dar cuenta de las nuevas prioridades de política exterior latinoamericana y caribeña; **d)** establecer conclusiones respecto a las razones de la declinación de las relaciones ALC-UE y **e)** ensayar recomendaciones personales para reimpulsar los vínculos latinoamericanos con la UE.

Respecto al primer objetivo específico, se pretende contribuir a incrementar el análisis sobre las regiones como espacios intermedios y validarlos como actores en la esfera internacional. En consecuencia, se analizará el diálogo birregional –en este caso, entre la CELAC y la UE– como un tipo de relación ejercida por actores no tradicionales.

Así, habiendo confirmado previamente la capacidad de las regiones de constituirse en actores en el sistema internacional, de generar política exterior y de establecer diálogos birregionales cooperativos, se dará cuenta de las tendencias del nuevo accionar exterior latinoamericano y caribeño.

En cuanto a la **metodología** a emplear, se abordarán distintos parámetros de observación de las relaciones ALC-UE, tales como los discursos (documentos oficiales, notas de prensa, publicaciones), el ejercicio de la nueva institucionalidad CELAC en su diálogo con la UE (evolución del proceso de cumbres birregionales), y aspectos de cooperación (ayuda europea hacia América Latina y el Caribe), económicos (inversiones europeas en ALC) y sociales (flujos migratorios) en la relación birregional.

Para ello se ha recurrido al uso de diversas **fuentes**, principalmente de bibliografía de autores tanto clásicos como actuales, europeos, estadounidenses y latinoamericanos, de carácter primario y secundario.

La tesis tiene esencialmente un **carácter** cualitativo interpretativo, puesto que intentará explicar las razones de la declinación de las relaciones ALC-UE y del surgimiento de nuevas prioridades exteriores latinoamericanas y caribeñas. Contendrá además elementos descriptivos, comparativos y propositivos en su desarrollo.

Cabe señalar que ésta se desarrollará desde una **perspectiva** latinoamericana, enfatizando además aquellos aspectos teóricos y factuales-descriptivos del regionalismo latinoamericano y centrándose en el cambio de preferencias del actor ALC/CELAC.

Respecto a su **utilidad**, pretende aportar a un análisis innovador de los fenómenos regionales, mostrando el ejercicio de una dialéctica de política exterior entre regiones, función que en relaciones internacionales suele remitirse a las relaciones interestatales. En este sentido, permite constatar la condición de la UE y de ALC/CELAC como actores del sistema internacional, que sostienen diálogos externos a través de los cuales ejercen una política exterior colectiva.

Por otra parte, abre la posibilidad de esbozar tendencias en la relación de América Latina y el Caribe con la Unión Europea, mediante la identificación de parámetros desde donde sea posible confirmar el retroceso de los vínculos ALC/CELAC-UE.

Adicionalmente, y asumiendo la declinación de los lazos con la UE, se podrán vislumbrar las nuevas opciones de nuestra región por la esfera asiática.

Y valorando la raigambre histórica y cultural compartida, así como la coincidencia de valores entre la UE y ALC –que han ido plasmándose en una agenda de prioridades comunes y que pueden trascender hacia posiciones conjuntas en los espacios multilaterales–, se entregarán elementos propositivos y creativos para reimpulsar la relación ALC-UE.

Es importante también reconocer ciertas **limitaciones** de la tesis, como que el objeto de estudio –principalmente la nueva representación latinoamericana y caribeña a través de la CELAC– es de muy reciente data. El funcionamiento efectivo de esta entidad se inicia el año 2012 y su estreno extrarregional ocurre recién en enero de 2013, en la I Cumbre CELAC-UE. Y si bien hasta ese año se podían apreciar tendencias claras de las situaciones disímiles de ambas regiones –con una UE sumida en sus complicaciones internas y una ALC fortalecida en sus desempeños económicos y sociales–, hoy las condiciones y las proyecciones internacionales han empezado nuevamente a variar, particularmente en el caso de ALC.

Por otra parte, y dado que se trata de hechos cercanos, existe poco análisis actual sobre la materia. En este sentido, la proximidad histórica puede conducir a estimaciones que quizás con el paso del tiempo tomen otro cauce, distinto al que aquí se pretende demostrar.

Este estudio no ahondará en las razones o implicancias de la actual priorización latinoamericana por nuevos actores –China, India, Rusia u otros que han comenzado a institucionalizar relaciones con CELAC–. Ni abordará tampoco el accionar de países en particular, sino de éstos en tanto miembros de espacios regionales, que conversan a través de una institucionalidad regional.

En términos de **estructura**, el texto se inicia con una selección de elementos teóricos que permiten fundamentar la posibilidad de un diálogo entre regiones. Así, se exploran definiciones de diversos fenómenos como los regionalismos, para fundamentar luego el accionar de las regiones como actores no tradicionales de política exterior, que construyen agendas de relaciones regionales y extrarregionales.

En el capítulo dos se hace referencia al regionalismo en sus expresiones específicas para el caso europeo y latinoamericano-caribeño, presentando una somera descripción de la evolución de las

dinámicas regionales en la UE y en ALC, en este último caso, enfatizando el surgimiento de la CELAC. Luego se presentan los antecedentes históricos que han ido configurando la relación ALC-UE en sus cuarenta años de relaciones institucionalizadas.

Habiendo establecido los fundamentos teóricos y la evolución de la relación ALC-UE, en el capítulo cuatro se muestran las tendencias de este vínculo, destacando su importancia, los desempeños en cada región y el ejercicio de una política exterior birregional, tomando como parámetro de seguimiento el proceso de las cumbres ALC-UE, hoy CELAC-UE. Posteriormente se presentan algunas evidencias de la declinación de la relación ALC-UE y el peso del factor asiático en las nuevas tendencias.

Finalmente, desde una perspectiva propositiva, en el capítulo cinco se entregan algunas conclusiones básicas y se presentan algunos planteamientos personales tendientes a reimpulsar las relaciones ALC/CELAC-UE, considerando el especial reconocimiento al valor de la relación con la UE que se explicita en diversas partes de la tesis.

## I. MARCO TEÓRICO

La estructura del marco teórico que se desarrolla a continuación dice relación con el objetivo de la tesis, y en particular con su primer objetivo específico, que persigue constatar que tanto la UE como la CELAC serían actores regionales capacitados para ejercer política exterior y diálogos extrarregionales.

Esta habilitación que se hace desde el marco teórico, donde se pretende establecer la existencia de un diálogo birregional, la validez de una interlocución entre regiones y la condición de la Unión Europea y de América Latina y el Caribe –hoy amparada en la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños, CELAC– como actores regionales protagonistas de dicho diálogo, es una condición para confirmar la hipótesis de la declinación de las relaciones ALC-UE.

Para tal efecto, se dará cuenta de las expresiones del regionalismo, así como de otras nociones derivadas, partiendo por la definición de lo regional, que será entendido aquí como el espacio intermedio entre el Estado-nación y lo global (Vivares, Torres y Cvetich, 2013 y Söderbaum, en Schouten, 2008a).

Cabe señalar que este espacio ha sido relativamente poco estudiado en el ámbito de las relaciones internacionales. Así lo consideran autores en distintas épocas:

(...) dejando a un lado los debates teóricos respecto a la Comunidad Europea, la cantidad de trabajo explícitamente teórico o conceptual sobre el resurgimiento del regionalismo desde finales de los años 80 ha sido relativamente modesto.<sup>1</sup> (Hurrell, 1995:3)

Desde una perspectiva analítica, la región es sistemáticamente excluida en gran parte del pensamiento en relaciones internacionales, debido a un sobre énfasis en dos niveles espaciales: el nivel del sistema global y el nivel estatal, lo cual ha tenido efectos negativos en el estudio de las regiones y el regionalismo.<sup>2</sup> (Söderbaum, en Schouten 2008a:3)

---

<sup>1</sup> Traducción propia

<sup>2</sup> Idem

Sin embargo, el regionalismo parece despertar cada vez más interés como objeto de investigación, especialmente en el caso de los nuevos regionalismos latinoamericanos.<sup>3</sup>

Utilizaremos aquí el concepto de “diálogo” entre regiones, en tanto “intercambio discursivo entre por lo menos dos individuos interactuantes”, pero que supone ciertas condiciones particulares, como “la tolerancia, el respeto a otras formas de pensamiento, al compromiso y la buena predisposición”. Esta concepción sería utilizada principalmente en el ámbito de la política internacional, en el cual “las diferentes naciones deben trabajar día a día para construir espacios de entendimiento, tolerancia y compromiso por encima de las diferencias”. ([www.definicionabc.com](http://www.definicionabc.com), consultado 05.07.2015)

Por otra parte, interesa entender el diálogo como un proceso, que puede tener momentos más intensos y otros de estancamiento:

Al hacer referencia a procesos de diálogo hacemos alusión a una secuencia interrelacionada de momentos de diálogo que de manera integrada buscan alcanzar objetivos definidos. Estos procesos se caracterizan porque no necesariamente son lineales, pues tienen subidas y bajadas, estancamientos e incluso retrocesos. (<http://servindi.org>, consultado 05.07.2015)

Y a partir de este diálogo, o proceso de diálogo entre actores regionales se pretende probar el ejercicio de una política exterior regional factual, expresada, en el caso particular de estudio, en la definición de una agenda compartida, plasmada en instrumentos de seguimiento –como son los planes de acción bienales– y orientada por un objetivo central: la denominada Asociación Estratégica Birregional, acordada entre las partes al finalizar el siglo pasado.

Asimismo, el surgimiento de nuevas agendas extrarregionales de la CELAC con otros países, principalmente de la órbita asiática, refuerzan la constatación de una práctica de política exterior regional y, al mismo tiempo, aportan elementos para proyectar las tendencias del diálogo birregional CELAC-UE.

---

<sup>3</sup> De las últimas 20 tesis de magíster publicadas electrónicamente en el Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile (2015-2014), cinco están dedicadas al tema, es decir el 25% de la investigación del alumnado (<http://repositorio.uchile.cl/handle/2250/100051>, consultado el 28 de junio de 2015), mientras que en las tesis de hace cinco años atrás solo dos de 20 se referían al tema (10%). (<http://repositorio.uchile.cl/handle/2250/100051/recent-submissions?offset=100>, consultado el 28 de junio de 2015)

En definitiva, se persigue constatar la existencia de una práctica de política exterior regional, a través de la cual es posible apreciar las preferencias regionales, particularmente las latinoamericanas y caribeñas, que constituyen la perspectiva central de análisis del presente estudio.

## **1.1. Aproximaciones al regionalismo**

El regionalismo es un concepto general definido de diversas maneras en distintas épocas y contextos, explicado desde variados enfoques y utilizado para entender múltiples fenómenos, principalmente en el marco de la globalización.

Surge, de alguna forma, impulsado por la globalización, pues sería “políticamente más viable construir tales instituciones a nivel regional que global”, según el internacionalista británico Andrew Hurrell. Así, habría “poderosos argumentos prácticos en favor de las contribuciones basadas regionalmente para resolver problemas globales y de la aplicación regional de los estándares o medidas globalmente acordados”.<sup>4</sup> (Hurrell, 1995). Por ello, considera que el carácter global de muchos asuntos sería frecuentemente sobrevalorado y que la opción por el nivel regional sería más adecuada para atender las necesidades globales:

Aunque hay indudablemente asuntos genuinamente globales (tales como el cambio climático o la pérdida de biodiversidad) y aunque muchos otros asuntos (tales como los problemas de los refugiados ambientales) constituyen efectivamente un asunto mundial, sus efectos son probablemente sentidos de manera más directa dentro de regiones particulares y es a nivel regional, más que global, que el balance de intereses e incentivos resulta adecuado para presionar a los estados a buscar alguna respuesta política.<sup>5</sup> (Hurrell, 1995:56).

De igual manera, el catedrático argentino Federico Merke considera que “la interdependencia genera presiones para resolver los asuntos mundiales de manera colectiva”. (Merke, 2013:25)

En cuanto a sus definiciones, el investigador alemán del GIGA Institute of Latin American Studies, Detlef Nolte, recopila algunas de las principales, que van desde concepciones más primarias, de los años 60, que lo entienden como “la formación de asociaciones interestatales

---

<sup>4</sup> Traducción propia

<sup>5</sup> Idem

o agrupaciones en base a regiones; y en sentido doctrinario, la defensa de tales formaciones” (Nye, 1968); hasta las actuales, que conciben al regionalismo como “la política y proyecto por el cual el estado y los actores no estatales cooperan y coordinan estrategias dentro de una región particular” (Söderbaum, 2009); “un proyecto dirigido por estados para organizar a una región en torno a líneas políticas y económicas particulares” (Phillips/Prieto 2011); “las políticas y prácticas de organizaciones permanentes basadas en los estados, con membresías confinadas a un área geográfica limitada” (Fawcett, 2013), entre otras. (Nolte, 2014:4)<sup>6</sup>

Cabe destacar dentro de las conceptualizaciones más recientes del regionalismo la corriente explicativa de los años 2000, denominada “Aproximación al Nuevo Regionalismo” (New Regionalism Approach, NRA), que nos permite entender el valor de las regiones como el espacio intermedio entre lo nacional y lo global.

El investigador sueco Fredrik Söderbaum es uno de los principales exponentes del NRA, y explica que hay una creciente tendencia a mirar al regionalismo desde una perspectiva omnicomprensiva y flexible, centrada en su dimensión política e instrumental, entendiéndolo como “las ideas cognitivas y políticas destinadas a reforzar la cooperación, integración o coordinación en un espacio regional”. Recalca en particular el aporte del austríaco Karl Polanyi en explorar el rol del regionalismo como “una respuesta política a la globalización económica”. (Schouten 2008a:3).

En términos simples, el regionalismo ocurre en una región y se desarrolla en un proceso de regionalización. No obstante, estos conceptos derivados suelen confundirse con la idea misma de regionalismo. El economista argentino Armando Di Filippo (1997:62) establece distinciones entre “regionalismo” y “regionalización”, siendo el primero “las normas, regulaciones y medidas de política pública deliberadamente orientadas a generar preferencias regionales que promuevan el proceso objetivo de regionalización”, y esta última, “la dinámica constitutiva de las variables económicas –inversión, comercio, transferencia tecnológica– asociadas a la presencia transnacional”.

De acuerdo a esto, un ejemplo de regionalización sería el caso japonés, que protagoniza un proceso de “expansión y articulación de mercados supranacionales en torno a algunos centros regionales de influencia” (Idem), pero sin constituir una forma de regionalismo. Así, la

---

<sup>6</sup> Traducción propia

regionalización sería el proceso que configura el regionalismo. Dicho de otra forma, regionalización se referiría a “procesos de transnacionalización y desterritorialización de alcance regional”, mientras que el regionalismo “aludiría a las dimensiones institucionales o políticas de ese proceso”. (Sanahuja, 2011a:149)

Por su parte, Andrew Hurrell se refiere a la ambigüedad de los términos “región” y “regionalismo”, en torno a los cuales habría poco consenso. De esta forma, incorpora niveles de subjetividad en el debate de las definiciones, señalando que todas las regiones se construirían socialmente y lo fundamental sería más bien ver “cómo los actores políticos perciben e interpretan la idea de una región y las nociones de regionalidad”<sup>7</sup>. (Hurrell,1995:39)

Para este autor el regionalismo debe ser analizado en términos del grado de cohesión social –económica, política y organizacional–, con un particular énfasis en la idea de interdependencia regional. Asimismo, no habría regiones “naturales”, y las definiciones de región y los indicadores de “regionalidad” (*regionness*) variarían de acuerdo al problema particular o pregunta de investigación. (Hurrell, 1995:38)

La idea de cohesión social es para Hurrell un parámetro central en la conformación de los regionalismos. Así, otorga gran importancia a “la homogeneidad lingüística, cultural, histórica y política como base de lazos más estrechos entre los Estados de una región dada y para la promoción de una nueva identidad regional”. (Hurrell, 1996:212)

El politólogo norteamericano William R. Thompson (citado por Dougherty y Pfaltzgraff, 1993:175) propone además una noción flexible y minimalista de región, manifestando que para reconocer un subsistema regional “sólo debería ser necesario emplear el mínimo criterio regional; es decir, la proximidad general”, y plantea ciertas condiciones para identificarlo:

Regularidad e intensidad de las interacciones, de manera que un cambio en una parte afecte a las otras partes; proximidad general de los agentes; reconocimiento interno y externo del subsistema como distintivo, e incorporación de por lo menos dos, y probablemente más, agentes del subsistema. (Thompson, en Dougherty y Pfaltzgraff 1993:176)

---

<sup>7</sup> Traducción propia

Esta comprensión le permite al autor, por ejemplo, validar como subsistema regional tanto a la antigua Comunidad Económica Europea como a Europa Occidental.

Igualmente, desde la teoría sistémica Cantori y Spiegel se refieren al subsistema regional, el cual consistiría en:

Un Estado, o dos o más estados próximos y en interacción, que tiene (o tienen) algunos vínculos étnicos, lingüísticos, culturales, sociales e históricos comunes y cuya sensación de identidad a veces se ve incrementada por las acciones y actitudes de los estados que están fuera del sistema. (Cantori y Spiegel, citados en Dougherty y Pfaltzgraff, 1993:174)

Sin embargo, advierten que “el nivel de consenso sobre los atributos de un subsistema es bajo”, entendiéndose por ello las condiciones que definen la conformación de una región, y que pueden ir desde la proximidad de los agentes, los modelos de interacción, las unidades de poder, los grados de integración o los vínculos lingüísticos, culturales, históricos, étnicos, entre otros. (Cantori y Spiegel, citados en Dougherty y Pfaltzgraff, 1993)

Adicionalmente, desbrozan la complejidad de los escenarios regionales, para lo cual, considerando la coexistencia y la superposición entre subsistemas y el “carácter difuso de las fronteras de la afiliación regional”, dividen estos subsistemas en tres esferas:

Primero, en un sector central o foco principal de política internacional dentro de una región dada; segundo, un sector periférico, incluidos los estados que juegan un papel en los asuntos políticos de la región, pero que están apartados del centro como resultado de factores sociales, políticos, económicos, organizativos u otros; y un tercero, un sistema intrusivo que toma en cuenta las potencias externas cuya participación en el subsistema es importante. (Cantori y Spiegel, citados en Dougherty y Pfaltzgraff 1993:175)

Todas estas miradas enfatizan el carácter endógeno del fenómeno. No obstante, otros autores, como Hurrell, incorporan de manera más determinante la variable de las relaciones extrarregionales, entendiendo así por regionalismo:

Un conjunto de políticas de uno o más estados, diseñadas para promover la emergencia de una unidad regional cohesionada, que domina el patrón de relaciones entre los estados de esa región y el resto del mundo, y que forma las bases de organización de políticas dentro de la región en una serie de asuntos". (Hurrell, 1992:121)

Posteriormente, Hurrell valora la dimensión externa de los regionalismos, expresada en dos situaciones:

i) cuando la región juega un rol decisivo en las relaciones entre los estados (y otros actores principales) de esa región y el resto del mundo; y ii) cuando la región forma las bases de organización para políticas interregionales a través de una serie de asuntos.<sup>8</sup> (Hurrell, 1995:44)

En este mismo sentido, para Vivares, Torres y Cvetich (2013:30) los regionalismos serían "proyectos políticos configurados desde adentro de la región, pero también por la globalización y la crisis y cambio del orden mundial". Para estos autores, el regionalismo se expresaría de igual forma tanto a nivel endógeno (nación-región) como exógeno (región-orden mundial).

Söderbaum recalca también el valor de las regiones, que estarían "mejor equipadas para manejarse con las características, culturas e intereses regionales, y facilitarían un mejor multilateralismo: el multilateralismo regional". (En Schounten 2008a:4)

De acuerdo a la definición clásica del estadounidense John Ruggie, el multilateralismo se entiende como:

Los arreglos institucionales, tanto formales como informales, entre tres o más estados que operan de acuerdo a ciertos principios, los cuales están permeados por relaciones de poder, y que pueden incluir –o no– la participación de actores estatales. (Legler y Santa-Cruz, 2011:20)

Por tanto, el regionalismo sería una forma del multilateralismo acotada a un espacio geográfico.

Reforzando la perspectiva de Söderbaum, y en un sentido más extremo, autores como el japonés Kenichi Ohmae han ubicado incluso a la región y a la globalización por sobre el Estado-nación, el cual estaría siendo superado por las dinámicas de interrelación que no se

---

<sup>8</sup> Traducción propia

limitan a las fronteras geográficas, tales como las inversiones, las industrias multinacionales, las tecnologías de la información y los consumidores. (Ohmae, 1997; citado en Lerman, 2006:1041)

Igualmente, desde una visión latinoamericana Sonia de Camargo ha proyectado que las “regiones mundiales, al lado o por encima de Estados nacionales, pueden pasar a constituir las unidades básicas de un futuro orden mundial multilateral”. (De Camargo, 2000:72)

El politólogo estadounidense Robert Keohane ha llevado aún más lejos este planteamiento, señalando que “la acción colectiva, en una escala global, para bien o para mal, es más fácil de lo que ha sido nunca antes”, a partir de lo cual agrega una enfática consecuencia, señalando que producto de esta acción colectiva actualmente “hay más poder en el sistema que en el pasado”. (En Schouten, 2008)

De esta manera, si bien es posible coleccionar variadas explicaciones generales para el fenómeno del regionalismo, al llevarlo a su expresión particular se observa que no habría un solo tipo de regionalismo. Como señala Nolte (2014:4), “hay muy poco consenso sobre cómo conceptualizar las diferentes formas de regionalismo”.<sup>9</sup>

Y esto se vería reforzado por el hecho de que existiría poca teoría desde el resurgimiento del regionalismo de los años 80 en adelante y distintas formas de entenderlo desde los distintos centros de poder. Así, Hurrell delimita el alcance de la teoría regionalista señalando que la mayor parte de ésta “proviene del modelo europeo, que es válido para la situación particular de la Comunidad Europea –hoy Unión Europea–, pero no necesariamente replicable en otros contextos. Por tanto, “el análisis de la CE provee solo una orientación parcial e incompleta para entender el regionalismo contemporáneo”. (Hurrell, 1995:37, 71)

En igual sentido, Söderbaum advierte que la interpretación de los regionalismos “como política y como proyecto” tendría un sesgo eurocéntrico e “impediría una mejor comprensión del fenómeno regional en Europa así como en el resto del mundo”, cosa que el NRA trataría de evitar, enfocándose en el “regionalismo informal”, así como en el proceso de regionalización.<sup>10</sup> (En Schouten, 2008a:4).

---

<sup>9</sup> Traducción propia

<sup>10</sup> Idem

Vivares, Torres y Cvetich (2013:24) profundizan estas apreciaciones, señalando que la “jaula de hierro” conceptual europeísta estaría conformada por tres elementos centrales: el paradigma instalado por Ernst Haas, que equipara regionalismo con integración y con cesión de soberanía; las ideas de Bela Balassa, que subordinan la dimensión política a la económica; y los conceptos de “convergencia” y “homogeneidad”, que suponen la cesión voluntaria de soberanía y de convergencia en un proyecto regional común.

Además de la visión europea, el análisis del regionalismo estaría dominado también por el enfoque norteamericano, que aborda el papel de los estados, de los agentes económicos y de las instituciones regionales como ejes de la construcción regional. Esta perspectiva estaría focalizada en “el estudio de la conducta de los actores estatales, económicos e institucionalidad regional”. (Lake 2009, Mansfield y Milner 1997, North 1990, Keohane 1984, Krasner 1976, Nye 1965, citados en Vivares, Torres y Cvetich, 2013:28)

Y si lo miramos desde América Latina, también encontramos teoría y explicaciones propias, basadas en la experiencia particular. Aquí, el regionalismo es un concepto que se expresa con diversos apelativos, dando lugar a diversas categorías de análisis, tales como la dimensión temporal que distingue entre el viejo o nuevo regionalismo; o la ubicación geográfica que lo califica como latinoamericano o europeo; o bien según su tipo de membresía, donde se lo entiende como abierto o cerrado, conceptos que serán desarrollados por separado en adelante. (Guerrero, 2012:19)

Una necesaria atención merece el estudio de las causas de los regionalismos. Refiriéndose específicamente al regionalismo en las Américas, Hurrell (1996) explica las razones que lo habrían impulsado. Entre ellas, indica que el sistema internacional post Guerra Fría ha dado un nuevo impulso al regionalismo y al “crecimiento de la conciencia regional”. En este sentido, el colapso del comunismo en Europa oriental y central en 1989 habría provocado en América Latina un “agudo temor de marginación”.

Los gobiernos latinoamericanos temen que el mundo en desarrollo pierda en esta competencia y que, dentro del mundo en desarrollo, América Latina se encuentre al final de la lista de prioridades, incapaz para igualar la importancia geopolítica del Medio Oriente o la atracción humanitaria de África del sur y de Asia. (Hurrell, 1996:203).

En cuanto a su evolución histórica, existirían distintos momentos de expresión del regionalismo latinoamericano, que se inician con el concepto de “regionalismo cerrado”, inspirado en la construcción europea, y propuesto por la CEPAL en la década de los 50.

En 1959, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe –CEPAL–, dirigida en ese momento por Raúl Prebisch, incorpora el regionalismo como modelo económico de sustitución de importaciones. Lo que pretendía Prebisch era que los países latinoamericanos dejaran de ser sólo productores de materias primas, y por tanto, pasaran a una etapa en la cual se ampliaran los mercados nacionales. (Garrido, 2008)

Debido a las características de los países en desarrollo, este proceso se debía hacer “mediante un cierto proteccionismo en el comercio exterior y a través de la sustitución de importaciones, en la cual el Estado debía alentar y proteger las nuevas industrias” (Garrido, 2008), estableciendo una programación industrial conjunta.

Ejemplos de regionalismos de la época fueron el Mercado Común Centroamericano (MCCA) de 1960, el Pacto Andino de 1969 y la Comunidad del Caribe (CARICOM) de 1973, de clara inspiración en el modelo del mercado común europeo.

Sin embargo, el modelo de sustitución de importaciones comenzó a mostrar sus debilidades en la década 70, en un contexto de la crisis del petróleo, inflación, desempleo y recesión mundial que conllevó a un endeudamiento externo de los países latinoamericanos. (Garrido, 2008)

Reforzando lo señalado por Hurrell (1996. En cap. I, pág. 19), el académico y diplomático chileno Alberto van Klaveren (1997:66) explica el origen del regionalismo abierto latinoamericano, que habría surgido por tres causas principales: 1) por “la preocupación de quedar fuera del nuevo mapa de la economía mundial”, 2) porque “los mercados nacionales de los países latinoamericanos son demasiado reducidos”, creencia que se reforzaría en el contexto de creciente internacionalización económica y, 3) porque el nuevo regionalismo latinoamericano estaría “fuertemente asociado al proceso de democratización en la región”.

En efecto, a finales de los años 80 surge un “nuevo regionalismo latinoamericano” que, recreando la experiencia asiática, plantea un sentido opuesto al regionalismo cerrado,

proponiendo la apertura y liberalización de los intercambios económicos, en lo que se denominó el “regionalismo abierto”.

El regionalismo abierto fue la teorización de un proceso que se venía dando en la realidad de las relaciones económicas internacionales de América Latina, a partir de la liberalización gradual y progresiva de las economías, bajo la predominancia de los modelos neoliberales. (Bernal-Meza, 2005, citado en Garrido, 2008)

A partir de estas dinámicas, a principios de los años 90 la CEPAL realizó sus formulaciones teóricas del regionalismo abierto latinoamericano, caracterizándolo como:

Un proceso de creciente independencia económica a nivel regional, impulsado tanto por acuerdos preferenciales de integración como por otras políticas en un contexto de apertura y desreglamentación, con el objeto de aumentar la competitividad de los países de la región y de constituir, en lo posible, un cimiento para una economía internacional más abierta y transparente. (Rosenthal, 1994, citado en Garrido, 2008)

Además, el regionalismo abierto comprendía la liberalización comercial intrarregional, la apertura comercial selectiva hacia el exterior, el fortalecimiento de la base institucional y la participación de los actores públicos y privados en la toma de decisiones. (CEPAL, 1990 citada en Garrido, 2008)

El regionalismo abierto se asienta en los modelos neoliberales, donde los actores empresariales juegan también un papel determinante en la apertura comercial.

Ya sea que se trate de la etapa cerrada o abierta del regionalismo, ambas comparten la misma lógica económica como base de la construcción regional, dejando en un segundo plano otros factores de interrelación, como pueden ser los políticos o sectoriales.

Cabe señalar además que las etapas cerrada y abierta del regionalismo son también criticadas por otros autores, que consideran que esta división atentaría contra una comprensión más integral de la evolución regional latinoamericana:

El error en la orientación conceptual y metodológica es entender el regionalismo latinoamericano en términos de dos grandes olas, cerrado y abierto, lo cual distorsiona la comprensión analítica y crítica de la economía política regional del desarrollo latinoamericano. (Vivares, Torres y Cvetich, 2013:31)

En este sentido, en la América Latina de hoy el concepto de regionalismo tendría expresiones más amplias y flexibles. Así por ejemplo, Alberto van Klaveren califica el proceso latinoamericano actual como de “regionalismo heterodoxo”, el cual se caracterizaría por:

Un mayor pragmatismo en comparación con las experiencias anteriores de integración y por la superposición de múltiples vías de acción, que incluyen mecanismos formales e informales, procesos multilaterales o bilaterales, esquemas regionales o subregionales, acciones amplias y restringidas. (van Klaveren, 2012:137)

Así, el regionalismo latinoamericano actual se estaría “alejando del modelo europeo de integración”, puesto que su actual objetivo principal no sería solo el elemento comercial. “A diferencia de lo que ocurría en el pasado, no todas las iniciativas tienen un componente comercial o apuntan al establecimiento de zonas de libre comercio”, abriéndose hoy a otras motivaciones, de carácter más específico y pragmático, señala van Klaveren. (Idem)

Este autor caracteriza el regionalismo latinoamericano en oposición al modelo de la UE, haciendo ver que “a diferencia del caso europeo, el punto de partida de la integración latinoamericana es uno de baja interdependencia económica previa”. Al mismo tiempo, advierte que “el regionalismo latinoamericano resulta más elástico de lo que parece a primera vista”, explicando que se iría construyendo en su propio accionar. (van Klaveren, 1977:70)

Por otro lado, el profesor de la Universidad inglesa de Bath, Gian Luca Gardini (2013), piensa el proceso latinoamericano como “regionalismo modular”, que reflejaría la multiplicidad de actores, de mesas de negociación y la multiplicación e intersección de temas. En este tipo de regionalismo, “los estados toman y eligen membresías de proyectos de integración regional, reflejando sus intereses nacionales y prioridades de política exterior en áreas específicas”.

Y esto tendría ventajas y desventajas. Por una parte, se refuerza el ejercicio de la complementariedad y compatibilidad, pero al mismo tiempo revelaría un regionalismo de menor grado, que sería factible por el bajo nivel de compromisos y subordinación requerido en

este tipo de colectivos. En este sentido, Gardini considera al regionalismo latinoamericano como más próximo a la cooperación, por tratarse de un “instrumento más flexible para los estados para trabajar juntos en torno a asuntos específicos, mientras mantienen celosamente su soberanía y operan bajo un principio estrictamente intergubernamental”.<sup>11</sup> (Gardini, 2013)

En una visión más de avanzada, el catedrático español José Antonio Sanahuja, entre otros, hablan de una etapa posterior al regionalismo abierto latinoamericano: el “regionalismo post liberal”, cuya característica sería un cambio de énfasis, que va de “una promoción de la integración económica a través del comercio y la inversión a una integración fundamentalmente política”. (Legler y Santa-Cruz. 2011:24)

Sanahuja (2011a:120) identifica cuatro objetivos del regionalismo postliberal: la autonomía regional, la proyección internacional, el desarrollo económico y social y la gobernanza interna. Y agrega nueve puntos que lo caracterizan (Idem:121):

1. Expresan un “retorno de la política” a las relaciones exteriores y la política de desarrollo.
2. Expresan el retorno de la “agenda de desarrollo”.
3. Expresan el “retorno del Estado” a la política.
4. Su objetivo es la búsqueda de autonomía frente a actores externos.
5. Ponen mayor énfasis en la agenda “positiva” de la integración.
6. Muestran una mayor preocupación por las dimensiones sociales y las asimetrías en cuanto a niveles de desarrollo.
7. Mayor preocupación por los “cuellos de botella” y las carencias de la infraestructura regional.
8. Mayor énfasis en la seguridad energética.
9. La búsqueda de fórmulas para promover una mayor participación de actores no estatales.

Por su parte, diversos intelectuales latinoamericanos han aportado igualmente a la conceptualización del nuevo regionalismo de América Latina, enfatizando principalmente su dimensión política. Entre ellos, el argentino Andrés Serbin se refiere al regionalismo post liberal indicando que su objetivo sería “ya no priorizar los temas de apertura comercial e

---

<sup>11</sup> Traducción propia

integración económica, centrando su atención en el ámbito más político, donde el Estado vuelve a tener un papel protagónico”. (Serbin, citado en Rojas, 2011:220)

El chileno Francisco Rojas (2011:223) caracteriza el objetivo de las nuevas formas de regionalismo como el desarrollo de un “multilateralismo cooperativo”, que tendría por función:

- a) fomentar la construcción de consensos;
- b) incorporar más actores al debate, en las definiciones y en los cursos de acción;
- c) promover marcos institucionales flexibles para la participación y vinculación con diversos actores;
- d) democratizar las decisiones sobre los bienes públicos internacionales;
- e) establecer un marco conceptual que posibilita nuevos diseños para una arquitectura global y regional;
- f) desarrollar nuevas redes de vinculación sobre temas específicos o para enlazar de manera más horizontal los distintos actores;
- g) reconocer los cambios en la soberanía, e
- e) incorporar el valor de la identidad en el contexto de la interdependencia global.

Asimismo, el ecuatoriano Adrián Bonilla concibe los nuevos regionalismos como “asociaciones políticas”:

(...) que van adquiriendo mayor importancia respecto a aquellas de tipo comercial promovidas en la década de los noventa, las cuales parten sobre la base de intereses comunes pero más aún (...) se levantan sobre alianzas estratégicas y se expresan sobre todo en dispositivos colectivos de seguridad y defensa. (Bonilla, citado en Rojas, 2011:221)

Igualmente, su coterránea, Grace Jaramillo, refuerza esta idea considerando a los nuevos regionalismos desde una concepción ideológica política, identificándolos como “bloques de resistencia”:

El reconocimiento del regionalismo como fenómeno multidimensional y multifacético marca el comienzo de una nueva etapa, (...) donde el factor político interno y los arreglos institucionales generados a partir de lo doméstico, con relación a lo internacional, constituyen el marco conceptual del paradigma del regionalismo como construcción de bloques de resistencia. (Jaramillo, citada en Rojas, 2011:220)

Independiente de las diferentes aproximaciones conceptuales, el regionalismo es un hecho a dimensionar desde su expresión en un contexto particular, y por el valor de constituirse como un espacio intermedio incluso más efectivo que los estados de manera unitaria en la arena internacional. Así se concluye en las elaboraciones teóricas más recientes:

En un mundo en crisis y en constante cambio, las regiones se han tornado en un espacio intermedio que penetra, une y convierte en escenario de desarrollo la relación entre las unidades de un viejo sistema westfaliano, que lucha por su reposicionamiento y una suerte de nuevo orden mundial fragmentado y difícil de dilucidar en su orientación. (Sil y Katzenstein, 2010 y Hettne, 2005, citados por Vivares, Torres y Cvetich, 2013:25)

En definitiva, el sentido de los regionalismos, definido por Gamble y Payne (2003:50, citados en Rozas, 2015) sería “acelerar, modificar u ocasionalmente revertir la dirección del cambio social del cual surgen estructuras como la globalización”, es decir, se trataría de configuraciones de alto impacto en el desarrollo de los países y del mundo, en general.

## **1.2. Sustentos teóricos de los regionalismos**

Tras las distintas definiciones a través de las cuales se conciben los regionalismos subyacen distintos enfoques teóricos. Por una parte, los regionalismos pueden ser considerados de manera más frecuente como una expresión del liberalismo, que entiende las relaciones internacionales desde la lógica de la cooperación y de la primacía de la racionalidad humana para preservar la paz.

El supuesto clave del liberalismo en el marco de Kant, incluye la creencia en las cualidades racionales de los individuos, la fe en la factibilidad del progreso en la vida social, y la convicción de que los seres humanos, a pesar de su interés propio, son capaces de cooperar y construir una sociedad más pacífica y armoniosa.<sup>12</sup> (Russett, 2010:96)

De esta forma, el liberalismo ha trasladado estas creencias a la esfera internacional, destacando que la guerra y el conflicto “pueden ser superados o mitigados a través de

---

<sup>12</sup> Traducción propia

cambios concertados en las estructuras doméstica e internacional de gobernanza”.<sup>13</sup> (Russett, 2010:96)

Según estos postulados, es posible concebir el orden regional como expresión de la colaboración entre países de un mismo espacio geográfico, en función de la paz y el desarrollo.

Dicha armonía estaría resguardada por tres elementos interrelacionados que permitirían evitar el conflicto: las democracias, que “frenarían el uso de la fuerza contra otras democracias”; el comercio internacional, que “crea incentivos para mantener relaciones pacíficas”; y la existencia de organizaciones internacionales, que pueden “constreñir a los tomadores de decisión mediante la promoción positiva de la paz”. (Russett, 2010). Así lo refrenda también Merke, indicando que:

La democracia, la cooperación institucionalizada y la interdependencia económica han estado en el centro de la reflexión liberal desde el inicio de la modernidad y continúan siendo conceptos centrales para comprender las probabilidades de cambio internacional. (Merke, 2013:24)

Por otra parte, el neoliberalismo refuerza esta perspectiva, relevando principalmente dos elementos: el papel de los regímenes internacionales y el de las instituciones.

En el primer caso, los regímenes internacionales son entendidos como “arreglos institucionales informales”, que consisten en:

Un conjunto de principios implícitos o explícitos, normas, reglas y procedimientos de toma de decisión en torno a los cuales convergen las expectativas de los actores en una determinada área de relaciones internacionales”.<sup>14</sup> (Krasner 1983, citado en Sterling-Folker, 2010:117)

Así, este concepto se habría desarrollado para “capturar, describir y analizar la totalidad de los esfuerzos cooperativos, supuestos y comportamientos en una determinada área de asuntos internacionales” (Sterling-Folker, 2010:117), lo cual puede resultar particularmente útil para comprender la definición de las prioridades de política exterior en los espacios regionales.

---

<sup>13</sup> Traducción propia

<sup>14</sup> Idem

En cuanto a las instituciones, el neoliberalismo las considera como espacios de facilitación, argumentando que éstas “permiten a los estados superar una variedad de impedimentos de la acción colectiva”. Así, “la manera como las instituciones realizan esto, y cómo pueden ser rediseñadas para obtener resultados cooperativos más eficientes” constituye el objeto de análisis de este enfoque. (Sterling-Folker, 2010)

La creación de instituciones para amparar las relaciones cooperativas entre estados es refrendada por Hurrell (1995:64), quien señala que “el manejo de la crecientemente compleja y densa interdependencia económica, ambiental y societal que ha emergido en los últimos cuarenta años debe ser formalizada e institucionalizada”,<sup>15</sup> explicando la emergencia de instituciones internacionales o regionales como una consecuencia lógica derivada de la interrelación mundial. Reconociendo que “el institucionalismo neoliberal ha sido la aproximación teórica más influyente para el reciente estudio de la cooperación internacional”, el autor indica igualmente que “representa una teoría altamente plausible y generalizable para entender el resurgimiento del regionalismo”. (Hurrell, 1995:60)

Las instituciones regionales perseguirían básicamente el objetivo de promover y coordinar la cooperación o colaboración<sup>16</sup> entre los países, lo cual se expresaría en los más variados ámbitos. Así por ejemplo, la cooperación entre los países en desarrollo tendría el objetivo de:

(...) fortalecer su autodependencia colectiva, de promover el intercambio de experiencias, y la adopción de estilos de desarrollo más adecuados a sus características y necesidades y de mejorar su participación en el Sistema Internacional. (Lavados, 1985)

Dicho de otra forma:

Cuando hay metas compartidas que demandan una atención constante, los estados buscan cooperar con mecanismos institucionales más permanentes, para lo cual establecen organizaciones internacionales de algún tipo. (Merke, 2013:28)

Robert Keohane en sus estudios de las instituciones multilaterales, destaca el valor de estos espacios, en el sentido de que “reducen los costos de realizar y hacer cumplir los acuerdos y,

---

<sup>15</sup> Traducción propia

<sup>16</sup> Cooperación es definida por la Real Academia Española como el acto de “obrar juntamente con otro u otros para un mismo fin” y colaboración como “trabajar con otra u otras personas en la realización de una obra”, por lo cual aquí ambos términos serán entendidos como sinónimos.

por tanto, facilitan la cooperación, que es beneficiosa para la sociedad y para sus líderes políticos”. (En Schouten, 2008)

Igualmente, enumera un conjunto de atributos que valorizarían las instituciones regionales:

Reflejan las realidades de poder, institucionalizan las igualdades distributivas, tienden a mantener el status quo, generan simbolismo distintivo y crean burocracias con procedimientos operativos standard y algún nivel de poder basadas en sí mismas.<sup>17</sup> (Idem)

Detlef Nolte (2014:1) aporta otros elementos respecto al valor de la institucionalidad regional, considerando que “la creación de organizaciones regionales constituye y consolida a la región, en la medida en que estas instituciones dan a la región una identidad (o ‘actorness’) como un constructo social”. Y les atribuye además un papel de fortalecimiento de la región en sus relaciones externas, afirmando que: “las organizaciones regionales pueden hacer a una región menos porosa al sistema internacional, funcionando como filtros entre la región y el sistema internacional (incluyendo las estructuras de gobernanza global)”.<sup>18</sup>

De esta manera, el autor hace referencia a la “arquitectura regional”, asumiendo la definición del profesor chino Richard Weixing Hu:

Una red razonablemente coherente de organizaciones regionales, instituciones, acuerdos bilaterales y multilaterales, foros de diálogo y otros mecanismos relevantes que trabajan colectivamente por la prosperidad regional, la paz y la estabilidad.<sup>19</sup> (Weixing Hu, 2009:14, en Nolte 2014:6)

Asimismo, Nolte adapta el concepto de “arquitectura de gobernanza global” –entendida como “el sistema general de instituciones públicas y privadas que son válidas o activas en una determinada área de asuntos de política mundial”, (según Biermann et al 2009:15, en Nolte 2014:6)– al nivel regional. Por tanto, el concepto de gobernanza regional sería para este autor “el más adecuado para capturar las variaciones del regionalismo y de los proyectos regionales”<sup>20</sup>, definiéndolo como:

---

<sup>17</sup> Traducción propia

<sup>18</sup> Idem

<sup>19</sup> Idem

<sup>20</sup> Idem

La configuración general de organizaciones regionales (intergubernamentales) que enmarcan el discurso regional de los estados miembros, las normas y reglas para la región en diferentes áreas de política, contribuyendo de este modo a la solución de problemas colectivos y a la realización de beneficios comunes.<sup>21</sup> (Nolte, 2014:7)

Desde otro parámetro de observación, la tradición realista destaca el papel del Estado en la agrupación regional, que es vista como una proyección, en un marco ampliado, de las funciones ejercidas tradicionalmente por el Estado. Así, identifican al regionalismo con la idea de:

(...) una forma de gobierno global, definiéndolo como un conjunto de procedimientos y prácticas que se desarrollan en el plano regional, destinados a coordinar, de manera articulada y no jerárquica, cuestiones políticas, económicas y sociales, antes adscritas al ámbito del Estado nacional. (De Camargo, 2000:72)

El énfasis aquí está puesto no en la colaboración, sino en la mejor condición que ofrece el espacio regional para delinear las relaciones hegemónicas entre sus estados.

(...) este fenómeno, al aglutinar a los Estados más importantes de una misma región y formar con ellos grupos con mayor o menor cohesión bajo el liderazgo de un Estado regionalmente hegemónico, ejerce una doble función respecto al conflicto: por un lado, lo simplifica, volviéndolo explícito y con contornos definidos, por otro, dada la mayor proximidad con el "diferente", es decir la proximidad con aquel con quien compite, lo intensifica completamente. (Payne y Gamble, 1996, citados en De Camargo, 2000:72)

### **1.3. Los actores regionales**

Un elemento básico para entender la expresión de los regionalismos es identificar a sus protagonistas: los actores regionales. Para ello se tomarán las acepciones referidas a los actores internacionales, que en este caso pueden ser aplicadas también al caso regional, como dimensión más acotada del espacio internacional.

---

<sup>21</sup> Traducción propia

El académico español Rafael Calduch (1991) recopila las clasificaciones tanto pretéritas como más recientes de actor internacional. De acuerdo a las primeras definiciones, los actores internacionales eran caracterizados como “aquellos grupos que gozan de una capacidad efectiva para generar y/o participar en unas relaciones internacionales con otros grupos que pertenecen a la misma sociedad internacional”, definición que se centraba en “la capacidad de engendrar o participar en relaciones que son intencionalmente significativas”. Según esto, actor internacional sería:

Todo grupo social que, considerado como una unidad de decisión y actuación, participa eficaz y significativamente en aquellas relaciones definidas previamente como fundamentales para la estructuración y dinámica de una determinada sociedad internacional. (Calduch, 1991:2)

A partir de estas primeras enunciaciones, los actores internacionales se definirían de acuerdo a dos parámetros: por su naturaleza y por su importancia. En la primera dimensión estarían los actores territoriales –donde el máximo exponente sería el Estado– y los funcionales, que se dividirían en organizaciones internacionales y empresas multinacionales. Y desde la perspectiva de su relevancia internacional, habría actores primarios y secundarios, donde los primarios serían los estados y ciertos organismos supranacionales y los secundarios aquellos otros grupos de menor incidencia, pero con capacidad de actuación internacional. (Idem)

De esta forma, los estados serían los actores preponderantes, a nivel nacional e internacional, tanto desde la mirada territorial como por su carácter primario, supeditando a los demás actores al protagonismo de éstos. Así:

Las demás colectividades sólo podrán actuar de modo significativo en el contexto internacional en la medida en que lo permitan los actores estatales, y dentro de los cauces establecidos por ellos. De este modo, se convierten en actores dependientes de los estados y secundarios respecto de éstos. (Idem:3)

No obstante, esta teoría centrada en el Estado sería cuestionada por nuevos enfoques que relativizan su preponderancia sobre otras entidades, en un contexto de globalización. Así por ejemplo, una lectura más avanzada para definir al actor internacional toma como criterios de referencia dos elementos relacionados: “la cohesión interna de cada actor y su autonomía operativa exterior”, con lo cual divide a los actores internacionales entre integrados y agregados. (Idem:5)

Los actores internacionales integrados se caracterizarían por “la gran estabilidad de los vínculos establecidos entre sus miembros”, “la supremacía de los intereses colectivos sobre los particulares de cada uno de sus miembros”, y “el notable grado de autonomía decisional y ejecutiva alcanzada en el plano internacional”. (Idem)

Mientras que los actores internacionales agregados serían aquellos que gozan de “un débil grado de estabilidad interior, junto con una escasa independencia o autonomía decisional y operativa en el ámbito internacional”. (Idem:6)

De acuerdo a estas definiciones se podría proponer que un actor internacional integrado correspondería a un regionalismo institucionalizado, con membresías estables, con proyectos comunes, idealmente con la presencia de ciertos niveles de supranacionalidad, y facultados para tomar posiciones y ejercer acciones en el ámbito internacional.

En un sentido tradicional, el concepto de actor internacional proviene de la teoría realista, que caracteriza al Estado como principal y único actor en la esfera internacional. Sin embargo, la complejidad de las relaciones internacionales sugiere la existencia de otros actores internacionales de índole no estatal.

La internacionalista estadounidense Karen Mingst (citada en Neack, 2008:183), identifica siete tipos de actores no estatales que estarían interviniendo en la política exterior actual: 1. los negociadores gubernamentales, 2. las organizaciones internacionales, 3. las cortes internacionales, 4. las coaliciones transgubernamentales entre agencias de diferentes estados que actúan cooperativamente en función de un objetivo común, 5. los individuos de la diplomacia informal, 6. las organizaciones no gubernamentales y 7. las comunidades epistémicas.

Por otra parte, el autor sueco Walter Carlsnaes (2012:114) afirma que “en el mundo real encontramos una cantidad de actores, tanto domésticos como internacionales, que están estrechamente involucrados en la toma de decisiones de política exterior”. Igualmente, habría una cantidad de estructuras que los condicionan –identificando entre las principales las políticas, culturales, psicológicas, económicas, nacionales, regionales, globales, tecnológicas, ideacionales, cognitivas y normativas–, las que a su vez son influidas por los actores.

Y el británico Christopher Hill (citado por Carlsnaes, 2012:127) complementa esta interrelación, señalando que “la interacción es un proceso dinámico, que conduce a la constante evolución tanto de los actores como de las estructuras”.

De esta manera, la interacción entre estructura y actor es un tema interesante de apreciar en los regionalismos. Así, se señala que “los procesos de integración y su componente supranacional modifican la consideración de los distintos actores internacionales”. En estos casos, “el actor clásico internacional deja paso a una organización internacional”, siendo el ejemplo clásico de este nuevo tipo de actor la Unión Europea. (Pereira, 2008:5)

#### **1.4. Existencia de una política exterior regional**

Desde una mirada clásica, la política exterior puede definirse como:

Aquella parte de la política general formada por el conjunto de decisiones y actuaciones mediante las cuales se definen los objetivos y se utilizan los medios de un Estado para generar, modificar o suspender sus relaciones con otros actores de la sociedad internacional. (Calduch, 1993:3)

Aquí se atribuye al Estado la exclusividad en el ejercicio de la política exterior:

La política exterior sólo puede predicarse de los Estados, ya que son los únicos actores que reúnen los dos requisitos necesarios para poder desarrollarla plenamente: capacidad jurídica reconocida internacionalmente y capacidad política plena, autónoma y eficaz. (Idem)

Desde perspectivas más recientes el concepto se concibe de manera más amplia. Así, Valery Hudson (2012:14) la define como “la estrategia de aproximación elegida por el gobierno nacional para alcanzar sus metas en sus relaciones con entidades externas. Esto incluye las decisiones de no hacer nada”.

Y puede ser entendida también “no solo como capacidades materiales y una cooperación basada en el interés, sino también respecto a la reconstitución continua de identidades y conocimiento compartido” (Flockhart, 2012:92), puesto que en la toma de decisiones de política exterior los actores expresan y reafirman una posición propia.

Desde una lógica de política exterior regional liberal –asumiendo que los regionalismos surgirían desde una matriz principalmente liberal y neoliberal–, los regionalismos tendrían por objetivo compartir un marco común o zona de paz con sus aliados –entendida esta última como una idea subyacente o tácita en el contexto regional–. Y este marco puede variar dependiendo de “si la propiedad o el bienestar común deben guiar las preferencias internacionales y si los riesgos de aislamiento son mayores o menores que los del internacionalismo”.<sup>22</sup> (Doyle, 2012)

El estadounidense Michael Doyle identifica tres vertientes liberales de política exterior: la basada en la naturaleza humana cooperativa, la que se fundamenta en la sociedad comercial y el internacionalismo republicano. Estas tres “imágenes” pueden explicar tres tipos de comportamientos en las relaciones exteriores liberales. (Idem)

En la primera se atribuye importancia a proteger la vida, la libertad y la propiedad, al mismo tiempo que los derechos ciudadanos. La de índole más comercial destaca “los efectos internacionales pacificadores de los mercados y del capitalismo comercial”. Y la tradición republicana internacionalista se apoya en el valor de la gobernanza democrática. (Idem)

De allí se derivarían tres características de la política exterior liberal: ésta sería ejercida por gobiernos republicanos representativos, en el marco de un compromiso de paz basado en el principio del respeto de los derechos no discriminatorios y a través de la posibilidad de una interdependencia económica y social. (Idem)

Desde la perspectiva de los actores surgen acepciones aún más abiertas, que elevan la política exterior a un macronivel, definiéndola como “la suma de las relaciones exteriores conducidas por un actor independiente (generalmente un estado) en las relaciones internacionales”. (Hill, 2003)

Considerando el postulado de Christopher Hill, el actor de política exterior puede ser o no un Estado, con lo cual se abre la posibilidad de concebirlo, por ejemplo, como un grupo de estados.

Si tomamos la afirmación de los británicos Martin Hollis y Steve Smith (1990:74, citados en Carlsnaes 2002:341), de que “la acción colectiva es una suma o combinación de acciones

---

<sup>22</sup> Traducción propia

individuales”, en el caso de los regionalismos el actor estaría conformado por un colectivo de estados, que se unen en torno a objetivos mancomunados. En este sentido, los regionalismos ejercerían una política exterior como actores independientes, no a nivel estatal unitario, sino como agrupación de estados. Es decir, se convierten en una entidad nueva.

Llevando esto incluso al caso de la integración regional –como forma de regionalismo avanzado que supone, entre otros, niveles de cesión de soberanía– igualmente se reconoce al Estado como unidad constitutiva de este espacio colectivo.

La institucionalización del proceso de supranacionalidad que supone la mayor parte de las organizaciones de integración, en un momento originario, lógicamente, solo representa la suma exacta de los actores estatales que la componen y de los poderes estatales delegados, pero tiende a configurarse como el proyecto de una nueva realidad política en donde el todo que la forma y legitima, aspira a ser algo más que la suma matemática de las partes estatales que la componen. (Pereira, 2008:5)

Es decir, si bien las distintas expresiones de regionalismos constituyen entidades propias diferenciadas –definidas de manera general como el nivel intermedio entre lo global y lo nacional–, en la base, sus componentes siguen siendo los estados. En tal sentido, las premisas respecto a la generación de política exterior regional y a la definición de una agenda pueden ser perfectamente extrapoladas y adaptadas desde los conceptos que se aplican a los estados de manera individual.

Rafael Calduch señala que la política exterior estatal puede tener fines nacionales e internacionales. Los primeros estarían referidos a la seguridad del Estado, al bienestar económico y social de la población y a la protección y fomento de los valores y cultura de la sociedad. Mientras que los fines internacionales estarían recogidos en la Carta de las Naciones Unidas y serían, básicamente:

a) el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales; b) la protección y respeto de los derechos y libertades fundamentales de la persona humana; c) el mantenimiento de la justicia y el cumplimiento de las obligaciones y demás normas jurídicas internacionales y d) la promoción del progreso social y el nivel de vida de los pueblos. (Calduch, 1993:29)

Por otra parte, desde el concepto de “autonomía relacional”, entendido como “la capacidad y disposición de un país para tomar decisiones con otros por voluntad propia y para hacer frente en forma conjunta a situaciones y procesos ocurridos dentro y fuera de sus fronteras” (Tokatlian y Rusell, 2000, p. 176, citados en Ovando y Aranda, 2013:729), el escenario en el cual se ejercería la política exterior regional sería básicamente el de las cumbres presidenciales:

Experiencias de concertación de políticas exteriores latinoamericanas guiadas por la autonomía relacional las encontramos en las cumbres regionales e internacionales. Se trata de procesos cimeros de deliberación y consulta, ya sea entre países de la región como con países de otras regiones. Dentro de esta últimas encontramos las Cumbres Iberoamericanas, las Cumbres de Cooperación Asia-Pacífico (APEC), las Cumbres de las Américas y las Cumbres con la Unión Europea. (Alzugaray, 2003:65, citado en Ovando y Aranda, 2013:731)

De esta forma, las cumbres regionales de jefes de Estado y/o de Gobierno constituirían una ventana propicia de observación y evaluación de la política exterior regional.

Más allá de que los estados conformen la base de los regionalismos y que los escenarios de observación de su política exterior puedan ser las cumbres presidenciales regionales, es importante reconocer que éstos no serían los únicos actores que participarían en la definición de acciones de política exterior, puesto que éstas incorporarían “una multitud de influencias –estructurales y agenciales, así como internacionales, societales e individuales– que continuamente afectan dichas acciones y a sus tomadores de decisiones”. (Carlsnaes, 2002:344)

Y si bien los objetivos de política exterior pueden ser diversos, la forma de medir su ejecución sería también subjetiva. Así, el “darle un valor numérico a la importancia que tiene la relación con cada país” dependería, “de criterios que el investigador seleccionaría, tal vez de una forma un tanto arbitraria”. (Ruiz, 2013)

En este sentido, la medición de una política exterior es un asunto complejo e interpretativo. De cierta forma, “solo en los fracasos rotundos es posible hacer una evaluación sencilla”, siendo un ejemplo de fracaso el rompimiento de relaciones con otro país. (Idem)

Aquí, Caldusch sugiere un elemento metodológico de evaluación de la política exterior, denotando que:

Toda política exterior carece de coherencia y eficacia y, por consiguiente, de probabilidades de éxito si no sirve a unos fines claramente especificados y no aspira a lograr unos objetivos o metas determinados. (Calduch, 1993:26)

En consecuencia, la definición clara de objetivos condicionaría el éxito de la política exterior regional, lo cual puede considerarse tanto un parámetro de evaluación como un desafío para el desempeño de las relaciones exteriores de las regiones.

A partir de la última afirmación de Calduch se desprende que para analizar la política exterior regional es necesario adentrarse en la construcción de la agenda regional.

### **1.5. La construcción de una agenda de política exterior regional**

Si consideramos a la política exterior como parte de las políticas de los gobiernos, cabe señalar que su formulación puede ser definida como un conjunto de procesos que incluye: a) el establecimiento de una agenda, b) la especificación de alternativas disponibles, c) la elección de la opción deseada, d) la implementación de la decisión. (Kingdon, 1984:3, citado en Casar y Maldonado, 2008:8)

Por tanto, política exterior y agenda estarían necesariamente interrelacionadas y serían expresiones del relacionamiento exterior de los estados. Aún más, es posible afirmar que la política exterior se expresa a través de una agenda, por lo cual la observación de la agenda revelaría el contenido de la política exterior.

Desde la ciencia política se identifican tres tipos de agenda: la pública, la política y la gubernamental. Mientras la agenda pública está ligada a las demandas ciudadanas, la gubernamental se refiere al proyecto de gobierno a materializar durante su mandato. Por su parte, la agenda política está constituida por el conjunto de temas que alcanzan prioridad en el debate y la acción de aquellos actores políticos que por su posición –esto es, por sus recursos, facultades y poder– tienen capacidad para impulsarlas. (Casar y Maldonado, 2008:10)

Es decir, la agenda de política exterior sería una agenda esencialmente política, en la cual inciden la agenda pública y la gubernamental, para dar cuenta de prioridades, sean éstas nacionales o regionales.

Dicho de manera simple, una agenda no sería más que el conjunto de “cosas que han de ser llevadas a cabo”, “que se procurarán, se intentarán”, o en las que “se pondrá empeño”. (Idem)

Otra acepción de agenda, más centrada en su expresión como necesidad de acción y de gestión, habla del:

(...) conjunto de problemas, demandas, cuestiones, asuntos, que los gobernantes han seleccionado y ordenado como objetos de su acción y, más propiamente, como objetos sobre los que han decidido que deben actuar o han considerado que tienen que actuar. (Villanueva, 1993, citado en Fernández, 2011)

Por otra parte, desde la corriente del liberalismo se desprenden algunos marcos explicativos que nos permiten entender la existencia de prioridades o preferencias de política exterior en actores regionales. Esto, a partir del reconocimiento de que los estados buscan cooperar desde mecanismos institucionales más permanentes y de que esta cooperación se realiza a partir de un interés de los estados y porque la institucionalidad regional les es de utilidad para la consecución de dichos intereses. (Merke, 2013)

Por tanto, el marco regional puede entenderse como un escenario para la expresión de las prioridades nacionales de política exterior, que a través de la concertación y el consenso se convierten en prioridades regionales, en función del bien común.

Desde otra lógica, la definición de la agenda conjugaría dos dimensiones: contenido y tiempo. Así, la idea de agenda se referiría a “un conjunto de asuntos prioritarios, a un ‘memorando’ que detalla lo que se debe hacer y en qué orden de prioridad, en un período o etapa dada”. (Moreno, 2009, citada en Fernández, 2011)

De esta forma, el contenido de la agenda puede quedar reflejado como una lista de temas, en instrumentos como declaraciones políticas, memorandos de entendimiento, planes de acción u otros, para los cuales se establece un plazo específico.

Y, profundizando en la línea temporal, la agenda puede ser construida en dos direcciones: prospectiva –a partir de los programas y propuestas de los distintos actores nacionales– y retrospectiva –revisión de las acciones de gobierno en un sentido evaluativo–. (Casar y Maldonado, 2008, citados en Álamos, 2013:10). De esta manera, la agenda puede ser también objeto de ajustes.

Por último, existe también una diversidad de opiniones respecto a quién construye la agenda de política exterior. En términos tradicionales, ésta sería una atribución exclusiva del jefe de Estado de un país (Calduch, 1993) o, para el caso de una agenda regional –tomando las visiones de Hill y de Hollis y Smith–, de un colectivo de países.

No obstante, otros autores relativizan el papel del jefe de Estado –o presidente, en el caso latinoamericano– en la definición de una agenda, poniendo atención a los factores de contexto que pueden hacer variar los lineamientos de política exterior. En tal sentido, la composición de las agendas presidenciales estaría determinada “no tanto por las características individuales de los presidentes sino por factores en los que, en gran medida, el presidente no tiene control”, tales como: 1) los niveles de aprobación presidencial, que pueden llevar a desviar la atención de la ciudadanía de los problemas nacionales, 2) la influencia presidencial en el Poder Legislativo y 3) los eventos internacionales que van apareciendo de manera imprevista. (Young y Andrade, 1996, citados en Álamos 2013:11-12)

Hay también quienes ponen el acento en las características individuales del jefe de Estado, las que determinarían sus preferencias en la definición de prioridades. (Jons, 1994, citado en Álamos 2013:13)

Igualmente, el papel de los medios de comunicación es señalado como otra determinante para la selección de los temas de la agenda. (Luz, 1991 y Madera y Peak, 1998, citados en Álamos 2013:14)

## **1.6. Alcances del concepto de Asociación Estratégica**

Finalmente, cabe caracterizar la agenda de política exterior regional para el caso particular de estudio: los actores ALC-UE. Éstos han centrado su diálogo en un objetivo que orienta sus acciones birregionales: la denominada Asociación Estratégica Birregional (AEB).

En una mirada histórica, el concepto de Asociación Estratégica se instauró en el contexto de transformación hacia un orden unipolar post-Guerra Fría, liderado por Estados Unidos, y tendría inicialmente la finalidad de “salvaguardar el nuevo orden mundial” tras la caída del bloque soviético (Rocha, 2010). Para este autor:

Las asociaciones estratégicas se presentaron entonces como un medio organizacional informal en un contexto de cambio, puesto que trataban de crear una nueva dimensión en el desarrollo de las relaciones diplomáticas de alto nivel, pero evadiendo los compromisos de las alianzas político-militares de la Guerra Fría. (Idem)

En la evolución del concepto se distinguen tres etapas. La Asociación Estratégica es aplicada por primera vez a las relaciones de Estados Unidos con URSS, en los años 1989-1990, donde se perseguía instaurar un nuevo sistema de seguridad para Europa.

Los acercamientos soviético-estadounidenses para establecer una asociación en asuntos estratégicos aludían a un pacto mutuo de participación para alcanzar objetivos concretos de manera informal y flexible; así los nuevos asociados se comprometían a desarrollar una agenda de entendimiento mutuo y cooperación en términos básicamente políticos. (Idem)

En un segundo momento, más avanzados los años 90, el concepto se utilizó durante la ampliación de la OTAN, como medio para incrementar la influencia estadounidense en los países ex comunistas que no integraban la Organización. (Idem)

En el año 1994, la Asociación Estratégica es aplicada por primera vez en la UE, en el Acuerdo de Asociación y Cooperación con Rusia, que elevó el rango de las relaciones ruso-europeas al nivel de Asociación Estratégica y cuya finalidad era la cooperación política, “no obstante que, a primera vista, existiera poca sustancia real para que pudiera considerarse como propiamente ‘estratégico’ al diálogo ruso-europeo”. (Idem)

En este sentido, se trataría de una noción aplicada para distintos fines y en diferentes contextos. Por tanto, existiría un cierto consenso respecto a que la Asociación Estratégica sería un concepto no del todo definido y carente de un contenido único y preciso, al menos en la relación entre la UE y ALC. Así lo señalan diversos autores:

Al no existir una definición oficial del concepto de asociación estratégica se establece que cada actor que suscribe el mecanismo puede formular una interpretación distinta a su alrededor en diferentes momentos, conforme a sus propios criterios, sus objetivos de desarrollo y sus planes de inserción internacional. (Rocha, 2010)

Las asociaciones estratégicas son una categoría política que ningún documento de la Unión Europea o declaración define claramente, lo cual las convierte en un problema en sí mismo. Varios autores coinciden en la falta de literatura especializada sobre el tema y concepto de asociación estratégica, por lo que los planteamientos sobre las bases y fundamentos de las mismas se desarrollan a partir de la descripción histórica y documentos oficiales de la Unión Europea. (Quevedo, 2015:3)

A partir de esto, solo es posible ensayar algunas definiciones generales para aproximarse al significado de la Asociación Estratégica:

Las asociaciones estratégicas pueden considerarse nexos diplomáticos ad hoc concretados de acuerdo a criterios coyunturales, cuya significación histórica, desde un punto de vista constructivista, puede residir en que resultaban ser síntomas de un cambio cognitivo respecto a las consideraciones puramente realistas del sistema internacional existentes en la era bipolar. (Rocha, 2010)

Se puede definir o clarificar en términos generales el concepto de la asociación estratégica como una alianza entre dos o más Estados o regiones, con el objetivo de generar beneficios mutuos a partir de identificar sinergias de cooperación entre ambas partes. (Quevedo, 2015:6)

A una asociación estratégica de la UE se le puede definir sólo de manera aproximada, dependiendo de las funciones que va a cumplir en una relación bilateral o en un vínculo o proceso interregional; esto quiere decir que cada asociación puede ser definida de manera particular. (Rocha, 2010)

De esta forma, considerando esta última afirmación de Rocha, en cuanto a definir la Asociación Estratégica para cada caso específico, es posible caracterizar las distintas expresiones del concepto. Esto permitiría realizar comparaciones entre el significado que asume en distintos países o regiones:

Mientras que para China una asociación estratégica es un mecanismo que vincula sus proyectos de desarrollo interno con la cooperación con el exterior (el concepto es denominado *huoban guanxi*), para la Unión Europea sus asociaciones estratégicas son relaciones basadas en una agenda de cooperación que puede ser políticamente amplia pero jurídicamente vaga, basada en declaraciones de buena voluntad, con el fin primordial de instrumentar su propia agenda de buena gobernanza global. (Idem)

Igualmente, Rocha valoriza las asociaciones estratégicas, señalando que “algunas asociaciones han sido confeccionadas premeditadamente con una naturaleza simbólica, como en los casos euro-africano y euro-latinoamericano”. (Idem)

Por último, la Asociación Estratégica asume también un significado de posicionamiento en la esfera internacional para América Latina y el Caribe y la Unión Europea:

(...) la asociación estratégica no es –ni pretende serlo– un limitante en la capacidad de relacionamiento de cualquiera de las dos regiones con terceros. Por el contrario, debe ser entendida de manera que sea funcional al propósito de mejorar la capacidad de ambas regiones para su articulación con el resto de mundo, que es, después de todo, donde la capacidad competitiva de una y otra región se pone a prueba. (Valdez, citado en Sanahuja, 2015:17)

## **II. EL REGIONALISMO EUROPEO Y LATINOAMERICANO-CARIBEÑO**

Al aplicar el concepto de regionalismo al caso de la Unión Europea y de América Latina y el Caribe, representada en la CELAC, adoptaremos las definiciones más abiertas, planteadas por autores como Hurrell, Söderbaum, Fawcett, Thompson, Philips y Prieto, entre otros, puesto que permiten, principalmente en el caso latinoamericano y caribeño, validar procesos dinámicos y que suelen verse enfrentados al descrédito, precisamente por no encajar en concepciones más tradicionales.

Tanto la UE como la CELAC se ajustan a estas definiciones amplias: son integradas por un colectivo de estados y se construyen socialmente; mantienen diversos niveles de cohesión, constituyen entidades permanentes, que organizan a la región en torno a agendas prioritarias, políticas y prácticas y que generan o tienen el potencial de generar preferencias regionales, ocurren en espacios geográficos de proximidad, mantienen una regularidad e intensidad en sus interacciones y cuentan con un reconocimiento interno y externo.

Igualmente, despliegan una dimensión exógena, según lo que destacan Hurrell, Vivares, Torres y Cvetich, pues se relacionan extrarregionalmente con diversos actores internacionales. La propia relación CELAC-UE da cuenta de ello.

Así, considerando la condición más básica del regionalismo, como es el criterio de proximidad general planteado por Thompson, tanto la UE como la CELAC se conforman como expresiones de regionalismos a partir de una unidad geográfica, aun cuando los límites en el caso europeo sean difusos y discutibles y aunque América Latina y el Caribe constituyan espacios diferentes en su calidad de territorios continentales e insulares.

Ambos casos comparten un nivel de interacción regular y gozan de reconocimiento interno y externo como sistemas distintivos, según lo planteado por este mismo autor, pues mantienen una cohesión social basada en elementos étnicos, lingüísticos, culturales, sociales e históricos, que les otorga una identidad que los identifica fuera del sistema, según las definiciones de Hurrell, Cantori y Spiegel.

Igualmente, desde el planteamiento de Hurrell respecto a la percepción de los actores, tanto la Unión Europea como América Latina y el Caribe se autoperciben como un conjunto, con objetivos particulares. De allí surgen las Comunidades Europeas y los distintos subsistemas latinoamericanos, que hoy han derivado en la primera entidad pura y plenamente latinoamericana y caribeña: la CELAC.

Desde el neoliberalismo (Sterling-Folker, 2010), la UE resulta el mayor ejemplo de creación de institucionalidad regional y, si bien la CELAC es aún embrionaria en este aspecto, es igualmente expresión de un accionar a través de una institucionalidad común, que deberá ir perfeccionándose en su orgánica en la medida que avance su proceso.

Si en la década de 1960 América Latina pretendió aplicar modelos más o menos clásicos de regionalismo, normalmente inspirados en la experiencia europea, hacia el final de este siglo la práctica latinoamericana parece inspirarse en la máxima de que se hace camino al andar. (van Klaveren 1997:78)

En efecto, y no obstante su desarrollo particular, en la construcción regional latinoamericana y caribeña ha estado históricamente presente la pretensión de asimilarse al modelo institucional europeo, configurándose una nueva forma de integración, con parámetros propios pero con influencia evidente del *know how* y de la arquitectura institucional comunitaria europea. Aquí por ejemplo, los conceptos de “Comunidad” Andina, “Unión” Suramericana de Naciones, “Mercado Común” de Sur y otros presentes en los mecanismos latinoamericanos, dan clara evidencia de la inspiración europea. Entre ellos, probablemente la CAN y también el SICA, en Centroamérica, son los que han seguido de manera más fiel este ejemplo, con organismos supranacionales, políticas comunes y sistemas normativos adaptados desde la institucionalidad europea.

Sin embargo, la integración latinoamericana y caribeña, a partir del nuevo regionalismo, comienza de manera paulatina a abordar ámbitos de una integración más profunda, pero que no avanza en el orden del modelo europeo, sino que va tomando elementos de acuerdo a las necesidades subregionales o regionales prioritarias. Así, pueden apreciarse interesantes evoluciones en temas como la integración física y energética, defensa, desastres naturales, migraciones, temas judiciales y otros en los distintos espacios ALC.

De esta forma, “a pesar de la influencia de la teoría y de la práctica del regionalismo europeo, su relevancia para el regionalismo contemporáneo en otras partes es bastante menos claro”.<sup>23</sup> (Hurrell, 1995:60)

Y así llegamos al regionalismo post liberal, caracterizado por Sanahuja y Serbin, cuya definición permite entender de mejor manera las últimas instituciones regionales como el ALBA y la UNASUR y, en cierta medida, a la CELAC, dada la influencia de ambos subsistemas en su interior. En todos ellos prima el factor político como elemento fundacional de aglutinación.

Los postulados de Sanahuja y Serbin sobre el regionalismo post liberal, y también de otros autores latinoamericanos como Rojas, Jaramillo o Bonilla, se aplican claramente a las últimas experiencias de regionalismo en América Latina y el Caribe, cuya construcción regional es eminentemente una respuesta política colectiva a los desafíos del posicionamiento de la región en la escena internacional.

Por tanto, el fundamento político estaría en la base de al menos tres de las cuatro expresiones de regionalismos latinoamericanos y caribeños surgidos en el siglo XXI: ALBA, UNASUR y CELAC, siendo probablemente distinto el objetivo de la Alianza del Pacífico. Y esto es precisamente fuente de crítica de quienes juzgan a estos mecanismos a la luz del modelo europeo, que se funda en elementos económicos y que, por efecto de desborde (*spill over*), impactan en los más diversos ámbitos del accionar cohesionado entre países.

En definitiva, las razones subyacentes y objetivos de actuación en el caso de los regionalismos latinoamericano-caribeño y europeo, muestran que su base de construcción es prioritariamente de fundamentos liberales y neoliberales: el crecimiento armónico y el desarrollo colectivo, en función de construir un espacio regional de colaboración y de posicionamiento internacional pacífico.

Por último, los mismos criterios de flexibilidad y amplitud seleccionados para comprender el regionalismo pueden ser aplicados para el interregionalismo o birregionalismo, entendido como una unidad nueva, en este caso, la comunidad que se genera en el diálogo entre dos regiones. Así, la “comunidad eurolatinoamericana y caribeña” puede caracterizarse también

---

<sup>23</sup> Traducción propia

por su nivel de homogeneidad cultural, histórica y política descrito por Hurrell, Cantori y Spiegel, entre otros. Dada la raigambre compartida de Europa y América Latina y el Caribe, estas características comunes están tanto en la base de cada región, como en el conjunto de ambas regiones, siguiendo el criterio agregacionista de Hollis y Smith.

## **2.1. La UE y ALC/CELAC en su condición de actores regionales**

De acuerdo a las definiciones de Calduch (1991), la Unión Europea y América Latina y el Caribe serían actores internacionales/regionales, pues se justifican como tales tanto por su naturaleza como por su importancia, dimensiones que se basan en el elemento estatal y supranacional. Esto es muy claro en el caso europeo, que se apoya en pilares intergubernamentales y supranacionales. Y aun cuando en la CELAC no se contemplen niveles de cesión de soberanía, cumpliría igualmente la condición de ser un regionalismo conformado por una suma de estados.

Desde una dimensión más específica, ambas regiones serían igualmente actores internacionales/regionales, por su grado de cohesión y su autonomía exterior, pero caracterizados como actores integrados, en tanto poseen vínculos estables, objetivos colectivos y autonomía decisional, como señala Calduch.

Así, tomando la idea del grado de autonomía decisional y ejecutiva en el plano internacional, que definiría a los actores internacionales integrados –desde la cual se desprende su facultad de tomar decisiones y de ejecutar acciones internacionales–, es posible inferir la capacidad que tendrían los actores internacionales/regionales de ejercer una política exterior. En este sentido, el ejercicio de política exterior puede ser visto como producto o resultado de la condición de *actorness*, definida por Nolte (Cap. I, pág. 28) y, por tanto, de la existencia de un actor que las define y ejecuta.

De esta manera, cabe caracterizar la expresión de regionalismo que representan ambos actores, tanto en su configuración como en su actuación.

## 2.2. La Unión Europea en su dimensión exterior

Existe un reconocimiento generalizado de la condición de la Unión Europea como referente de regionalización y, particularmente, de integración regional. Es desde la experiencia de construcción europea que provienen las principales conceptualizaciones de integración regional, como modelo específico de regionalización.

La Unión Europea se autodefine en su página oficial como un proyecto político y una organización jurídica a la vez. (Portal UE). Sin embargo, este enunciado encierra una enorme complejidad en su detalle. Por tal motivo, nos centraremos exclusivamente en su dimensión exterior, tomando las definiciones oficiales y desde la situación post Tratado de Lisboa (2009).

Este texto de reforma se gestó para adaptar la institucionalidad europea a su drástica ampliación, que hoy alcanza a 28 países. Así, el Tratado contiene diversas innovaciones de acción exterior, tales como la creación del puesto de Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y el establecimiento de un servicio diplomático, el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), primer cuerpo diplomático regional del mundo.

De acuerdo con su mandato, la Alta Representante:

- dirige la Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión;
- contribuye con sus propuestas al desarrollo de esa política, que lleva a cabo como mandataria del Consejo, y garantiza la aplicación de las decisiones adoptadas;
- preside el Consejo de Ministros de Asuntos Exteriores;
- es también Vicepresidenta de la Comisión y, por lo tanto, garantiza la coherencia de la acción exterior de la Unión;
- representa a la Unión Europea en asuntos relacionados con la Política Exterior y de Seguridad Común, entabla un diálogo político con terceras partes en nombre de la Unión y expresa la opinión de ésta en los foros internacionales;
- ejerce su autoridad sobre el Servicio Europeo de Acción Exterior y sobre las delegaciones de la UE en terceros países y en organizaciones internacionales.

<http://eeas.europa.eu>

Por su parte, el SEAE:

Asiste a la Alta Representante en el mantenimiento de la coherencia y coordinación de la acción exterior de la UE, así como en la elaboración de las propuestas políticas y en su aplicación tras la aprobación del Consejo. También asiste al Presidente del Consejo Europeo y al Presidente y los miembros de la Comisión en sus respectivas funciones en el ámbito de las relaciones exteriores y garantiza una estrecha cooperación con los Estados miembros. (Idem)

Este servicio diplomático europeo está representado en el extranjero por las Delegaciones de la UE, establecimientos de rango diplomático.

En términos de su acción exterior, cabe destacar que el papel que desempeña la UE en los asuntos internacionales se plasma a través de “la diplomacia, el comercio, la ayuda al desarrollo y la cooperación con las organizaciones internacionales”. Son estos los mismos aspectos que relacionan a la UE con América Latina y el Caribe.

Los principios rectores de la actividad de la UE en el extranjero están descritos igualmente en el Tratado de Lisboa, donde se expresa que:

La acción de la Unión en la escena internacional se basará en los principios que han inspirado su creación, desarrollo y ampliación y que pretende fomentar en el resto del mundo: la democracia, el Estado de Derecho, la universalidad e indivisibilidad de los derechos humanos y las libertades fundamentales, el respeto de la dignidad humana, los principios de igualdad y solidaridad y el respeto de los principios de la Carta de las Naciones Unidas y el derecho internacional.  
<http://europa.eu>

Algunos puntos para dimensionar la acción exterior europea a través de la cooperación y el comercio:

Más de la mitad de la ayuda al desarrollo procede de la UE y sus países miembros y hace de ellos en su conjunto el principal donante de ayuda del mundo. La mayor parte de la ayuda se destina a los países menos desarrollados y de rentas bajas. En 2013, la UE gastó en ayudas al desarrollo 56.200 millones de euros, procedentes de sus propios fondos y de los presupuestos nacionales de los países miembros. [http://europa.eu/pol/dev/index\\_es.htm](http://europa.eu/pol/dev/index_es.htm)

La Unión Europea es el mayor bloque comercial del mundo y el comercio forma parte de sus políticas comunes. La UE habla con una sola voz en las negociaciones comerciales con sus socios internacionales para defender un sistema comercial internacional libre y más equitativo.

<http://europa.eu>

En su dimensión exterior, la UE ha sido definida también por diversos estudiosos como un poder "civil" o "normativo", ya que su política exterior no ha considerado el uso de la fuerza militar<sup>24</sup> (Neack, 2008:171). Por el contrario, se destaca la función de contención del conflicto del bloque europeo:

Europa toda es un claro ejemplo de una región que evolucionó de una dinámica conflictiva fundada en el balance de poder a una dinámica de coordinación entre unidades interdependientes que eliminó la guerra entre ellas del libreto de conductas externas. (Merke, 2013:26)

### **2.3. El regionalismo del siglo XXI en ALC**

Un primer elemento a tener en consideración son las motivaciones del regionalismo latinoamericano a partir de los años 90, que algunos autores sitúan en el "temor a la marginación" de los centros de poder, donde las dinámicas internas en la UE juegan un papel decisivo.

Hurrell señala que el movimiento de la, en ese entonces, Comunidad Europea hacia la conclusión de su mercado interno y los avances hacia una unión monetaria conducirían a Europa a un estado de introspección y pérdida de interés en América Latina, constituyendo éste otro factor de presión para la búsqueda de la unidad regional. Se teme que las ocupaciones intrarregionales conduzcan a un período de sostenida introspección en Europa. Y, en particular, se teme que Alemania, preocupada y abrumada por las demandas de la reunificación, ya no pueda desempeñar su papel central en la base de la relación económica entre la CE y América Latina. (Hurrell, 1996:203)

Esto es importante de constatar, pues la dirección que toman los hechos en el mundo en desarrollo suele estar influida por los movimientos en el mundo desarrollado.

---

<sup>24</sup> Traducción propia

El peso de los factores económicos también es relevante, y aquí ALC reacciona también al temor de que “la interdependencia económica esté creciendo con rapidez en un eje Norte-Norte, y de que América Latina y otras partes del mundo en desarrollo estén siendo cada vez más marginadas”. Esto se aprecia en algunas cifras, por ejemplo, sobre la participación de América Latina en las exportaciones mundiales, que en 1950 era de un 10,9%, bajando a un 5,43% en 1985 y a solo un 3% en 1990. (Idem)

Por ello sería posible afirmar que la UE ha estado presente en la génesis del regionalismo latinoamericano de los años 90, como un factor de impulso indirecto.

A partir del nuevo regionalismo de los 90, el siglo XXI encuentra a ALC ante una creciente proliferación de mecanismos de integración, donde el factor de proximidad geográfica no es la única condicionante, pues se tiende hacia un bienestar común más allá de las relaciones fronterizas, reconociendo afinidades y objetivos compartidos en un contexto de alianzas. Así, a mecanismos subregionales tradicionales como la Comunidad Andina, Mercosur, SICA o Caricom se suman otros de naturaleza más diversa.

Entre los factores detonantes de la multiplicación de geometrías se encuentra el interés de ciertos países como Brasil, Venezuela, Cuba, México o Perú de agrupar a la región o subregiones con fines determinados. Así por ejemplo, Brasil empieza a mirar a la región como un potencial político y económico, funcional a su pretensión de asumir una creciente relevancia mundial. Para Brasil, los demás países ALC representan no solo la posibilidad de contar con aliados en los esquemas multilaterales, sino también un área de crecimiento económico. Son además un espacio para la exportación de sus principales modelos, básicamente energéticos y sociales (biocombustibles, hambre cero, etc.). (Silva, 2012a)

Prueba de este interés fue la convocatoria a la I Cumbre Sudamericana, efectuada en septiembre de 2000 en Brasilia, en el contexto de la celebración de los 500 años del descubrimiento de Brasil, y que planteaba apoyar “la configuración de un área singular de democracia, paz, cooperación solidaria, integración y desarrollo económico y social compartido” (Comunicado de Brasilia, 2000). Este fue el origen de la que en 2004 sería bautizada como la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN), y que en 2008 pasaría a oficializarse como la **Unión de Naciones Suramericanas** (UNASUR). (Idem)

En el año 2004 nace un mecanismo autodefinido como de “integración diferente”: el **ALBA**, que surge del eje Cuba-Venezuela y cuyo nombre inicial era Alternativa Bolivariana para los pueblos de nuestra América. “Bolivariana”, pues recoge el legado histórico de las figuras integracionistas latinoamericanas del siglo XIX, como Bolívar, Sandino, Martí y otros. “Alternativa”, pues su sentido original era plantearse de manera contestataria a la propuesta estadounidense de un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). Cuando el proyecto hemisférico fue sepultado el año 2005, en la IV Cumbre de las Américas, la “Alternativa” perdió peso como objetivo central, pasando en 2009 a denominarse “Alianza”. (Idem)

En el otro lado de las iniciativas de inspiración ideológica se ubica la **Alianza del Pacífico**, lanzada en abril de 2011 entre cuatro países miembros del anterior Arco del Pacífico, compuesto por 11 países ribereños del Pacífico, desde México hasta Chile. A través de esta Alianza se desarrollaría una “integración profunda” de bienes, servicios, capitales y personas, tomando el modelo de las libertades básicas europeas. Es también una “integración hacia afuera”, para “ayudarnos y especializarnos en el gran comercio mundial”. Se ha declarado también como un proyecto contrapuesto al ALBA, complementario a los vigentes y abierto a la adhesión de nuevos países. (América Economía, 2011)

Todas estas nuevas iniciativas de integración, junto a las tradicionales geográficas y otras sectoriales, están contenidas dentro de la **CELAC**, que no reemplaza sino que coordina lo existente.

La CELAC busca complementar la arquitectura regional ya existente sobre la base de la no duplicación de esfuerzos, con el fin de potenciar elementos comunes y fomentar la complementariedad. (Presidencia CELAC Costa Rica 2014)

Así, entre las funciones de cada presidencia pro-témpore CELAC se establece la posibilidad de:

Convocar a una reunión de los Mecanismos Regionales y Sub-Regionales de Integración para compartir información, coordinar sus tareas, evitar duplicaciones e intensificar el diálogo, con el objeto de profundizar la unidad e integración y acelerar el desarrollo regional en áreas prioritarias para la CELAC. (Procedimientos para el funcionamiento orgánico CELAC, 2011)

Durante la primera Presidencia de la CELAC (2012) se reconocieron como mecanismos de integración al menos a 11 espacios latinoamericanos y caribeños, y que constituyen la base institucional latinoamericana y caribeña:

<b>MECANISMOS DE INTEGRACIÓN REGIONAL Y SUBREGIONAL EN CELAC</b>
ALADI
Asociación de Estados del Caribe
CARICOM
SICA
UNASUR
ALBA
Asociación de Estados del Caribe Oriental
Comunidad Andina
MERCOSUR
Alianza del Pacífico
Organización del Tratado de Cooperación Amazónica

*Fuente: Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, 19 de Julio de 2012*

Si bien esta enumeración tiene el mérito de reconocer las distintas geometrías latinoamericanas y caribeñas, no resulta exhaustiva en cuanto a las razones teóricas para considerar a uno u otro sistema un “mecanismo de integración”, en el sentido clásico del término.

Considerando la explicación de Hurrell del regionalismo, medido en su grado de cohesión social, económica, política y organizacional, es posible afirmar que, a pesar de que América Latina y el Caribe está compuesta por unidades heterogéneas, y que puede entenderse como un ensamblaje de subregiones diferenciadas de acuerdo a su posición geográfica, económica,

social, cultural y política, constituye igualmente una región, hoy amparada en una institucionalidad común: la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños, CELAC.

De cualquier forma, es importante señalar que hoy la CEPAL –en tanto mecanismo de apoyo técnico de la CELAC– se encuentra desarrollando nuevamente un papel de ordenamiento y apoyo que podría conducir a dotar de nuevos fundamentos el accionar regional actual. Por el momento, se encarga principalmente de estudiar las coordinaciones en los temas de complementación económica, comercio intrarregional, alternativas de financiamiento, recursos naturales, políticas sociales y desarrollo de infraestructura regional.

Todos estos temas dan cuenta de la matriz liberal de los regionalismos latinoamericanos y caribeños del siglo XX y XXI, donde se crean organizaciones regionales integradas por estados democráticos que ejercen intercambios comerciales, aun cuando no solo se limitan a ello, puesto que además abarcan variados ámbitos de interrelación. (Russett, 2010)

Pero también hay voces que se levantan en un sentido opuesto. El politólogo alemán Peter Birle evalúa negativamente el regionalismo latinoamericano y caribeño, considerando que:

A pesar de la existencia de tales instituciones, hasta hoy no hay una verdadera coordinación de políticas en ninguna de las áreas de las que deberían ocuparse, y en general son organizaciones débiles cuya permanencia se debe sobre todo a la ley de la inercia, con un impacto real muy restringido. (Birle, 2008:145)

Igualmente, considera que los países latinoamericanos, pese a la retórica, serían vecinos distantes, con pocas relaciones de confianza e interacciones intrarregionales poco densas. Birle habla de factores preocupantes, “que tienden a forzar la desconcertación latinoamericana”, tales como el creciente peso de los factores ideológicos en la política exterior de algunos países, las divergencias político-diplomáticas entre países vecinos y la falta de potencias “dispuestas a pagar los costos del liderazgo y que además sean aceptadas como tales en toda la región”, aludiendo básicamente a Brasil, México y Venezuela. (Birle, 2008:146-149)

Por otra parte, entre la baja densidad de relaciones hace notar el ejemplo del comercio intrarregional, que no superaría el 15% del total (Birle, 2008:146). No obstante, comenzarían a surgir signos positivos, pues “las grandes empresas de algunos países latinoamericanos,

sobre todo de Chile, Brasil y México, han comenzado a invertir en otras naciones de la región, lo cual ha contribuido a fortalecer las interdependencias económicas”. (Idem:148)

Birle reconoce también otros signos positivos, como el desarrollo de proyectos de integración física y energética de los últimos años, que “brindan enormes potenciales y pueden ayudar a crear las condiciones básicas para una mayor articulación política y económica”. (Idem)

Y en el ámbito político, da cuenta del cambio en los enfoques de la política exterior a partir de los procesos de democratización, explicando que “con el fin de las dictaduras, una nueva generación de políticos y asesores llegó al poder, con opiniones y actitudes más orientadas a la cooperación que al conflicto”. (Idem:147)

Otro aspecto positivo sería el incremento de las relaciones en los ámbitos no gubernamentales transnacionales. Destaca el crecimiento del “número de actores de las sociedades civiles latinoamericanas que se interesan por temas de política exterior”, recordando las redes transnacionales que operaron en las negociaciones del ALCA. Así, concluye que “a mediano y largo plazo, las redes de este tipo pueden contribuir a la creación de identidades regionales más sólidas”. (Idem:148)

Por último, una visión llamativamente más positiva proviene de Estados Unidos. En declaraciones a la prensa internacional, la secretaria adjunta para el Hemisferio Occidental del Departamento de Estado estadounidense, Roberta Jacobson, destacó el desempeño latinoamericano, considerando que “una zona antaño agitada se ha convertido en un ‘respetable actor’ en el panorama internacional, ‘comprometido con el progreso económico y social”. (El País, 2013)

#### **2.4. La CELAC: El nuevo mecanismo de representación e interlocución de América Latina y el Caribe**

Uno de los actores objeto de la tesis es la CELAC que, dado su reciente origen, amerita un mayor espacio explicativo. En ese sentido, se ahondará en las características de esta nueva entidad, para entender sus orígenes y su funcionamiento e inferir de qué manera ha podido incidir en la relación con la UE y en otras relaciones extrarregionales.

La CELAC surge con el antecedente del cambio de paradigma de las dos últimas décadas de historia de regionalismo latinoamericano y caribeño, donde se van configurando características distintas a la etapa de regionalismo abierto.

El “acta de nacimiento” de la CELAC, de 2011, la define de la siguiente manera:

La CELAC, único mecanismo de diálogo y concertación que agrupa a los 33 países de ALC, es la más alta expresión de nuestra unidad en la diversidad, donde en lo sucesivo se fortalecerán nuestros vínculos políticos, económicos, sociales y culturales sobre la base de una agenda común de bienestar, paz y seguridad para nuestros pueblos, a objeto de consolidarnos como una comunidad regional. (Declaración de Caracas, 2011, pto.28)

Gamble y Payne (citados en Rozas, 2015, Cap. I, pág. 25) señalan como objetivo de los regionalismos el acelerar, modificar o revertir el cambio social desde el cual surge la regionalización y la globalización. Y ello resulta claro en los postulados de la CELAC, señalados, entre otros, en la declaración que determina su creación. Así por ejemplo, la decisión 4 de la Declaración de Cancún (2010) plantea la intención de desarrollo político, económico, social y ambiental para América Latina y el Caribe, proponiendo:

Impulsar una agenda integrada (...), con el propósito de dar continuidad a nuestros mandatos mediante un programa de trabajo que promueva vínculos efectivos, la cooperación, el crecimiento económico con equidad, justicia social, y en armonía con la naturaleza para un desarrollo sostenible y la integración de América Latina y el Caribe en su conjunto. (CELAC, 2010)

La CELAC sería la mayor expresión de lo que Söderbaum denomina el “multilateralismo regional” (Cap. I, pág. 17), en este caso, el multilateralismo latinoamericano y caribeño, donde ALC se representa en sus subunidades regionales y unidades estatales, dando cuenta directa de sus intereses diferenciados en un espacio común. Esto se reconoce en el carácter de un proceso de “convergencia en la diversidad”, que reúne a países con realidades heterogéneas, pero que comparten ciertos diagnósticos subregionales producto de su geografía y cultura (andinos, atlánticos, caribeños, etc.), y también a gobiernos de distintas orientaciones ideológicas. Todos ellos se expresarían de manera directa y desde sus identidades particulares en este nuevo foro de representación regional.

Se trata del primer espacio de representación propiamente latinoamericano y caribeño, que surge como consecuencia lógica de una etapa de buen desempeño de la región, en términos de revaloración externa de sus recursos, de positivos índices macroeconómicos y de condiciones de estabilidad que han permitido avanzar en respuestas más eficientes tanto a sus problemas endémicos como a crisis transitorias.

La CELAC es heredera del Grupo de Río (GR) y de la Cumbre de América Latina y el Caribe para la Integración y el Desarrollo (CALC). El Grupo de Río fue el mecanismo de concertación política latinoamericano que funcionó por 25 años, pero que no alcanzó a tener representación directa de todos los países ni desarrolló una agenda propia. Por su parte, la CALC es una iniciativa brasilera lanzada en 2008 para avanzar en un proyecto de desarrollo e integración de toda América Latina y el Caribe.

Por tanto, la CELAC es la fusión de ambas instancias –lideradas en 2010 por México y Brasil– y se estructura tomando el formato y acervo institucional del GR y los contenidos de la CALC.

Desde su objetivo de coordinar a la región en torno a sus prioridades, la CELAC ha acordado numerosos documentos que reflejan por primera vez la posición latinoamericana y caribeña en torno a temas tan cruciales como la infraestructura para la integración física o el desarrollo social y erradicación del hambre y la pobreza, entre otros.

En síntesis, la CELAC es el mecanismo de índole política y geoestratégica que agrupa de manera pionera exclusivamente a los 33 países de América Latina y el Caribe. A partir de allí, pretende ordenar a la región desde sus espacios pre-existentes, en función de buscar consensos y complementariedades, fortalecer una visión regional en torno a las prioridades de desarrollo e integración, delinear sus opciones de política exterior y expresar la voz latinoamericana y caribeña en sus diálogos extrarregionales.

#### **- Las bases de conformación de la CELAC**

La CELAC se constituye en torno a un conjunto de principios y condiciones que revelan el ideario común latinoamericano y caribeño, pero que también dan cuenta de lecciones aprendidas de experiencias anteriores, y que se plasman en la Declaración de la Cumbre de la Unidad (2010) y en la Declaración de Caracas (2011).

Como se señalara anteriormente, la CELAC no sustituye sino que se construye sobre la base de lo existente, poniéndolo de acuerdo, y a partir de la convergencia entre la Cumbre de América Latina y el Caribe sobre Integración y Desarrollo y el Grupo de Río (CALC-GR), recogiendo los contenidos de la CALC y el acervo institucional del GR.

La diferencia principal con este último mecanismo es que la CELAC parte con una agenda de trabajo definida, mientras el GR fue más bien un foro de debate de las contingencias regionales. Por otra parte, si bien el GR estuvo en un permanente proceso de ampliación, en sus 25 años de funcionamiento no terminó de incluir, de manera directa, a la totalidad de los países de ALC, quedando subrepresentado El Caribe.

En cuanto al sistema de toma de decisiones en el marco de la CELAC, se aplica el consenso, en todas sus instancias. En sus procedimientos, se estipula además que las decisiones tendrán carácter de acuerdos políticos y constituirán mandatos (CELAC 2011, Acápite II, Decisiones). Si bien éstos representan una obligación para los países, no se alude aquí a sistemas jurídicos vinculantes, mecanismos de sanciones ni de solución de controversias, generándose una debilidad respecto a las posibilidades de cumplimiento.

Adicionalmente, y respecto a las iniciativas, declaraciones y documentos que se adopten en el marco del Plan de Acción, éstas serán implementadas “con base en los principios de flexibilidad y de participación voluntaria”. (CELAC 2011-b, punto 30)

Por ahora, la conjunción entre el consenso como forma de decisión y la flexibilidad y participación voluntaria en las acciones ha sido la fórmula acordada para avanzar de manera conjunta, pero dejando un espacio para la consideración de las diferencias. Cualquier otro sistema, al menos en una etapa inicial, habría resultado forzado y apartado de la realidad, arriesgando la imposición de visiones particulares o la paralización de los avances.

En cuanto a su conformación, está previsto que la CELAC funcione a partir de una estructura liviana, sin mecanismos burocráticos, de manera de priorizar el diálogo constructivo por sobre las arquitecturas institucionales. Su carácter institucional es el de foro, similar al modelo del GR, sin implicar constitución de sedes u organismos estables ni compromisos de aportes.

De cualquier forma, tanto el mecanismo de toma de decisiones como la posibilidad de instaurar una sede estable son temas que deberían ir evolucionando en la medida que el foro se consolide y los países así lo determinen.

En términos de su estructura, la CELAC tiene instancias de Jefes de Estado y de Gobierno (reunión anual), de Ministros de Relaciones Exteriores y de Coordinadores Nacionales (reuniones bianuales) y una Presidencia Pro Témpore (PPT) anual elegida por consenso y apoyada por otros tres miembros: la anterior Presidencia, el país sucesor y la Presidencia anual del Caricom.

#### - **El estreno extrarregional de la CELAC**

La CELAC no solo es una voz de concertación interna, sino también para conectar a la región con el mundo. Así se afirma en los prolegómenos de la Declaración de Caracas, donde los mandatarios de ALC se manifiestan:

Decididos a promover y proyectar una voz concertada de América Latina y el Caribe en la discusión de los grandes temas y en el posicionamiento de la región ante acontecimientos relevantes en reuniones y conferencias internacionales de alcance global, así como en la interlocución con otras regiones y países. (CELAC, 2011-b, punto 9)

Y este carácter se ha ido reforzando sistemáticamente. Así por ejemplo, la Presidencia 2014 (Costa Rica), reafirma que:

Por mandato de los Jefes de Estado y de Gobierno, la CELAC se constituye en la voz unificada de la región en temas de consenso; es el único interlocutor, que luego de seguir las reglas de funcionamiento, puede promover y proyectar una voz concertada de ALC en la discusión de los grandes temas globales, con el objetivo de buscar una mejor inserción y proyección de la región en el ámbito internacional". (CELAC, 2014)

En particular, en el documento de Procedimientos de la CELAC se prevé de manera explícita la vinculación con otras regiones. Allí se establece la responsabilidad que esta entidad asumirá en el diálogo político con "otros actores intergubernamentales, organismos y mecanismos internacionales" y en la "concertación de posiciones comunes en foros multilaterales" (CELAC 2011). Igualmente, se reconoce a la CELAC como "el mecanismo

representativo de América Latina y el Caribe”, en cuyo carácter asume la interlocución extrarregional, consignándose las siguientes instancias de diálogo: la Cumbre ALC–UE, el Diálogo Ministerial Institucionalizado entre el GR y la UE, y los demás diálogos que el GR haya mantenido con países o grupos de países en el marco de la Asamblea General de Naciones Unidas. (CELAC 2011. Acápites III – Vinculación con otras regiones)

De esta enumeración se desprende el papel relevante de la Unión Europea, con la cual ALC ha sostenido el intercambio institucional más antiguo e intenso. No obstante, la sola organización de la región en torno a la CELAC ha concitado el interés también de otros países por reforzar sus diálogos con ALC, con lo cual se abre una plataforma de relacionamiento exterior que puede dinamizar las relaciones latinoamericanas y caribeñas con países y zonas estratégicas.

Aquí, la primera PPT –Chile 2012– estableció las coordinaciones necesarias para ampliar los diálogos de ALC con otras regiones y países, iniciándose ese año un intenso relacionamiento con los más diversos estados y agrupaciones, tales como China, India, Rusia y la Unión Africana, entre otros que han expresado su interés por formalizar sus vínculos con la CELAC.

De cualquier forma, el primer diálogo extrarregional institucionalizado que sostuvo la CELAC fue con la Unión Europea, en la Cumbre que protagonizaron ambas regiones en Santiago en enero de 2013, dando continuidad a las cumbres que se realizaban desde 1999. Desde allí, nuevos diálogos se han ido sumando:

En cuanto mecanismo representativo de ALC, la CELAC asume sus atribuciones, la interlocución de la Comunidad con otros países y grupos regionales. Destaca entre ellos el diálogo de la CELAC con la Unión Europea, el Foro CELAC-China, el Mecanismo de Diálogo con la Federación de Rusia, así como los acercamientos con la República de Corea, el Consejo de Cooperación para los Estados Árabes del Golfo, Turquía y Japón. (CELAC, 2014).

#### - **Atributos y potencialidades de la CELAC**

Una vez delineados los principales aspectos de la CELAC que inciden en su accionar exterior, es importante también señalar que, por tratarse de un foro nuevo, en ejercicio apenas desde el año 2012 –cuando Chile puso en marcha la primera Presidencia Pro Témpore de la entidad–, hay muchos aspectos en definición y que deberán ser evaluados en el tiempo. Asimismo, al

igual que ocurre con otros mecanismos latinoamericanos, suelen estar presentes los juicios de desconfianza frente a la proliferación de sistemas y los cuestionamientos por su capacidad de actuación y posibles superposiciones.

Dada la ambición con la que nace la CELAC, resulta ser una instancia controversial, pues mientras para algunos es el corolario de la integración latinoamericana y caribeña y la materialización del sueño bolivariano de contar con un mecanismo que integre y represente a toda la región, para otros es la demostración de la incapacidad regional de ponerse de acuerdo y de avanzar en torno a prioridades efectivas.

El momento histórico en el que se enmarca la creación de la CELAC es destacado como un factor propicio para su avance real y para la superación de viejos obstáculos a la unidad latinoamericana. En palabras de autores norteamericanos:

Las reverberaciones de la reciente crisis financiera global han creado un imperativo para los países latinoamericanos: organizarse y articular propuestas estratégicas comunes en foros multilaterales globales. (Legler y Santa Cruz 2011:23)

Igualmente, desde FLACSO, Francisco Rojas ha señalado que frente a la crisis financiera global los países latinoamericanos y caribeños coincidieron en que “su origen se ubica en los países desarrollados y las consecuencias de ella son vividas por todos”. Este punto en común habría acrecentado la ya expresada necesidad de lograr concertar una sola voz entre los países latinoamericanos, para poder incidir en las decisiones globales. (Rojas, 2011:228)

La creación de la CELAC reflejaría más que nunca el compromiso político serio de las naciones latinoamericanas y caribeñas de construir una agenda común, posiciones compartidas y espacios comunes para beneficio de la región, en la perspectiva de obtener un mayor peso en el escenario internacional. (Idem)

Así, la necesidad de tener un órgano de representación latinoamericano y caribeño, dada la cantidad de temas comunes y la nueva relevancia y demanda externa de la región en un contexto de bonanza sería un factor de impulso para el surgimiento de la CELAC.

Siguiendo la lógica de la necesidad de las instituciones regionales planteada por Hurrell (Cap. I, pág. 27), podemos decir que la CELAC, como expresión de un nuevo regionalismo, surge

por la necesidad de tener una representación regional ante la cantidad de temas comunes y necesarios de resolver colectivamente, dado el valor de sus recursos. De esta forma, la CELAC viene a ser la necesaria entidad administradora de las prioridades regionales.

Otras visiones auspiciosas de autores colombianos y mexicanos mencionan que:

Es la primera vez que se construye un escenario puramente latinoamericano y caribeño, que deberá convertirse en un espacio propio para discutir y abordar una visión regional propia, evitando que ello derive en prácticas aislacionistas o de confrontación, en un intento por mejorar sus capacidades y posición en la política regional e internacional. (Nivia-Ruiz y Prieto-Cardozo, 2014:58)

(...) la CELAC se configura como un interlocutor de peso y con una visión más definida sobre sus objetivos ante socios estratégicos como la Unión Europea, lo cual es fundamental en un entorno de cooperación en constante cambio y donde un acercamiento, a partir de una posición coherente, es importante no solo para impulsar el intercambio comercial; sino para compartir experiencias con el propósito de alcanzar mejores estándares de vida para las y los ciudadanos(as) de los estados miembro. (Bonilla y Alvarez, 2013:9)

El español José Antonio Sanahuja hace también un exhaustivo recuento de los diferentes aspectos de valoración de la CELAC. Por una parte, su relevancia radicaría en su alcance regional, como “entidad que agrupa al conjunto de la región pese a la pluralidad de visiones y estrategia políticas económicas y sociales que hoy coexisten en su seno” (Sanahuja, 2015:31). Por otra, considera a la CELAC como una expresión de la diplomacia de cumbres, y en esa calidad, sería una manifestación altamente representativa, validada en la asistencia de un gran porcentaje de sus miembros a cada cita regional.<sup>25</sup>

Igualmente, la CELAC posee una doble dimensión: “ad intra de la propia región y ad extra de cara a la agenda global y a otros actores, los organismos internacionales y la UE” (Idem:32). Y aquí subyace uno de sus rasgos más relevantes, por cuanto “modifica las expectativas e incentivos para la toma de posición y, en su caso, la acción colectiva de la región en el marco de la identidad “unionista” y las matrices de política exterior de sus miembros. (Idem)

---

<sup>25</sup> A la II Cumbre de La Habana asistieron 30 de los 33 países ALC.

Asimismo, posee la facultad de “promover la cooperación sectorial, en una agenda multidimensional que abarca diversos ámbitos”, dentro de los que se cuentan los económicos, sociales, ambientales, científicos y tecnológicos, entre otros. Ya en el Plan de Trabajo de 2014 se identificaban 30 diálogos sectoriales y 21 ejes temáticos. (Idem)

Finalmente, la CELAC tendría un importante papel de contención democrática en la región, resguardado por la Declaración Especial sobre Defensa de la Democracia aprobada en 2011, que constituye una suerte de cláusula democrática, que prevé un mecanismo de consulta y opciones de actuación que incluyen desde la mediación hasta las sanciones. (Idem)

Aportando mayores elementos, el diplomático cubano Roberto Yepe valora la CELAC, al igual que a otras formas de regionalismo latinoamericano y caribeño –ALBA, Petrocaribe y UNASUR– como demostraciones del surgimiento de un nuevo multilateralismo en ALC, que se caracterizaría por tres rasgos comunes a estos procesos:

- 1) el rescate del principio del pluralismo político y económico,
- 2) el desarrollo de un sentido de la solidaridad regional no visto desde las luchas por la independencia y
- 3) la puesta en evidencia de la contradicción entre el proyecto asociativo bolivariano y la concepción panamericanista, que representa el principal factor de complejidad en el actual entramado institucional multilateral de nuestra región. (Yepe, 2013:16)

En efecto, en el caso de la CELAC es claro que como nuevo multilateralismo regional sus características están dadas en las tres razones que señala Yepe, incluso en aquella que puede representar una de las dificultades en la definición de consensos regionales y en el diálogo extrarregional, cual es la confrontación entre el “ala bolivariana” y el “ala neoliberal” del grupo.

En paralelo a las apreciaciones positivas respecto a la CELAC encontramos también diversas dudas sobre su capacidad efectiva de constituirse en una plataforma de acuerdos, de visiones comunes y de avances reales, considerando además la poca efectividad que han mostrado otras iniciativas en la región.

De esta manera, hay voces críticas que señalan que la región no tendría la capacidad para emprender un verdadero proceso conjunto:

No existe la más mínima coordinación de políticas entre los diferentes Estados de la región en ningún nivel: comercio, defensa, relaciones exteriores, solución de la problemática social, etc. No hay un “consenso latinoamericano”. (Dallanegra, 2008:89)

Siguiendo el planteamiento de Cantori y Spiegel, en cuanto a las esferas de los subsistemas regionales, la CELAC tendría un sector central en Brasil y México, los principales actores de ALC –por su tamaño, peso de sus economías y relevancia internacional– mientras que en el sector periférico se ubicarían los demás países de la región.

Y esto da pie para ciertos cuestionamientos sobre la capacidad de conducción de un proceso latinoamericano y caribeño. Así por ejemplo, el argentino Luis Dallanegra considera que los dos grandes hegemones –México y Brasil– se encontrarían incapaces de hacerlo o, como señala el alemán Peter Birle, no estarían dispuestos a asumir los costos del liderazgo regional. Mientras México mira política y económicamente hacia Estados Unidos –85% de su producción va dirigida hacia ese país–, Brasil tampoco asumiría el liderazgo efectivo en la región. (Birle, 2008)

Esto es reforzado por Dallanegra, quien considera que:

El caso de Sudamérica es sumamente complejo. Brasil es líder indiscutido de esta región e incluso tiene una importante presencia política, comercial y económica en toda América Latina y el Caribe, pero carece del liderazgo suficiente como para poder “direccionar” a la región hacia un proyecto de desarrollo e inserción internacional que le permita tener un papel más significativo. (Dallanegra 2008:113)

Por último, Legler y Santa Cruz (2011:21) ponen el acento en la debilidad institucional de la CELAC que, al igual que la UNASUR “continúan una larga tradición de multilateralismo ‘pro tēmpore’, en la cual los presidentes se turnan períodos específicos como dirigentes de los organismos regionales, afectando con ello la continuidad de los proyectos”.

De cualquier forma, lo que sí resulta un hecho cierto es que la CELAC es una nueva comunidad regional que comienza su andar en torno a una agenda de prioridades consensuadas, con una representación plena y directa de los 33 países de América Latina y el Caribe y con una interlocución extrarregional reforzada, rasgos objetivos que dan luces de su potencial.

### **III. ANTECEDENTES Y EVOLUCIÓN DE LA RELACIÓN ALC-UE**

Para constatar las tendencias actuales del diálogo entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe es necesario conocer primero los antecedentes de la relación birregional: su historia de institucionalización, los elementos comunes, las características del regionalismo europeo y, principalmente, del latinoamericano y caribeño, cuyo corolario se da en la creación de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños, la CELAC.

#### **3.1. Cuatro décadas de relaciones birregionales institucionalizadas**

Históricamente la Unión Europea ha sido el principal socio de América Latina y el Caribe, en sus diferentes ámbitos de relacionamiento: económico, político y de cooperación, entre otros. En efecto, la UE ha sido el primer cooperante de ALC –3.000 millones de euros en la década 1999-2009–, el primer inversor –con un stock de inversión directa sobre los 312.000 millones de euros al 2009– y el segundo socio comercial –primero, en el caso de Mercosur–. (Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, 2012).

Asimismo, en 2013 la UE fue el segundo socio comercial de la región de la CELAC en su conjunto en un nivel similar al de China y por detrás de Estados Unidos. Y el comercio de bienes entre la UE y ALC prácticamente se duplicó en los últimos diez años (2004-2014), llegando a 209.200 millones de euros en 2014 (6,2% del comercio total de la UE), mientras que el comercio de servicios ascendió a 72.200 millones de euros en 2013. (UE, 2015:7). Con ello:

La UE sigue siendo el principal inversor extranjero en los países de la CELAC, con unos volúmenes de inversión extranjera directa (IED) que en 2013 totalizaron 505.700 millones de euros, lo que representa el 10,3% de los 4,9 billones de euros de IED de la UE en el extranjero y aproximadamente el 35% de la IED en la CELAC. (Idem)

En un sentido contrario, en 2013 “las inversiones de la CELAC ascendieron a 135.500 millones de euros, lo que representó el 3,6% de la IED que recibió la UE”, precisando que de esa cantidad, “el 42,9% procedió de Brasil (58.200 millones de euros) y el 16,7% (22.600 millones de euros), de México”. (Idem)

En lo global, la IED de la UE en los países de la CELAC “es superior a la de la UE en Rusia, China y la India juntas (319.000 millones de euros en 2013)”. (UE, 2015)

Para ALC se trata de la relación extrarregional más antigua, profunda y ambiciosa, con más de cuatro décadas de diálogo formalmente institucionalizado. En efecto, comenzaban los años 70 y los parlamentos europeo y latinoamericano inauguraban un mecanismo formal de intercambio en torno a dos o tres temas de interés común, donde se presentaban las visiones de ambas regiones para debatir, sacar conclusiones y hacer recomendaciones a sus Ejecutivos. Así, en julio de 1974 en Bogotá se realizó la I Conferencia Interparlamentaria AL-UE, el primer mecanismo formal de diálogo que perseguía “profundizar en los vínculos históricos, económicos y culturales” entre ambas regiones. (Parlamento Europeo, 2004)

Desde allí, se abrieron progresivamente nuevas instancias de diálogo. Así, diez años después, en septiembre de 1984, se realizó en Costa Rica la primera reunión de ministros de Relaciones Exteriores de Centroamérica y de la –en ese entonces– Comunidad Europea, en lo que se llamó el Diálogo de San José, cuyo objetivo era aportar a la pacificación y desarrollo centroamericano. En efecto, los ministros allí reunidos coincidieron en:

(...) la necesidad de dotar a la región centroamericana de instrumentos efectivos para lograr la paz y la democratización; así como para enrumbar el camino al desarrollo económico y la integración con miras a una mejor inserción de los países del área en la economía mundial. (Standley, 2003)

En el marco de la sexta reunión de los ministros del Diálogo de San José, en abril de 1990 en Dublín, los ministros del Grupo de Río –mecanismo latinoamericano y caribeño de coordinación y concertación política creado cuatro años antes– presentaron una propuesta de intercambio entre Europa y América Latina en torno a dos ejes: “el fomento de la cooperación comercial y tecnológica con la Comunidad y la institucionalización del diálogo bi-regional”. Así, en diciembre de 1990, a través de la Declaración de Roma, se formalizan las relaciones entre la Comunidad Europea y el Grupo de Río, celebrándose la primera reunión ministerial institucionalizada entre la Comunidad y el Grupo de Río en abril de 1991, en Luxemburgo. (EC, 1993)

Estos mecanismos se mantuvieron activos y fueron impulsando una agenda común a través de reuniones alternadas en ambas regiones. El surgimiento y auge de este proceso se explicaría por tres hechos claves:

La incorporación de España y Portugal –los países con lazos históricos más cercanos a ALC– a la UE, lo que se tradujo en un incremento del comercio y de las relaciones diplomáticas entre ambas regiones. Luego, el Tratado de Amsterdam que entró en vigor en 1999 y que incluyó la creación de la figura del Alto Representante de Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, que vino a mejorar la organización de las relaciones exteriores europeas. Por otra parte, en América Latina en los 90, el proceso de regionalización abierta. (Kanner, 2009:219)

Esto habría producido la intensificación y progresión de las relaciones birregionales, por lo cual las relaciones políticas, económicas y de cooperación en los más diversos campos presentaron avances de gran significación, hasta alcanzar el máximo nivel de institucionalización del diálogo en las cumbres de jefes de Estado y de Gobierno. Y esto es particularmente novedoso, pues “nunca antes dos regiones habían convenido en una estrategia global para enfrentar el porvenir unidas en torno a un proyecto común”. (Leiva, 1999:47)

Para América Latina, el primer proceso de cumbres extrarregionales se dio con la UE, al inaugurarse en junio de 1999 las Cumbres ALC-UE, en Río de Janeiro. En esa ocasión ambas partes se comprometieron en un proceso de Asociación Estratégica Birregional, que se iría concretando a través de una red de acuerdos tridimensionales, los llamados “acuerdos de Asociación”, que contenían componentes económico-comerciales, pero también de diálogo político y de cooperación. (CELARE, 1998 y Leiva, 1999)

Por tanto, pasar revista a este proceso de más de 40 años de diálogo entre institucionalidades regionales permite concluir que se trataría de una relación al menos madura y de mutuo conocimiento, y que ha ido avanzando desde los intercambios políticos, pasando por la solución concreta de problemas subregionales –como es el caso de la estabilización de Centroamérica– hasta un nivel multidimensional y estratégico, impulsado por las Cumbres ALC-UE, hoy CELAC-UE.

Cabe señalar que el único momento en que América Latina y el Caribe ha estado representada de manera plena es en el diálogo con la Unión Europea, pues en las Cumbres ALC-UE han participado desde sus inicios los 33 países independientes de la región. En otros espacios de intercambio como las Cumbres Iberoamericanas participan 19 países ALC –18 de América Latina y solo uno del Caribe: Cuba– y en la OEA lo hacen 32 –faltando Cuba–.

### **3.1.1. Valores e identidades comunes**

En la base de este proceso birregional se encuentra una razón básica: los valores que unen a ambas regiones, a través de la historia y raigambre compartida, lo cual sustenta un ideario latinoamericano-caribeño-europeo, que les permite proyectarse como regiones con visiones similares en un mundo de alianzas.

Esto sería lo que Rojas (2011) denomina multilateralismo cooperativo, donde se incorporaría el valor de la identidad en el contexto de la interdependencia global.

Así, podemos dar cuenta de ciertos “valores occidentales comunes”, que revelan una notable coincidencia de principios que nos congregan. Si miramos el Tratado de la UE, la Unión se autodefine por unos valores que podrían ser indistintamente latinoamericanos y caribeños:

La Unión se fundamenta en los valores de respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías. Estos valores son comunes a los Estados miembros en una sociedad caracterizada por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres. (Tratado UE, Art.2)

Igualmente, la Declaración de Cancún, que anuncia la creación de la CELAC, en perfecta consonancia con los postulados europeos, señala su decisión de:

Consolidar y proyectar, a nivel global, mediante la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños la identidad latinoamericana y caribeña con fundamento, entre otros, de los siguientes principios y valores comunes: 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; un diálogo permanente que promueva la paz y la seguridad regionales. (Declaración de Cancún, Pto.3)

De esta forma, se aprecia que la cuestión de las identidades se encuentra a la base de la relación ALC-UE, lo cual permite hablar de una comunidad de valores.

Reconociendo estos idearios comunes, en la I Cumbre ALC-UE de 1999 los mandatarios de ambas regiones hacen numerosas alusiones a sus valores compartidos:

Esta asociación está construida y contribuirá al fomento de objetivos comunes tales como el fortalecimiento de la democracia representativa y participativa y las libertades individuales, el Estado de derecho, la gobernabilidad, el pluralismo, la paz y seguridad internacionales, la estabilidad política y el fomento de la confianza entre las naciones. (Declaración de Río de Janeiro, Pto.4)

Concordamos en que las prioridades para la acción se basan en un compromiso común con la democracia representativa, el estado de derecho, la gobernabilidad, el pluralismo y el desarrollo social, incluyendo la distribución más equitativa de la riqueza y las oportunidades, así como en una integración armónica a la economía global. (Prioridades para la acción de Río de Janeiro, 1999, Preámbulo)

Y es la historia y los valores compartidos los que dan lugar a objetivos comunes, que caracterizan el eje de construcción de la relación en torno a una Asociación birregional:

Esta primera e histórica Cumbre fue convocada en virtud de la voluntad política de fortalecer las ya excelentes relaciones birregionales, basadas en valores compartidos y heredados de una historia común. El objetivo de esta Cumbre es fortalecer los vínculos de un entendimiento político, económico y cultural entre las dos regiones, a fin de desarrollar una asociación estratégica entre ambas. (Declaración de Río de Janeiro, 1999, Introducción)

Nosotros los Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea y de América Latina y el Caribe, hemos decidido promover y desarrollar nuestras relaciones hacia una asociación estratégica birregional, basada en la profunda herencia cultural que nos une y en la riqueza y diversidad de nuestras respectivas expresiones culturales. Las mismas nos han conferido acentuadas identidades multifacéticas, así como la voluntad de contribuir para la creación de un ambiente internacional que nos permita elevar el bienestar de nuestras sociedades y cumpliendo con el principio del desarrollo sostenible, aprovechando las oportunidades que ofrece un mundo cada vez más globalizado, en un espíritu de igualdad, respeto, alianza y cooperación entre nuestras regiones. (Idem)

Estos elementos declarativos no solo se expresan en el momento de establecimiento del diálogo institucionalizado al máximo nivel. Los valores y objetivos compartidos se ven reforzados en todas las declaraciones de sucesivas cumbres:

Nuestra historia y cultura, junto con los valores y principios que compartimos, constituyen la base de esta relación privilegiada, así como de nuestro enfoque común sobre las principales cuestiones internacionales. (Declaración de Madrid, 2002)

En la II Cumbre ALC-UE (Madrid, 2002) se emitió, además de una declaración política final, un anexo que describía en 83 puntos los valores y posiciones comunes de la comunidad eurolatinoamericana y caribeña, en torno a los ámbitos político y económico, así como en lo cultural, educativo, científico, tecnológico, social y humano, conformando un compilado de los principios que impulsan la Asociación.

En esta enumeración de valores compartidos se señalan la democracia, el Estado de Derecho, el desarrollo económico y social, los derechos humanos, la justicia y la igualdad social, la modernización, la liberalización comercial, la distribución equitativa de los ingresos económicos y de las nuevas tecnologías, el desarrollo sostenible, la integración regional, la observancia del Derecho internacional, los objetivos y principios de la Carta de Naciones Unidas, la no intervención y autodeterminación de los pueblos, el respeto a la soberanía, la integridad territorial y la igualdad entre los Estados, entre otros. (Valores y posiciones comunes ALC-UE 2002)

Igualmente, la I Cumbre CELAC-UE (Santiago, 2013) dedica un capítulo de su declaración final a detallar los “Valores y posiciones comunes en el ámbito internacional y multilateral”, enumerando temas como el compromiso con el multilateralismo, con los principios de la Carta de Naciones Unidas, con el respeto a la territorialidad, a los derechos humanos, la paz y la cooperación. Se coincide en la promoción del libre comercio, el acceso a las tecnologías, la reforma del sistema financiero, el desarrollo sustentable, la lucha contra el cambio climático, el terrorismo y el tráfico de drogas y la prioridad por el desarrollo social, entre otros. (Declaración de Santiago, Capítulo II)

De esta manera, la política exterior entre la UE y la CELAC, ejercida en el proceso de cumbres birregionales, no solo estaría fundamentada en el intercambio de “capacidades materiales” o

estaría “basada en el interés”, como señala Flockhart (2012, Cap. I, pág. 32), pues expresaría también identidades y conocimiento compartido, que se manifiesta en posiciones comunes plasmadas en declaraciones y planes de acción, entre otros documentos.

### **3.1.2. La Asociación Estratégica Birregional ALC/CELAC-UE**

A partir de esta historia, valores y objetivos se plantea la construcción de un objetivo común: la Asociación Estratégica Birregional (AEB). Como lo expresa el ex diplomático chileno, Patricio Leiva:

La Asociación entre América Latina y el Caribe y la Unión Europea se sustenta en una historia y cultura común, lo cual ha dado lugar a un amplio conjunto de valores y principios compartidos que se traducen en visiones comunes del hombre y la sociedad, del desarrollo y las relaciones internacionales”. (Leiva, 1999:49)

En contraposición al planteamiento de Hurrell (1995, Cap. I, pág. 15), el espacio ALC-UE puede ser considerado efectivamente como una “comunidad natural”, con raíces históricas compartidas, valores e intereses comunes.

Así lo entiende el peruano Jorge Valdez, director ejecutivo de la Fundación EU-LAC, quien desde una perspectiva europea sustenta la lógica de que:

América Latina y el Caribe, una región con la que históricamente comparte valores que expresan una manera análoga de ver el mundo, con una demografía inversa y complementaria, con una importante base de recursos y con déficits en materia de innovación productiva, sea el socio natural en esa empresa. (Valdez, citado en Sanahuja, 2015:16)

Por otro lado, la Asociación Estratégica Birregional se fundamenta en la importancia del vínculo ALC-UE, e implica un compromiso derivado directamente de este acervo común y de los valores y miradas coincidentes.

Se trata de un diálogo de gran escala y, por tanto, con una enorme influencia potencial. De los 193 miembros de Naciones Unidas, 61 países conforman la comunidad ALC/CELAC-UE, es decir, prácticamente un tercio del principal sistema de gobernanza global. De ello se

desprende una capacidad aún no explotada de incidencia euro-latinoamericana y caribeña en las decisiones mundiales.

Puesto que la relación ALC/CELAC-UE es de amplios contenidos y complementariedad, que se traducen en un intercambio de mutuos beneficios, la Asociación Estratégica podría derivar en un ejercicio avanzado de concertación entre ambas regiones, de manera de proyectar una alianza determinante a nivel multilateral.

Tanto Europa como América Latina, aunque con intensidades muy diferentes, han enfrentado la globalización como un proceso de regionalización. En esta perspectiva, la Asociación viene a ser la complementación natural de dos agrupaciones de países que comparten una misma visión acerca del marco adecuado para lograr relaciones internacionales más eficientes y ordenadas, de manera de asegurar un desarrollo más estable, dinámico y equitativo. (Leiva, 1999:49)

En cuanto a su contenido, la AEB no agota sus objetivos en la dimensión comercial, sino que se sustenta en una agenda multidimensional, que incluye también elementos políticos y de cooperación. Desde la Fundación EULAC se define así el propósito de esta Asociación entre regiones:

(...) configurar un modelo socio-económico sostenible que garantizara la erradicación de la pobreza y el desarrollo de las dos regiones a través de un diálogo político cada vez más fluido y de la cooperación, situándose en ese marco la intensificación de las relaciones comerciales. (Valdez, en Sanahuja, 2015:10)

De allí se desprende la convicción de ambas partes de que la acción y el compromiso conjuntos representan “un valor agregado efectivo en el tratamiento de temas en la agenda birregional y global”. (Idem)

Para América Latina y el Caribe, la Asociación con la UE representa el nivel más avanzado de relaciones extrarregionales y que, hasta el momento de instauración de la CELAC, era característico y se mantenía de manera exclusiva con la UE.

## IV. TENDENCIAS DEL DIÁLOGO CELAC-UE

### 4.1. Importancia del vínculo birregional

Por lo descrito en el punto 3.1.sobre la historia de las relaciones eurolatinoamericanas y caribeñas, es indudable que ambas regiones han desarrollado durante décadas un vínculo privilegiado y de relevancia mundial. Su importancia ha sido explicada de la siguiente manera:

La UE y la CELAC reúnen a sesenta y un países (casi una tercera parte de los miembros de las Naciones Unidas), ocho miembros del G-20 y agrupan a más de mil millones de personas (aproximadamente el 15,5% de la población mundial). (UE, 2015:3)<sup>26</sup>

En términos comerciales:

En 2013, las exportaciones de la UE ascendieron a 128.700 millones de euros (es decir, el 14,1% del total de las importaciones de la CELAC) y las importaciones de la UE ascendieron a 94.400 millones de euros (es decir, el 11,4% del total de las exportaciones de la CELAC). (UE, 2015:7)

El comercio de mercancías entre la UE y los países de la CELAC alcanzó los 209.200 millones de euros en 2014. En servicios, alcanzó los 72.200 millones de euros en 2013. (Idem)

La UE es el principal inversor extranjero en los países de la CELAC. Los volúmenes de inversión extranjera directa alcanzaron los 505.700 millones de euros en 2013, más que la IED de la UE en Rusia, China e India juntos. (UE, 2015:8)

La inversión extranjera directa de los países de la CELAC en la UE fue de 135.500 millones de euros en 2013. (Idem)

La UE ha concluido acuerdos comerciales con 26 de los 33 países miembros de la CELAC, restando por hacerlo los 5 países del Mercosur, además de Cuba y Bolivia. (Idem)

---

<sup>26</sup> De acuerdo a cifras del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, América Latina y el Caribe tienen una población de 624.596 habitantes y la UE de 511.438, totalizando 1.136.034 habitantes. En: Unión Europea, 2015.

En palabras del español Sanahuja, el vínculo CELAC-UE:

Proyecta a las dos regiones hacia el mundo, compensando la tendencia de la UE a bascular hacia Estados Unidos, el Mediterráneo o el Este de Europa; y la de América Latina hacia China y el Pacífico o, en su caso, hacia Estados Unidos. (Sanahuja 2015:34)

Y esto constituiría un importante incentivo para el desarrollo de la CELAC y su condición de actor “a través de su propio proceso y de la interacción con actores externos como la UE”. Al mismo tiempo, esto daría a ambas partes “más influencia en las estructuras en cambio del sistema internacional, como *rulemakers* de dicho sistema”, y esto en un momento clave, en el que “se incrementan las interdependencias y riesgos globales, se redistribuyen las capacidades materiales y se redefinen las reglas, las instituciones y los alineamientos estratégicos de dicho sistema”. (Idem)

Sin embargo, el autor da cuenta también de las asimetrías de las regiones, señalando que, de momento, “CELAC es más un proceso que un resultado”. (Idem)

#### **4.2. Descripción de los desempeños regionales de la última década en la UE y en ALC**

Las cumbres ALC-UE se realizaron hasta 2010 en un marco predecible, donde se iba completando la red de acuerdos de Asociación entre la UE y los países y subregiones latinoamericanos y caribeños. Allí se iba verificando un diálogo donde la UE se presentaba como un bloque fortalecido y en crecimiento, mientras que ALC se mostraba con una débil institucionalidad y abocada a resolver sus crisis y problemas endémicos. Prueba de esta asimetría es el hecho de que en todas ellas se acordaron programas de cooperación de la UE a la región. Esto, hasta el surgimiento de la CELAC como interlocutor, en el séptimo encuentro birregional efectuado en Santiago en 2013.

Para describir los desempeños en ambas regiones tomaremos principalmente la reciente evaluación que hace el catedrático español José Antonio Sanahuja para la Fundación EULAC y las cifras elaboradas por la CEPAL.

Sanahuja (2015:25) señala que el contexto de la relación birregional durante la última década estaría marcado por el “inicio de las negociaciones de los denominados ‘mega-acuerdos’ comerciales, como el Acuerdo Transpacífico (TPP) y el Acuerdo Transatlántico de Comercio e Inversión (TTIP), unido a los acuerdos parciales alcanzados en la OMC”, que “trazan un escenario de incertidumbre respecto a la futura reordenación geopolítica y neoeconómica del sistema internacional”.

América Latina y el Caribe emprendieron igualmente, a fines del siglo pasado, un proceso de negociación de acuerdos de Asociación, instrumentos en los que se basa la relación ALC-UE y que incluyen componentes políticos, económicos y de cooperación. Sin embargo, esta estrategia de la UE de conformar una red de acuerdos con ALC “ha permanecido prácticamente invariable” y “aunque ésta aún es relevante, muestra claros síntomas de agotamiento y no puede ya ofrecer un horizonte movilizador de largo plazo”. (Idem:26). En definitiva, estos acuerdos:

Ya no parecen proporcionar un sentido de propósito, una “narrativa” y una perspectiva de resultados movilizador y con alcance estratégico para la relación UE-ALC. El proceso de negociación de los acuerdos de Asociación, por otro lado, ha significado un duro ajuste de percepciones y expectativas respecto a la naturaleza e intereses reales de cada parte. (Idem:30)

Sanahuja enumera también los cambios en el sistema internacional y los nuevos alineamientos geopolíticos en los que participan ambas regiones, y en particular “la aproximación de América Latina a los BRICS, y la aparición de negociaciones ‘megarregionales’ o de ‘mega acuerdos’ comerciales que involucra a ambas regiones y a actores extrarregionales”.

Esos cambios desafían las estrategias de inserción internacional de ambas regiones, el sistema multilateral de comercio, el regionalismo y el interregionalismo UE-ALC y, en particular, los acuerdos de asociación firmados y en vigor, o en curso de negociación, que han sido el principal objetivo de las relaciones birregionales en las dos últimas décadas. (Idem:27)

Y continúa detallando otros movimientos que afectan las relaciones birregionales, tales como el nuevo Marco Financiero Plurianual 2014-2020 para la acción exterior de la UE, aprobado en diciembre de 2013, y que supone “importantes cambios en la ubicación de América Latina y el Caribe en dicha acción exterior, incluyendo la política de desarrollo”. (Idem:26)

Igualmente, la modificación del Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG) y la entrada en vigor de nuevos acuerdos de Asociación y/o de partenariado económico implicarían cambios en el régimen de acceso de las exportaciones latinoamericanas y caribeñas al mercado europeo. (Idem)

Por otra parte, en un plano global tanto la UE como ALC estarían inmersas en un proceso de intensas transformaciones:

(...) en las fuentes, la naturaleza y las pautas de distribución del poder y la riqueza en el sistema internacional, de Occidente hacia Oriente, de norte a sur, y de las autoridades públicas a los actores privados, en el que ambas regiones y sus Estados miembros han de buscar reacomodo. Crece la importancia del eje Sur-Sur y en particular del eje transpacífico respecto de la tradicional primacía del eje transatlántico. (Idem)

Así, los nuevos ordenamientos geopolíticos estarían incidiendo en un cierto menoscabo de la posición de la UE:

Al mismo tiempo, se observa que disminuye el interés recíproco de ambas regiones respecto al mayor atractivo económico de Asia-Pacífico, los nuevos alineamientos propios de un mundo que se percibe como multipolar, o los imperativos geopolíticos que para ambas regiones emergen en otras áreas geográficas. La menor relevancia del eje transatlántico sitúa a la UE, en particular, en una posición incierta: tanto América Latina como Estados Unidos pueden integrarse en el nuevo eje transpacífico, y mantener a su vez relaciones transatlánticas con la UE; pero es esta última la que quedaría desvinculada de ese eje, lo que podría debilitar su posición global. (Idem)

Por otra parte, yendo a las cifras, los desempeños en ambas regiones en la última década han resultado favorables para América Latina, aun cuando esta tendencia habría comenzado a revertirse los dos últimos años.

La CEPAL da cuenta de diversos indicadores –deuda pública, PIB per cápita, desempleo, desigualdad social– que muestran desempeños favorables para América Latina:

En cuanto a la **deuda pública**, en 2013 –medida en porcentaje del PIB– era de un 85% en la UE, mientras que en ALC alcanzaba el 50%, con una diferenciación entre los países de América Latina (30%) y el Caribe (78%). (CEPAL, 2015:22)

En 2013 la UE registró un **PIB per capita** de aproximadamente 34.700 dólares, mientras que el de ALC alcanzó 14.900 dólares, es decir, menos de la mitad que el de la UE. Sin embargo, esta situación es notoriamente mejor que la del año 2000, donde los ingresos per cápita eran de 23.500 y 8.900 dólares respectivamente, es decir, el PIB de ALC era casi 3 veces inferior al de la UE. (Idem:24)

El año 2013 los niveles de **desempleo** en ALC fueron inferiores al 10%, mientras que en la UE las tasas son mayores, con países que superan el 15% y otros como Grecia y España, excedían el 25%. Sin embargo, en cuanto a la calidad de los empleos, en ALC cerca de la mitad de los ocupados trabajan en empleos informales, con bajos ingresos y sin protección social. (Idem:26)

Si bien ALC es de las regiones con mayor **desigualdad** en el mundo, éste ha ido disminuyendo paulatinamente. Entre 2005 y 2013 este índice bajó un 3,3%, mientras que en el mismo período en la UE aumentó un 1,3%. Y aun cuando la desigualdad es menor en la UE, se ha mantenido. (Idem:27)

Asimismo, en términos comerciales, las cifras dan cuenta de una relación equilibrada y estable:

El comercio de bienes ALC-UE prácticamente se triplicó en el período 2000-2014, alcanzando un pic de 278.000 millones de dólares en 2013. En términos generales, la balanza comercial ha sido relativamente equilibrada, aun cuando los años 2012 y 2013 se incrementó el déficit latinoamericano, debido a la caída de las exportaciones, que descendieron de los 133.000 millones de dólares en 2011 a 118.000 millones en 2014. (CEPAL, 2015:50)

La UE ha mantenido una posición comercial estable en ALC. Mientras que las exportaciones ALC a la UE el año 2000 ascendían a un 12% del total, en 2014 alcanzaron el 11,1%. Por su parte, la UE era el origen del 14% de las importaciones latinoamericanas el año 2000 y el 13,6% en 2014. (Idem)

No obstante, al examinar en mayor profundidad, las condiciones para América Latina son todavía deficitarias. Así por ejemplo, la participación de ALC en el comercio europeo sigue siendo marginal y su contenido es de nivel primario:

En 2013 las exportaciones de bienes ALC a la UE representaban el 2,4% del total comunitario, lo cual contrasta con las ventas intra UE, que ascendían al 60,5%. Cabe señalar también que el comercio intracomunitario viene descendiendo paulatinamente desde la crisis de 2008, cuando las exportaciones europeas iban en un 66,4% a la propia región. (CEPAL, 2015:52)

En cuanto a su composición, las exportaciones latinoamericanas a la UE continúan siendo mayoritariamente materias primas y productos de bajo valor agregado. En el caso de Chile, de los primeros productos exportados a la UE el 48,2% corresponde a cobre y derivados, seguido de vinos (4,8%) y pasta química de madera (4,6%). (Idem:56)

En cuanto al crecimiento, desde el 2003 América Latina y el Caribe presenta mayores niveles que la UE en su PIB nominal, producto del dinamismo económico que ha mostrado la región en la última década.

**Crecimiento del PIB 2000-2017 UE (8 países) y ALC (10 países)**

	2000-2002	2003-2008	2009	2010-2011	2012-2014	2015-2017*
UE	2,5	2,4	-4,4	1,9	0,4	1,9
ALC	1,8	4,6	-1,3	5,2	2,2	2,7

*Fuente: CEPAL, sobre la base de datos del FMI y del BM.*

*\* Estimaciones al primer semestre de 2015*

Internamente, tanto la UE como ALC han tenido evoluciones muy distintas, que es necesario revisar para determinar la posición en la que se encuentra cada actor y que determinan, consecuentemente, sus preferencias internacionales.

#### **4.2.1. La situación intra-UE**

Dos hechos recientes se identifican como posibles de afectar las relaciones exteriores de la UE: la renovación de autoridades políticas institucionales y el vaivén monetario producto de la crisis financiera de 2008.

En el primer caso, se describe el nuevo escenario político tras las elecciones en las principales instituciones comunitarias europeas el año 2014:

La UE ha afrontado en 2014 una importante renovación institucional con las elecciones al Parlamento Europeo de mayo de 2014, y la investidura de la nueva Comisión Juncker, al haber terminado su mandato la Comisión Durao Barroso II (2010-2014) el 31 de octubre de 2014. Ello supone un nuevo ciclo político que afectará a la UE en todos los ámbitos, y en particular a las relaciones exteriores de la UE con América Latina y el Caribe. (Sanahuja, 2015:26)

En cuanto a la situación financiera, ésta se ha visto mermada, reflejando los efectos de la crisis internacional de 2008, que siguen impactando a la UE:

El euro ha sufrido una fuerte depreciación respecto al dólar y, en menor medida, respecto a todas las monedas de América Latina. El índice de tipo de cambio respecto al euro se había mantenido en niveles de 90 a 95 entre el 2010 y el primer semestre de 2014, cayó en 2015 a menos de 85, el mínimo de los últimos seis años, lo cual podría afectar negativamente el saldo de la región con los países europeos. (CEPAL, 2015:12)

La Fundación EULAC, órgano oficial birregional destinado a dar seguimiento a las relaciones entre ambas regiones y a “transformar la asociación estratégica entre la Unión Europea, América Latina y el Caribe, que fue emprendida en 1999, en una realidad vigorizada y visible que cuente con la participación activa de las respectivas sociedades” ([www.eulacfoundation.org](http://www.eulacfoundation.org)), lanzó un documento analítico para orientar la II Cumbre CELAC-UE de Bruselas, 2015.

Dado lo contingente del análisis de esta Fundación, es conveniente mirar de manera directa, pero con cierto resguardo, las ideas allí contenidas. Así, su director comienza caracterizando el complejo período que atraviesa actualmente la UE de la siguiente manera:

(...) coinciden una lenta recuperación de la crisis financiera y el persistente riesgo de deflación con una triple recaída recesiva, con la aparente erosión en importantes sectores ciudadanos de la confianza en las instituciones europeas, lo que parecería ser resultado del desencanto de no encontrar más en la UE –especialmente en los jóvenes– lo que fue aquella motivadora promesa de mayores libertades y oportunidades que tanto entusiasmo produjo en el pasado. Por el contrario, la gestión de crisis y los ajustes requeridos en ese marco por la sociedad de bienestar han conducido a que se quiera responsabilizar a las instituciones europeas del prolongado y abultado desempleo, de los apremios financieros y de lo que percibirían sectores ciudadanos como un déficit democrático, llegando a su expresión más notoria el pasado mes de mayo,

cuando los partidos que sustentan plataformas euroescépticas alcanzaron resultados sin precedentes en las elecciones al Parlamento Europeo. (Valdez, en Sanahuja, 2015:11)

Este escenario termina de configurarse con la emergencia de fuerzas centrífugas dentro del proceso europeo, todo lo que contribuye a transmitir –más allá de la realidad objetiva– la sensación de una crisis que alcanza la propia esencia de lo que hasta recientemente era reconocido hasta por sus críticos como el modelo más exitoso –y ambicioso– de integración en la historia. (Idem)

Sin embargo, Valdez delimita claramente el alcance de la crisis, señalando que ésta no pone en cuestión el modelo europeo:

(...) la compleja situación europea dista de ser una crisis total del modelo de integración, menos aún del modelo social de bienestar que ha demostrado en el contexto de la crisis que, aunque con limitaciones, ha logrado impedir un colapso social de consecuencias bastante más dramáticas que las vividas, y que se habría producido sin haber estado vigente ese modelo. (Idem:14)

Reforzando esta perspectiva, el profesor estadounidense Andrew Moravcsik afirma que “la UE es mucho más pragmática y funciona mucho mejor de lo que la gente piensa”, haciendo ver que “lo sorprendente es la poca centralización que hace falta para tener resultados sorprendentes”, refiriéndose a la burocracia de Bruselas, a la que califica como “el sueño de un libertario”, por ser “pequeña, con un presupuesto reducidísimo si se compara con otras burocracias”. Asimismo, declara que “es difícil encontrar algo más democrático, donde haya más participación”. (El confidencial, 2013)

Enjuicia también el pensamiento euroescéptico, descalificando sus críticas al hacer un ejercicio comparativo con la situación en el resto del mundo. Sin embargo, concede que habría algunos aspectos negativos, principalmente en términos de institucionalidad, como el papel del Banco Central Europeo. (Idem)

Respecto a la política exterior regional, suelen haber críticas referidas a su dificultad de accionar común.

Pese a los cambios institucionales del Tratado de Lisboa, ante determinados asuntos de la agenda internacional la UE parece actuar de manera fragmentada, con más peso de las cancillerías nacionales que de las instituciones comunes. (Sanahuja, 2015:31)

Moravcsik se refiere también a esta situación, considerándola como “fruto de una estrategia muy pragmática”, que permite que Europa no necesite abanderizarse y que pueda jugar a varias bandas al mismo tiempo. Además, recuerda que “los europeos no tienen ninguna amenaza exterior realmente seria”, por lo que no estarían obligados a responder de manera unificada. (Idem)

Reconociendo las complejidades de la crisis europea, Moravcsik es optimista respecto al futuro, pues las potencias con mejores desempeños serían aquellas que demuestran tener “soluciones creativas a problemas cada vez más complejos”, como los territoriales, económicos, etc. Y en este plano, Europa sería la región “más preparada para adoptar fórmulas flexibles que funcionen”. (Idem)

#### **4.2.2. La década de América Latina y el Caribe**

La crisis financiera internacional de 2008 fue, de alguna manera, un examen internacional para las regiones. Mientras para la UE resultó ser un detonante de dificultades económicas y sociales, para América Latina fue una puesta a prueba de su capacidad de respuesta y coordinación, demostrando un bajo nivel de impacto y una acelerada recuperación.

A nivel político también se aprecian mejores desempeños, con correctas rotaciones electorales democráticas y tendencias equilibradas, configurándose un esquema de 3/3, mayormente entre gobiernos de centro-derecha, centro-izquierda e izquierda. (Latinobarómetro 2011)

Igualmente, los indicadores sociales en América Latina muestran una tendencia positiva en la primera década del siglo XXI:

Según estimaciones de la CEPAL, entre los años 2002-2010 la pobreza bajó de un 44 a un 32,1% (de 221 a 180 millones de pobres), y a poco más de un 28% en 2014, aun cuando este proceso de reducción se ha detenido desde el año 2012. (CEPAL 2011-b:45 y CEPAL, 2015:13-14)

En cualquier caso, la pobreza relativa de la UE es la mitad que la de América Latina (15,7% y 29,5% respectivamente en 2013). (CEPAL, 2015:14)

Por otra parte, las clases medias aumentaron entre el año 2000 y 2014 de un 21% a un 34%. Este último factor “abre oportunidades de expansión a las empresas europeas que invierten en ALC, que siguen ubicadas, pese al avance de China, entre las principales inversionistas de la región”. (Idem)

Entre los años 2002 y 2008 el empleo subió de un 52,1 a un 55,1% y el desempleo decreció de 11,1 a 7,4%. Asimismo, en igual período el índice de Gini, que mide la desigualdad, descendió de un 55 a un 52%, es decir, 14 países disminuyeron sus niveles de inequidad. (Bárcena, 2010)

En términos económicos, desde 2003 el crecimiento del PIB en ALC ha sido superior al de la UE. Igualmente los efectos de la crisis de 2008-2009 afectaron en mayor medida a Europa (-4,4%) que a ALC (-1,3%). (CEPAL, 2015:18)

Entre 2003 y 2014 los países de ALC crecieron a tasas muy superiores a las de los países de la UE. Incluso en 2009, cuando el PIB disminuyó en ambas regiones, la caída fue mucho menor en ALC. No obstante, para el período 2015-2017 se prevé que ambas regiones enfrentarán un lento crecimiento, disminuyendo las diferencias, para aproximarse al 2%. (CEPAL, 2015:11)

Por otra parte, la demanda mundial de materias primas y recursos naturales, energéticos, minerales, alimentarios e hídricos, ha revalorizado a la región a partir de sus patrimonios naturales estratégicos. América Latina posee el 40% de las existencias mundiales de vegetales y animales, la tercera parte de los recursos hídricos renovables del planeta, enormes reservas de energía fósil, así como grandes extensiones de tierras fértiles (casi un tercio de su territorio) (Ovalle 2001:45). Es la única región del mundo que todavía tiene un “superávit ecológico”, por lo que debe articular las políticas adecuadas para preservar sus recursos. (Proyecto Socican, 2009)

Desde el análisis que realiza la Fundación EULAC, América Latina y el Caribe en los inicios de este siglo también es vista de manera positiva, aunque con matices y con nuevas tendencias hacia la desaceleración:

La región, en especial en los últimos tres lustros, tuvo un crecimiento económico sin precedentes al amparo de la demanda de materias primas requerida por el crecimiento de los nuevos actores globales, en especial de China, y en alguna medida por el crecimiento de la demanda interna. Junto con ello, se aplicaron de manera general políticas sociales progresistas, que han tenido un significativo impacto en la mejora de indicadores sociales, especialmente de pobreza y otros, aunque la vulnerabilidad en amplios sectores continúa siendo significativa y la desigualdad, a pesar de haberse registrado mejoras significativas, sigue en niveles demasiado elevados y se mantiene como una asignatura pendiente para la región. (Valdez, en Sanahuja, 2015:11)

Igualmente, en el plano extrarregional se aprecian mayores niveles de solidez e independencia:

América Latina, por su parte, vive un período inédito desde diversas perspectivas. De una parte, registra un mayor grado de autonomía respecto de los Estados Unidos, la tradicional potencia hegemónica en la región, proyectando un comportamiento internacional más asertivo e independiente que, entre otros aspectos, la lleva a promover nuevas dinámicas de integración, coordinación y cooperación regional. (Idem)

No obstante estos avances, actualmente la región tiene también desafíos urgentes que enfrentar, producto de la nueva curva de desaceleración económica:

Desde 2013 se observa una ralentización del crecimiento económico. El 2,2% previsto por la CEPAL para 2014 terminó siendo sólo un 1,1% —el 0,7% para Sudamérica—, los índices más bajos desde 2009, con una previsión para 2015 de 2,2%. Ello define un *new normal*, que está por detrás de los índices de años anteriores, en un contexto internacional más volátil e incierto: hay riesgos que afectan al conjunto de la economía mundial a causa del estancamiento y la deflación en la UE; el fin de los estímulos y el consiguiente cambio de política económica en Estados Unidos; y las dificultades del G20 para asegurar una eficaz coordinación macroeconómica global. (Sanahuja, 2015:24)

Aunque la región muestra un alto grado de heterogeneidad que determinará resultados nacionales diversos, las tendencias en plazos previsibles afectarán al conjunto al apuntar a una escasa demanda global, relativamente más bajos precios de materias primas y una continuada apreciación del dólar. (Valdez, en Sanahuja, 2015:16)

Dados estos recientes indicadores, la región enfrentará nuevos desafíos, para evitar retrocesos en los crecientes niveles de desarrollo que se venían dando en la última década. Así, una vez más, como ocurriera el 2008, deberá poner a prueba su capacidad de coordinación en el marco regional.

#### **4.3. La política exterior regional en el caso ALC/CELAC-UE**

Considerando el grado de subjetividad que subyace en la definición de los objetivos de política exterior y en su evaluación, señalados por autores como Carlsnaes y Ruiz (Cap. I, pág. 35), y recogiendo las recomendaciones metodológicas de Calduch (Cap. I, pág. 36), sería posible concluir que el ejercicio de una política exterior regional se daría en la medida que la región establezca relacionamientos extrarregionales, defina agendas precisas, desde objetivos consensuados y, a partir de allí, manifieste sus preferencias respecto a otros países o regiones.

Esto es lo que estaría comenzando a ocurrir hoy con la emergencia de la CELAC, pues la política exterior de la CELAC está llevando a América Latina y el Caribe en un curso claro de preferencias de diálogos extrarregionales. Asimismo, las bases de organización para la estructuración de políticas regionales es precisamente lo que define la creación de la CELAC.

Aunque para Sanahuja “el unionismo y la integración son un rasgo característico de las políticas exteriores y de desarrollo de la región desde su independencia”. (Sanahuja, 2011a:116)

Pese a su fracaso, o quizás, a causa de él, los proyectos unionistas de Bolívar o de Morazán continúan siendo elementos constitutivos de la identidad, los valores y la cultura política de América Latina, en la medida que ésta es también narrativa compartida, imagen común de auto-representación de los latinoamericanos frente al mundo, y guía de las prácticas sociales que dan forma a la política exterior”. (Idem)

No obstante, fenómenos como la Asociación que se plantean dos regiones como ALC y la UE o los planes de acción que van dando una continuidad rutinaria al proceso de Asociación son hechos que expresan actualmente, de manera concreta, una práctica de relaciones exteriores más estructurada.

De todas formas, esta nueva práctica, impulsada por la relación que estableciera de manera pionera con la UE a través de las cumbres birregionales, es todavía difusa, aun cuando la regla del consenso al interior de la CELAC para expresar sus posiciones podría venir a darle mayor solidez.

Por otra parte, América Latina tiene también el desafío pendiente de hacer efectiva su participación de manera coordinada en los foros multilaterales. Ello ha sido una dificultad que la CELAC aún no ha podido abordar.

Sanahuja (2015:33) caracteriza a la CELAC como expresión de un “multilateralismo pluralista”, que “canaliza la común voluntad de concertación y de autonomía para abordar la agenda regional”. Sin embargo, en la presencia de la región en foros de concertación como el G20 o Naciones Unidas, o en las relaciones con actores externos como Estados Unidos o China “sigue primando la actuación individual y la opción bilateral”.

Por su lado, la UE sí ha desarrollado una práctica de participación regional en los espacios multilaterales, manteniendo asientos nacionales –de sus estados miembros– y regionales –como UE– en foros como la OMC, Naciones Unidas y otros.

Asimismo, en la relación CELAC-UE, la UE actuaría de manera más experimentada. “El marco interregional respondería en gran medida a la tradicional preferencia europea por el interregionalismo y por una interlocución regional”. (Sanahuja, 2015:33)

Numerosas son las razones que pueden impulsar a la UE y a ALC a consolidar su diálogo, que representa, además, una oportunidad de posicionamiento internacional para las dos partes:

Ambas regiones han de reencontrar su lugar en el mundo, tras la bonanza exportadora de América Latina y la crisis europea. El reacomodo de los actores ante los procesos de cambio de poder ha de ser debatido y negociado tanto por la UE como por ALC. En particular, aspectos como el ascenso de otros actores, como China, y sus implicaciones para el sistema internacional; la recomposición del área noratlántica y la conformación de un eje transpacífico a través de la negociación de acuerdos mega-regionales (TPP y TTIP); las implicaciones para el multilateralismo y la gobernanza global de esos acuerdos y de las nuevas instituciones propuestas, entre otros, por los BRICS (Nuevo Banco de Desarrollo, NDB y Acuerdo Contingente de Reservas, CRA), en las que están implicados algunos miembros de la Asociación birregional UE-CELAC. (Idem:45-46)

#### **4.3.1. Las cumbres como ventana de observación de la política exterior regional**

Las cumbres regionales expresan una posición regional en las más diversas materias determinadas en sus agendas. Allí se evidencian las prioridades de la región tanto a nivel interno como externo, en lo que puede entenderse como una manifestación de política exterior regional.

La diplomacia de las Cumbres es, de alguna manera, un instrumento directo del avance del multilateralismo en el mundo, y la manera de negociar en la complejidad y el número de actores, de países y de sectores que participan en ese multilateralismo. (Iglesias, 2013:15)

De esta forma, “las Cumbres presidenciales se han convertido en una de las vertientes más activas –y probablemente más efectivas– del multilateralismo contemporáneo.” (Ortiz 2013:9). Es aquí donde se discuten los temas de interés común y se avanza en las agendas multilaterales, sean éstas regionales o birregionales, como es el caso de las cumbres ALC-UE. En estos espacios de intercambio político ALC ha “tratado de definir con mayor precisión su identidad y reconfigurar su posición en el escenario internacional” (Bonilla y Alvarez, 2013:8). Y esto se aprecia con mayor claridad en las negociaciones de las cumbres protagonizadas por la CELAC, como órgano interlocutor de la región.

Desde una perspectiva constructivista, se destaca la importancia de la institucionalización y de la práctica rutinizada en la construcción de identidades regionales y de proyectos comunes.

Es a través de la práctica que un ambiente cognitivo estable es asegurado, el cual puede también reforzar la identidad individual y proveer a los agentes de confianza de que su mundo cognitivo será reproducido.<sup>27</sup> (Flockhart, 2012:88)

Entendiendo que la UE desarrolla igualmente una práctica de relacionamiento exterior a través de cumbres, nos centraremos en este apartado en la manera en que América Latina se organiza políticamente a través de cumbres presidenciales, que son el escenario de negociaciones, distensión de conflictos y también expresión de reivindicaciones.

Para autores como Francisco Rojas, la diplomacia de cumbres en la que estaría inmersa América Latina sería la forma de diálogo “para cooperar y para resolver las diferencias”.

La Diplomacia de Cumbres es la forma que ha adoptado el multilateralismo de la segunda mitad del siglo XX e inicios del siglo XXI. Dado el nivel de quienes participan en ellas, las cumbres crean y definen la agenda regional y subregional o levantan temáticas cruciales de la agenda internacional. (Rojas, 2011:227)

Legler y Santa Cruz citan a Feinberg para señalar las ventajas del método de las cumbres. Así, estos encuentros institucionalizados:

Hacen llegar iniciativas específicas a la lista de prioridades de los líderes; crean espacios para encuentros cara a cara entre los mandatarios, facilitando así la familiaridad y la comunicación directa entre ellos; estimulan a las burocracias presidenciales a dirigir su atención a las prioridades latinoamericanas o interamericanas y, finalmente, (...) dirigen la atención presidencial y/o los recursos necesarios de manera oportuna en momentos de crisis. (Legler y Santa Cruz, 2011:28)

Pero también dan cuenta de algunos problemas al basarse en presidencialismos, que dificultarían la posibilidad de abordar temas con una mirada más abarcadora y de más largo plazo:

---

<sup>27</sup> Traducción propia

Las prácticas del liderazgo pro t mpore y de diplomacia de cumbres, en un contexto de debilidad institucional, significan que el mandato, así como su posterior implementación, depende más de la voluntad de los ejecutivos –quienes cuentan con períodos gubernamentales claros y con una limitada capacidad para enfocarse en más de *n* temas– que de secretariados permanentes con períodos y consideraciones de más largo plazo. (Legler y Santa Cruz, 2011:28)

Si tomamos el parámetro de observación de las cumbres, podemos identificar una primera caracterización de la política exterior latinoamericana y caribeña en la agenda trazada en la primera Cumbre de América Latina y el Caribe (CALC), que derivara luego en la CELAC. Así, la Declaración de Bahía establece las siguientes prioridades de una agenda común latinoamericana y caribeña (Rojas, 2011:224):

- 1) Cooperación entre los Mecanismos Regionales y Subregionales de Integración;
- 2) Crisis financiera internacional;
- 3) Energía;
- 4) Infraestructura física;
- 5) Desarrollo social y erradicación del hambre y de la pobreza;
- 6) Seguridad alimentaria y nutricional;
- 7) Desarrollo sostenible;
- 8) Desastres naturales;
- 9) Promoción de los derechos humanos y combate al racismo;
- 10) Circulación de personas y migraciones;
- 11) Cooperación Sur-Sur;
- 12) Proyección de América Latina y el Caribe.

Igualmente, en el momento de anuncio de creación de la CELAC, en la Cumbre de Cancún de 2010, se reafirman, entre otros, los siguientes objetivos de política exterior (CELAC, 2010, punto 5):

- Promover la concertación política, el impulso a la agenda latinoamericana y caribeña en foros globales, y un mejor posicionamiento de América Latina y el Caribe ante acontecimientos relevantes del ámbito internacional.
- Fomentar los procesos de diálogo con otros Estados, grupos de países y organizaciones regionales, para fortalecer la presencia de la región en el escenario internacional.

- Incrementar nuestra capacidad para desarrollar esquemas concretos de diálogo y cooperación internacional para el desarrollo, tanto dentro de la región como con otros estados y actores internacionales.

La CELAC demuestra sus preferencias de política exterior mediante las declaraciones de sus presidencias y el establecimiento de planes de acción regionales y extrarregionales. Esto además está expresamente reconocido en su documento de procedimientos, donde se destina un acápite a la vinculación con otras regiones. Allí, el único diálogo extrarregional reconocido por el foro son las cumbres con la Unión Europea.

Por otra parte, la CELAC desarrolla una política exterior implícita, que se desprende de su misma conformación, donde se genera una independencia de actores no latinoamericanos, pues no incluye a Estados Unidos o Canadá, como ocurre, por ejemplo, en el marco regional OEA.

Igualmente, esta política exterior regional estaría compuesta por la suma de las políticas exteriores nacionales, que asumen características colectivas determinadas en un contexto de negociación. Así, la CELAC podría definirse como:

Un espacio deliberativo guiado por la política exterior de los países latinoamericanos, caracterizados por emitir políticas exteriores sin pretensiones hegemónicas, enraizadas en una tradición discursiva que supone lógicas de no intervención, solución pacífica de las controversias, democratización del orden internacional e imágenes muy fuertes de anti hegemonismo. (Bonilla y Alvarez, 2013:8-9).

#### **4.3.2 Del formato ALC-UE a CELAC-UE**

El establecimiento de las cumbres entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe fue propuesto por Chile durante la Cumbre Iberoamericana de 1996, y se concretó tres años después.

La idea de las cumbres ALC-UE fue lanzada en Chile en 1996, durante la VI Cumbre Iberoamericana (noviembre 1996), donde el primer ministro de España, José María Aznar, propuso la instalación de un diálogo permanente ALC-UE, de características similares al que la UE sostiene con la cuenca del Mediterráneo. (Minrel, 2011-b)

De esta forma, la UE y ALC se vienen relacionando de manera institucionalizada al máximo nivel desde la I Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de América Latina y el Caribe-Unión Europea (ALC-UE) (Río de Janeiro, Brasil, 28 y 29 de junio de 1999). Esta cumbre:

(...) fue el resultado de un intenso y progresivo diálogo sostenido entre ambas regiones desde la década 70, a nivel parlamentario y ministerial. Así, frente a los desafíos del siglo venidero, se decidió llevar el diálogo al máximo nivel, con un ambicioso objetivo: construir una Asociación Estratégica Birregional, basada en tres pilares: político, económico y de cooperación. (Minrel, 2012)

Seis cumbres se sostuvieron en 13 años, arrojando resultados concretos, coherentes y con temáticas de continuidad. Según análisis del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, dos elementos caracterizan el desarrollo de las cumbres ALC-UE: la coherencia de contenidos y el carecer eficiente y fructífero del diálogo.

Por una parte, se trata de un diálogo coherente, basado en una línea de contenidos de continuidad, que surge del amplio menú establecido en la Cumbre de Río y que se ha ido precisando y perfilando en torno a dos vertientes principales: el desarrollo sostenible y el desarrollo social. (Minrel, 2011-b)

La coherencia se desprende de los temas que se fueron abordando de manera progresiva, y que encontraron su punto cúlmine en la Cumbre de Lima de 2008, donde se definen los ejes del desarrollo social y el desarrollo sustentable como focos del diálogo birregional.

Otro elemento característico de las cumbres es que arrojan resultados concretos. Es decir, se trata de un diálogo eficiente y fructífero. Así, cada cumbre ha impulsado procesos (lanzando o cerrando acuerdos de Asociación), y ha arrojado iniciativas verificables en el ámbito institucional (ej.: Fundación EULAC) o de cooperación (programas e iniciativas que otorgan financiamiento a temas específicos de la agenda). (Idem)

Y la eficiencia se refiere a que el diálogo ha arrojado crecientemente programas de trabajo, iniciativas de cooperación y mecanismos de seguimiento.

Por otra parte, la cancillería chilena reconoce que se trata fundamentalmente de un diálogo “de contenido político”, que “pretende una Asociación Estratégica Birregional cimentada en los valores, historia e intereses comunes de dos bloques”. (Idem)

En el Anexo 2 se da cuenta de la evolución de las cumbres ALC-UE, detallando la agenda de cada cita y sus principales resultados. Así, es posible señalar que hasta la VI Cumbre ALC-UE, de Madrid 2010, se verificaron resultados concretos (iniciativas o programas de cooperación). Hasta allí es posible constatar un diálogo de cumbres de resultados concatenados, centrados en la gobernanza global, el desarrollo social y el desarrollo sustentable, que arrojaron resultados de diverso alcance, dando cuenta de un intercambio fructífero y con objetivos claros.

No obstante, esta lógica se interrumpe en la VII Cumbre ALC-UE, celebrada en Santiago de Chile el 26 y 27 de enero de 2013, donde se estrena el nuevo formato de diálogo institucionalizado entre la UE y ALC, siendo ésta la I Cumbre CELAC-UE.

Paradójicamente, con el lanzamiento de esta I Cumbre CELAC-UE comenzó a desperfilarse el proceso de las seis cumbres anteriores. El propio tema de inversiones sustentables representó un cambio de eje respecto a las temáticas de índole política que venían trazando la agenda birregional. Por primera vez las conversaciones giraron en torno a un tema económico que, si bien está previsto como uno de los pilares de la Asociación, no había sido explorado anteriormente, a excepción del caso de las negociaciones de los acuerdos de Asociación, que incluyen este componente.

Por otra parte, en la Cumbre de Santiago de 2013 no solo cambió el interlocutor latinoamericano, de ALC a CELAC. La UE también estrenó allí su nueva estructura institucional, donde el Servicio Europeo de Acción Exterior –el primer cuerpo diplomático regional en el mundo, establecido en el Tratado de Lisboa– tomó la vocería por parte de la UE.

De esta forma, la I Cumbre CELAC-UE fue la primera oportunidad de encuentro birregional donde no hubo un tema político ni se comprometió ningún programa de cooperación. Los resultados fueron limitados y se refirieron más bien a innovaciones respecto a un formato más participativo e inclusivo de nuevos espacios de la sociedad civil (Cumbre Académica) y de incorporación del tercer poder del Estado, en la I Cumbre Judicial birregional.

No obstante, hay elementos que se mantienen tanto en las cumbres ALC-UE como en las CELAC-UE, y que constituyen activos del diálogo birregional:

Existe un diálogo birregional de la sociedad civil y los sectores académicos y empresariales que no existe en otros marcos interregionales, y un diálogo parlamentario institucionalizado a través de la Asamblea Eurolat, constituida en 2006. Se han firmado Acuerdos de Asociación entre la UE y México (2000), Chile (2002) y América Central (2010), y sendos acuerdos de libre comercio con Perú y Colombia (2010). Se han retomado las negociaciones del Acuerdo UE-Mercosur en ese último año; desde 2013 se desarrollan las correspondientes al Acuerdo UE-Ecuador, y se han iniciado en 2014 las del Acuerdo UE-Cuba. Con los 13 países del Cariforum, existe un amplio Acuerdo de Partenariado Económico. (Sanahuja, 2015:29)

Actualmente, el formato CELAC ha puesto ciertas reglas que posiblemente se han traducido en un entrapamiento del diálogo. Entre ellas, el sistema de representación de vocería anual de la CELAC implica que en el período entre cumbres se cambia de vocería y énfasis en la parte latinoamericana y caribeña en tres oportunidades.

Así, la Cumbre de Bruselas 2015, por el lado CELAC, fue liderada por Ecuador, país que tuvo apenas seis meses para su organización, tras asumir la presidencia anual de la entidad en enero de 2015. Anteriormente la tuvo Costa Rica, que avanzó en la organización de algunas reuniones birregionales sectoriales, y en 2013 le correspondió la presidencia a Cuba, que no tuvo la relación con la UE en su tabla de prioridades, debido a las dificultades bilaterales de larga data entre ambas partes.

#### **4.3.3. El diálogo de cumbres en la era CELAC**

La era CELAC implicó cambios de interlocución, formato y contenido, según lo expuesto en el punto anterior.

Interesa analizar ahora el período entre la I y II Cumbre CELAC-UE y, en particular, los resultados de la II Cumbre CELAC-UE de Bruselas, realizada en junio de 2015.

En opiniones de prensa, la Cumbre de Bruselas fue de indefinidos resultados y de miradas suspicaces:

La Declaración de Bruselas refleja más bien el juego de poder político que acuerdos en la dirección de avanzar en la Asociación estratégica birregional. (El Economista, 2015)

China está invirtiendo cerca de 200.000 millones de dólares en la región, y el acercamiento de Obama a Cuba también busca recomponer la figura de los EE.UU. en el continente. La Unión Europea sigue siendo el primer socio comercial, pero en los últimos años hemos perdido pie, presencia e influencia en la región. (El País, 2015)

Hay un círculo histórico, cultural, económico y humano entre América Latina, Caribe y Europa, y no lo hemos cerrado. Es todavía una Alianza por hacer, si conseguimos evitar que Europa sólo mire al Este o al Mediterráneo y que América Latina gire su mirada definitivamente hacia el Pacífico, dándonos la espalda. Estos riesgos no son teóricos. Desgraciadamente, se están produciendo actualmente, y a muchos nos preocupa que llegemos demasiado tarde. (Idem)

Y similares reservas se expresaban respecto a la I Cumbre CELAC-UE, de Santiago 2013:

La cumbre tuvo lugar en un contexto de una economía global todavía incierto, con la UE endeudada y sumida en la recesión. De hecho, después de contraerse en un estimado de 0,4% en el 2012, esperamos que la economía de la UE se estanque este año. Por el contrario, las perspectivas para América Latina, que registraron un crecimiento moderado en 2012 (de un promedio regional estimado de 3%), son más positivas, con un crecimiento proyectado para alcanzar el 3,7% en 2013.<sup>28</sup> (The Economist, 2013)

El resultado de la cumbre está en línea con nuestro escenario base de que la UE seguirá siendo uno de los principales socios comerciales y de inversión de América Latina, pero no estará entre las áreas clave de focalización de la región. De hecho, se pondrá más énfasis en las relaciones con los mercados más dinámicos y menos tradicionales, como Asia.<sup>29</sup> (Idem)

Si bien en Santiago el tema eran las inversiones sustentables, ya en la Cumbre de Bruselas 2015 se profundiza el desperfilamiento, al no definir siquiera un tema central para impulsar la agenda. En las anteriores cumbres ALC-UE se debatía en torno a uno o dos temas centrales –a excepción de la Cumbre de Viena de 2006, donde se eligieron numerosos temas, relacionados a la definición del marco presupuestario europeo 2007-2012 y su impacto en las relaciones con ALC–. Pero en Bruselas 2015 el tema fue evidentemente eufemístico y poco específico: “Modelando nuestro futuro común: trabajar por unas sociedades prósperas, cohesivas y sostenibles para nuestros ciudadanos”.

---

<sup>28</sup> Traducción propia

<sup>29</sup> Idem

Por tanto, si en la I Cumbre CELAC-UE todavía era posible responder la pregunta por el tema central, en la II Cumbre el tema se vuelve imposible de delimitar.

Igualmente, desde 2013 las cumbres ya no arrojan productos nuevos de cooperación, como ocurría en las anteriores, donde se lanzaban programas regionales de cooperación, becas y otras iniciativas dotadas de recursos.

Por otra parte, en Santiago 2013 se agregaron dos nuevos puntos al Plan de Acción: Género e Inversiones sustentables, pero ambos con un correlato de acciones de bajo impacto, tales como seminarios u otras que abordan tangencialmente el problema. Además, los seis puntos acordados en Madrid 2010 no pudieron ser actualizados, como estaba previsto para avanzar en la hoja de ruta para el período 2013-2015.

Y Bruselas 2015, si bien completó el proceso de actualización del Plan de Acción birregional, no realizó mayores aportes a este mecanismo de seguimiento. No propuso temas nuevos, sino que se limitó a incorporar algunos elementos que quedaron pendientes de la negociación de Santiago 2013, como son la seguridad ciudadana y la educación superior, según se instruyera en la declaración final de los mandatarios:

Mediante el presente documento acordamos solicitar a nuestros altos funcionarios que, al revisarlo, estudien la posible incorporación de capítulos adicionales que cubran áreas de interés tales como Educación Superior, Seguridad Pública, y Seguridad Alimentaria y Nutrición. (Declaración de Santiago 2013, Punto 19)

Otro tema que ha venido a complejizar el diálogo CELAC-UE, y que es además uno de los principales aspectos complejos de la CELAC, dice relación con su sistema de toma de decisiones por consenso. Eso ha derivado en tener que congelar ciertos temas respecto a los que no existe acuerdo absoluto entre sus miembros.

El consenso como forma de actuación ha llevado a una cierta parálisis en cuanto a la toma de posiciones. Así, mientras otros mecanismos subregionales han podido pronunciarse e incluso tomar medidas respecto a situaciones críticas, la CELAC no ha alcanzado aún ese nivel de pronunciamiento. Ejemplo de ello fue la decisión de suspensión de Paraguay tomada en junio de 2012 por el Mercosur y la UNASUR como reacción ante la interrupción del mandato del

presidente Fernando Lugo mediante un juicio político donde, a criterio de los países de la región, no se respetó el derecho a la defensa ni el debido proceso. Sin embargo, la CELAC no logró el consenso necesario para emitir un comunicado regional en esa ocasión y simplemente guardó silencio.

Pero también la configuración política y geográfica al interior de la CELAC dificulta la posibilidad de ponerse de acuerdo.

Al momento de comenzar la CELAC su ejercicio, el año 2012, 17 de sus 33 países –es decir, 50+1–, eran miembros plenos del ALBA, en proceso de adhesión o declarados simpatizantes. Cabe señalar que ocho de los 12 países que componen el ALBA –esto es, 2/3 del grupo– son países del Caribe, afines a Venezuela. Con seis de ellos este país mantiene una relación estratégica de abastecimiento de petróleo a través de PetroCaribe. Integran además este mecanismo un país centroamericano (Nicaragua) y dos sudamericanos (Bolivia y Ecuador), además de Venezuela.

Igualmente, en términos geográficos, la representación igualitaria de un país = un voto al interior de la CELAC releva de manera sobredimensionada el papel del Caribe, que representa el 48% de sus miembros –16 de los 33–, lo cual incide en una cierta “caribeñización” de la agenda, que incluye como prioritarios los temas a los cuales El Caribe es más sensible, tales como el cambio climático.

Esta sobrerrepresentación ha llevado también a considerar en la estructura gerencial de la CELAC un puesto permanente para El Caribe dentro de la troika ampliada que acompaña a la presidencia anual.

Asimismo, la rotación anual de países que impulsan la agenda CELAC de acuerdo a sus visiones e intereses particulares es otro factor de complejización de las relaciones extrarregionales.

De esta manera, podríamos hablar de un factor ideológico en la rotación de las presidencias, pues si bien no está escrito, tácitamente se entiende que las rotaciones de las presidencias CELAC se turnan entre un polo político y otro:

### Alineación política de las presidencias CELAC 2011-2017

Año	Eje Izquierda	Eje Centro-Derecha
2011	Venezuela	
2012		Chile
2013	Cuba	
2014		Costa Rica
2015	Ecuador	
2016		República Dominicana
2017	Bolivia	

Y esto que parece representar el equilibrio político regional es también un factor de obstaculización para un diálogo fluido y coherente a nivel regional y extrarregional, pues cada presidencia impulsa, de acuerdo a sus tendencias ideológicas, los temas que le son más relevantes. Así, en la Cumbre de Bruselas 2015 dos de las tres presidencias que lideraron el diálogo por parte de ALC estuvieron representadas por países contrarios al relacionamiento con potencias hegemónicas como Estados Unidos y la Unión Europea.

#### 4.3.4. La agenda CELAC-UE en torno a la Asociación Estratégica Birregional

Retomando a Hurrell (1995:44), la dimensión externa de los regionalismos se expresaría en la formación de “bases de organización para políticas interregionales a través de una serie de asuntos”. Y estos asuntos son los que configurarían la agenda birregional CELAC-UE.

La agenda CELAC-UE se encuentra plasmada en los temas centrales de las cumbres ALC-UE y CELAC-UE y, desde 2010, en los planes de acción birregionales.

Y la base de esta agenda es la Asociación Estratégica entre la UE y América Latina, objetivo poco definido en cuanto a su contenido. Rocha considera esta Asociación como de “naturaleza simbólica”, lo cual explicaría la vaguedad del contenido de la Asociación Estratégica ALC/CELAC-UE.

Considerando la indicación de Quevedo (2015) de buscar definiciones de la Asociación Estratégica en los documentos oficiales de la UE, encontramos que un primer contenido se desprende del “Documento básico sobre las relaciones de la Unión Europea con América Latina y el Caribe”, del Consejo Europeo de Luxemburgo de octubre de 1994, donde se proponía una nueva colaboración birregional y una estrategia regionalista desde la UE, que priorizaría las relaciones con el Mercosur, Chile y México.

Al año siguiente, el concepto de Asociación con América Latina empieza a perfilarse cuando la Comisión Europea emite una comunicación para el fortalecimiento de la Asociación birregional (COM [95] 495).<sup>30</sup> Esto, en el contexto de la estrategia de acercamiento de la UE con los países asiáticos y mediterráneos, según se reconoce en el citado documento:

Europa no quiere, ni puede, alcanzar los objetivos que se ha marcado sin una política activa respecto a los países del Sur: el Mediterráneo, que adquiere una importancia particular por razones económicas y de proximidad, los países de Asia, los países ACP. La UE debe estar presente también en las "zonas emergentes" a nivel mundial, como AL. (CCE 1995:6)

Así, la UE fundamenta la necesidad de profundizar la Asociación con América Latina en el proceso de las transformaciones de la región, que la perfilarían como un actor mundial. La UE reconoce que AL “aparece cada vez más como una zona emergente a nivel mundial”, que “se afianza la posición de AL en la comunidad internacional” y, reconociendo la heterogeneidad latinoamericana y caribeña, propone un enfoque de aproximación diferenciada, con estrategias específicas para el Mercosur, Comunidad Andina, Centroamérica y el Caribe, señalando que un “enfoque regional y específico de la UE en favor de AL constituye la respuesta comunitaria a la opción latinoamericana del regionalismo abierto”. (CCE 1995)

En esta comunicación define igualmente los ámbitos de la Asociación, que son los mismos que conforman los tres pilares de los acuerdos de Asociación que la UE ha suscrito con países y subregiones latinoamericanas: lo político, lo comercial y la cooperación.

---

<sup>30</sup> La Comunicación “Unión Europea-América Latina. Actualidad y perspectivas del fortalecimiento de la Asociación 1996-2000”, de octubre de 1995 (COM [95] 495), que plantea la estrategia con América Latina, fue precedida por las comunicaciones "Hacia una nueva estrategia asiática", de julio de 1994 (COM [94] 314) y por la de "Fortalecimiento de la política mediterránea de la UE: propuestas para la ejecución de una asociación euro mediterránea ", de marzo de 1995 (COM [95] 72).

AL, gracias a su apertura política y económica, ha emprendido transformaciones profundas: aspira a convertirse en uno de los actores mundiales con los que la UE debe profundizar sus relaciones de asociación a nivel político, comercial y de cooperación. (CCE 1995:15)

La Asociación Estratégica ALC-UE se vuelve el eje central de las relaciones birregionales en la I Cumbre ALC-UE, de Río de Janeiro, en junio de 1999. Ésta fue precedida por la comunicación de la Comisión Europea “Sobre una nueva Asociación Unión Europea/América Latina en los albores del siglo XXI” [COM (99) 105], donde se explica que:

La asociación estratégica tiene por objeto incrementar el poder de negociación en la escena internacional, sobre la base de una visión común del mundo. La Unión Europea y América Latina desean un sistema internacional fundado en el principio del multilateralismo, regido por normas consensuales de aplicación universal y mecanismos de vigilancia multilaterales. Por tanto, ambas tienen interés en trabajar conjuntamente. (CCE 1999)

Y luego, el año 2000, en la comunicación de “Seguimiento de la primera Cumbre celebrada entre América Latina, El Caribe y la Unión Europea” (COM [2000] 670) se reafirma este concepto, aun cuando su contenido es amplio e indefinido:

No obstante, los objetivos de la asociación estratégica no cambiarán: se trata de reforzar las relaciones entre dos regiones cuya interdependencia creciente justifica la búsqueda de respuestas comunes a retos mundiales. (CEE 2000:15)

De allí que, aun cuando la denominada Asociación Estratégica sea el objetivo declarado y reiterado por los jefes de Estado y de Gobierno de América Latina, el Caribe y la UE desde 1999, en la práctica el contenido de dicha Asociación no ha sido claramente precisado, y quizás puede ser eventualmente deducido de las agendas de las cumbres birregionales, donde se mencionan elementos como el desarrollo sostenible y la cohesión social, entre otros.

Así, retomando la visión del liberalismo, la Asociación Estratégica entre la UE y ALC puede ser caracterizada por el interés económico compartido y desde valores comunes como el respeto a los derechos individuales, que sientan las bases para la construcción de una zona de paz, todos aspectos centrales de la relación birregional eurolatinoamericana y caribeña. (Doyle, 2012)

Otro aspecto que define esta Asociación es la opción por un modelo socio-económico sostenible, lo cual implica alcanzar en ambas regiones el objetivo de la cohesión y la inclusión social y el acuerdo en temas medioambientales, donde existen importantes complementariedades, por ser la UE líder mundial en resguardo del medio ambiente y ALC una de las zonas más afectadas del planeta por el cambio climático.

Así, sabiendo que existen temas que pueden dar sustento a esta Asociación, desde la Fundación CELAC se recomienda establecer un nuevo pacto CELAC-UE:

(...) acordar un “pacto para el desarrollo”, que confronte las transformaciones del contexto internacional, con carácter altamente selectivo en los temas que comprenda, pero asegurándoles un significado cuando menos en tres dimensiones: para el fortalecimiento de la propia relación birregional, incrementando la confianza y el conocimiento mutuo y fortaleciendo los lazos recíprocos; de significado para la legitimidad social del proceso mediante temas de interés y significación para la ciudadanía de ambas regiones; y mediante temas que contribuyan a solventar el papel de las dos regiones como actores globales que se proyectan de manera asertiva en el escenario mundial para contribuir eficazmente a la construcción de un nuevo contrato social de alcance más global, en sintonía con los propósitos que deben impulsar la Agenda del Desarrollo Post-2015. (Valdez, citado en Sanahuja, 2015:14)

De esta forma, concluye que:

Para facilitar su fortalecimiento, la asociación birregional se orienta además hacia una relación cada vez más horizontal y recíproca, sustentada en las complementariedades, el mutuo aprendizaje y el intercambio de experiencias, como dan cuenta las tendencias de la cooperación birregional, especialmente en materia de cohesión social. También para continuar por esta senda positiva, parecieran necesarios la repolitización del diálogo y una definición estratégica de las prioridades en la agenda. (Idem)

Asimismo, las cumbres deberían centrarse “en la construcción de consensos fuertes en un número reducido de cuestiones clave, en vez de diluirse en un gran número de temas en los que prima la lógica del mínimo común denominador”, para lo cual aconseja partir de los disensos en vez de los consensos mínimos. Así, la agenda estratégica debería centrarse en los “asuntos existenciales”, que son aquellos que “tengan efectos más allá de ambas regiones y que afecten a su respectiva proyección internacional”. (Sanahuja, 2015:43)

#### 4.4. Manifestaciones de la declinación del vínculo ALC-UE

Para observar la declinación de las relaciones CELAC-UE se han seleccionado cinco aspectos que pueden dar cuenta de esta tendencia: los elementos institucionales, las relaciones económicas, sociales y de cooperación.

Desde los supuestos del liberalismo, se explica entonces que los intereses de América Latina en ciertos planos se han desviado hacia nuevos socios del Asia Pacífico y BRICS, dado que la UE ya no sería la fuente más atractiva, en una mirada de futuro. Y esto se apreciaría en que ya no seguiría el mismo ritmo de inversiones ni sería el principal cooperante ni receptor de migración latinoamericana y caribeña, entre otros indicadores posibles de constatar.

##### 4.4.1. Elementos económicos: la caída de las inversiones europeas

Históricamente la UE ha sido el mayor inversor en América Latina (ver Cap. III, pág. 63). Así lo demuestran los flujos de inversión extranjera directa (IED), que arrojaron una tendencia creciente al menos en los últimos tres decenios (1980-2009). En ese período, las inversiones aumentaron de un 36 a un 43%.

#### Flujos de IED desde la UE a ALC

(% respecto al total de inversiones en ALC)

1980-1989	1990-1999	2000-2009
36%	40%	43%

Fuente: Ministerio de Relaciones Exteriores, 2011. En base a información CEPAL, 2010.

Este era el diagnóstico con el que se preparó la I Cumbre CELAC-UE, de Santiago 2013, y que motivó el tema central de la cumbre: “Alianza para un desarrollo sustentable: Promoviendo inversiones de calidad social y ambiental”, que luego se actualizó en Bruselas 2015 como eje 8 del Plan de Acción birregional: “Inversiones y espíritu empresarial con vistas a un desarrollo sostenible”.

El 2010 el diagnóstico que emanaba del 33° período de sesiones de la CEPAL (Brasilia, 30 de mayo al 1 de junio de 2010), arrojaba que la UE había “perdido peso relativo en el comercio latinoamericano en las últimas tres décadas” y que “China podría desplazarla como socio de la región en 2015”. (Minrel, 2011)

Así, ya en 2013 la UE era “el segundo socio comercial de la región de la CELAC en su conjunto en un nivel similar al de China y por detrás de Estados Unidos”. (UE, 2015:7)

Asimismo, en 2010 se constataba que “la UE entre 2000 y 2010 fue la principal fuente de IED de la región”, pero que ésta “tiende a declinar”. (Minrel, 2011)

Paralelamente, la misma fuente describía esta inversión como de baja calidad, señalando que “pocos países UE invierten en ALC (España, U.K., Francia) y sólo algunos países son beneficiados (Argentina, Brasil, Chile)”, que “el 50% de la IED está en centros financieros del Caribe” y que la “inversión de transnacionales europeas está concentrada en servicios, telecomunicaciones, energía e infraestructura, mediante F&A que no crean nuevas empresas”. En un sentido inverso, existiría una “escasa expansión de translatinas hacia la UE”. (Idem)

Por tal motivo, la idea de que el “estancamiento y escasa diversificación en inversiones demanda buscar un acuerdo entre gobiernos, empresas y sociedad que facilite inversiones en nuevas actividades” dio lugar al tema central de la I Cumbre birregional del año 2013. (Idem)

Luego, en la II Cumbre CELAC-UE, si bien se destacaba que las inversiones europeas en ALC superaban el volumen de las inversiones realizadas por la UE en Rusia, India y China juntas, en términos porcentuales se decía que estas inversiones representaban un 34% de toda la IED en la región (UE, 2015), con lo cual se reducía el porcentaje de participación a niveles anteriores a los años 80.

Sin embargo, el año 2013 la UE mantenía su posición de primer inversor en la región, “acumulando un total de 505.700 millones de euros, lo que representa el 10,3% de los 4,9 billones de euros de IED de la UE en el extranjero y aproximadamente el 35% de la IED en la CELAC”. (Idem)

En cualquier caso, cabe señalar que el parámetro de las inversiones resulta difícil de medir, pues unos cuantos grandes negocios pueden cambiar la curva en sentido ascendente, generando una distorsión de la tendencia. Así por ejemplo, el año 2013 casi la mitad de las inversiones recibidas en México fueron europeas, “aunque esta elevada proporción obedece a una cuantiosa adquisición realizada por la empresa belga AB InBev”. (CEPAL, 2015:63)

Otro elemento a considerar es que la IED total en ALC tuvo un descenso en 2014, “quebrando la tendencia de una década ascendente del flujo de inversiones hacia la región”. “De las seis mayores economías latinoamericanas, la inversión se mantuvo constante o decayó en cinco de ellas, aumentando solo en Chile”. (Idem:61)

Sin embargo, al mirar el origen de las importaciones, revisadas desde las fusiones y adquisiciones de empresas, la UE resulta nuevamente con una baja participación en la región:

En 2014, tan solo cinco de las 20 mayores adquisiciones empresariales transfronterizas realizadas en América Latina fueron ejecutadas por empresas europeas. La mayor de estas operaciones fue la compra por parte de la empresa anglo-holandesa Royal Dutch Shell de activos de gas natural licuado en el Perú y Trinidad y Tabago por 4.100 millones de dólares. La compañía vendedora era también de la Unión Europea, la española Repsol. (CEPAL, 2015:64).

Viendo la situación por país receptor, las inversiones europeas se dirigen principalmente a Brasil, seguido por México. “En Chile, si bien la inversión en 2014 fue superior al año anterior, fue inferior al máximo alcanzado el año 2012”. En otros países como Perú las inversiones disminuyeron en 2013 y 2014 y en Colombia se mantuvieron constante, mientras que aumentaron ligeramente en Centroamérica y el Caribe. (Idem:61)

#### **4.4.2. Elementos sociales: nuevos flujos de migraciones ALC-UE**

Tras décadas de una relación migratoria donde ALC se dirigía hacia la UE en búsqueda de mejores oportunidades, la lenta recuperación económica en el bloque europeo desde la crisis de 2008, ha llevado a constatar hoy el cambio de dirección en el flujo de migrantes.

De acuerdo al informe “Dinámicas migratorias en ALC y entre ALC y la UE – Mayo 2015”, de la Organización Internacional de las Migraciones (OIM), la tendencia migratoria se habría

revertido, siendo actualmente más los ciudadanos europeos que emigran hacia ALC que a la inversa.

Así, la cantidad de emigrantes latinoamericanos a la UE habría descendido en un 68% desde 2007, año máximo histórico. El descenso habría comenzado a darse en el año 2008, y ya en 2010 el flujo habría comenzado a cambiar de dirección. (Sputnik Mundo, 2015)

El año 2012, más de 181.000 europeos emigraron a países latinoamericanos, mientras que solo 119.000 latinoamericanos se habrían dirigido a la UE. (Idem)

En 2010, el principal destino de la migración latinoamericana y caribeña eran los Estados Unidos (70%), seguidos por la migración intrarregional (15%). El tercer destino es un país europeo: España (8%), donde reside el 53% del total de emigrantes latinos a la UE. Los siguientes países receptores de migración latinoamericana son Italia (15%), Reino Unido (9%), Francia (7%), Holanda (6%) y Portugal (4%). (Idem)

Por su parte, los principales orígenes de la emigración europea hacia ALC son España, Portugal, Francia y Alemania. En general, se trata de una migración calificada, compuesta principalmente por jóvenes universitarios, que “no han tenido ninguna oportunidad de trabajar o la tenían y los despidieron”. (Idem)

En un sentido inverso, la migración latinoamericana hacia la UE está compuesta principalmente por brasileños (23%), colombianos (11%), peruanos y ecuatorianos (9% cada uno).

Como afirma la CEPAL, “en ALC ha disminuido la emigración a los principales destinos extrarregionales y ha aumentado la migración intrarregional, esto asociado a mejores condiciones económicas y laborales en los países de destino”. (CEPAL, 2015:35)

Ello demuestra “cómo los flujos migratorios se adaptan naturalmente a las cambiantes realidades socioeconómicas”, según indicó la directora general adjunta de la OIM, Laura Thompson.

#### **4.4.3. La adecuación de la cooperación**

De acuerdo a los desempeños socioeconómicos de la UE y de ALC en la última década (ver Cap. IV, puntos 4.2.1. y 4.2.2.), hacia el año 2012 se comenzó a anunciar un cambio en el flujo de cooperación europea a los países de ALC, en vistas a su nuevo marco presupuestario 2014-2020.

En este sentido, “el ascenso de América Latina y el Caribe y la crisis de la UE han significado un importante reequilibrio en las relaciones birregionales, atenuando algunas de sus clásicas asimetrías”, lo cual habría derivado en un cambio de política de la ayuda al desarrollo europea hacia ALC. (Sanahuja, 2012-b:304)

Entre los años 2000 y 2010, un 45,5% de la cooperación recibida por América Latina y El Caribe provino de la UE, no obstante “los requerimientos y las modalidades de asistencia están cambiando velozmente y ello modifica el escenario de cooperación para los siguientes años”. La UE al año 2010 representaba el 43,6% de la ayuda mundial al desarrollo. Y de ese total, las principales regiones receptoras de ayuda eran África (42,4%), Asia (22,6%) y América Latina y El Caribe (6,9%). (Minrel, 2012-e)

Si embargo, según informó la Cancillería chilena en 2012, en el marco del Foro de Alto Nivel "Cooperación Sur-Sur y Triangular en América Latina y El Caribe", preparatorio de la I Cumbre CELAC-UE, la UE presentó su agenda renovada de cooperación para el desarrollo, programada para el período 2014-2020, que significaría la “graduación” de los países de América Latina y El Caribe de renta media como receptores de cooperación bilateral con la UE. (Minrel 2012-e)

Esta nueva política quedó expresada en el nuevo Instrumento de Cooperación al Desarrollo (ICD) de la Comisión Europea, que prevé la “graduación” para 11 países de ALC considerados con buenos índices macroeconómicos y que, por tanto, dejan de ser sujetos de cooperación europea. (Sanahuja, 2012-b:315)

Los 11 países donde se retiró la cooperación europea fueron: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Panamá, Perú, Uruguay y Venezuela.

Y si bien estos países pueden mostrar mejores desempeños incluso que algunos países europeos, la situación no fue bien entendida ni recibida, pues en ALC se considera que el parámetro macroeconómico no sería el más adecuado para las definiciones de cooperación, dado que en la región subsistirían grandes bolsones de pobreza al interior de los países.

Igualmente:

Que se pueda prescindir de esos fondos no significa que exista una elevada “demanda insatisfecha” de cooperación de la UE en ámbitos como la promoción de inversiones en infraestructura, las energías renovables y las tecnologías ambientales, la ciencia y tecnología, o la educación superior. (Idem:316)

Con esta reducción, solo quedarían seis países latinoamericanos como receptores de ayuda bilateral: Bolivia, Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua y Paraguay.

Igualmente, en 2014 cinco países latinoamericanos y caribeños dejarán de ser beneficiarios del Sistema de Preferencias Generalizadas, que beneficia con rebajas arancelarias para la promoción de temas productivos y sociales: Argentina, Brasil, Cuba, Uruguay y Venezuela. Por todo ello, ALC es considerada “la región que experimentará el mayor cambio de estatus dentro de la cooperación de la UE”. (Idem:315)

Ante esta situación, la CELAC comenzó a negociar nuevas modalidades de cooperación, para lo cual se instituyó un Grupo de Trabajo de Cooperación Internacional, que fue convocado por el Plan de Acción de la CELAC 2013, con el encargo de “consensuar los lineamientos para una agenda de cooperación de la región, comenzar a trabajar en el establecimiento futuro de una normativa para facilitar la operatoria del grupo y explorar las posibilidades de cooperación Sur-Sur”. (Plan de Acción CELAC 2013)

En el Plan de Acción 2014, de La Habana, se daba cuenta de la realización de la II Reunión del Grupo de Trabajo de Cooperación Internacional de la CELAC.

Cabe hacer notar que la cooperación Sur-Sur que se da entre los países ALC es igualmente una prioridad para la región, definida en la Declaración de Cancún (2010), que anuncia la creación de la CELAC. No obstante, este interés latinoamericano de poner en práctica la solidaridad regional

se declaró dejando en claro que ésta “no pretende sustituir o reemplazar las fuentes tradicionales de cooperación al desarrollo”. Asimismo, en la citada Declaración se avanza en el “direccionamiento hacia el impulso de estas iniciativas de cooperación, el fomento de la cooperación triangular, y reitera un importante llamado de continuar brindando cooperación para apoyar los esfuerzos de desarrollo de los países de renta media”.

A pesar de esta demanda latinoamericana, la UE determinó los recortes de la cooperación, generando fuertes intercambios en los foros de encuentro, tales como las reuniones preparatorias de altos funcionarios de las cumbres CELAC-UE.

Además del eufemismo de denominar “graduación” a la retirada de la cooperación europea, resulta paradójico en muchos sectores latinoamericanos habituados a subsistir con la cooperación europea, que el año 2015 haya sido declarado por la UE como el Año Europeo del Desarrollo, “un año dedicado a explicar a los ciudadanos de todo el mundo cómo funciona la ayuda de la UE al desarrollo y demostrar que supone un gran cambio real y duradero en la vida de las personas.” (UE, 2015:10)

Así, en el marco de la II Cumbre CELAC-UE de Bruselas 2015 la UE recordaba que la UE continuaba siendo el primer proveedor de fondos a América Latina, destinando en 2013, 900 millones de euros para ALC. (Idem)

Asimismo, en la Cumbre se recordaba que:

Para el período 2014-2020 la UE ha asignado para América Latina unos 3.500 millones de euros. Esta cifra se basa en los fondos bilaterales, regionales y temáticos del Instrumento de financiación de la Cooperación al Desarrollo (ICD) y del Fondo Europeo de desarrollo (FED). (EU, 2015:10)

En este contexto de la decisión comunitaria de cesar la cooperación con gran parte de los países latinoamericanos y caribeños, llaman la atención otros anuncios efectuados en el marco de la II Cumbre de Bruselas, respecto a nuevos desembolsos europeos en la región: 230 millones de euros para “apoyar los esfuerzos de América Latina y el Caribe por alcanzar un desarrollo más sostenible”, 118 millones de euros destinados a “la promoción de negocios e inversiones” y 346 millones en “fondos regionales de financiación para el desarrollo en el Caribe”, sumando aproximadamente 700 millones de euros de la UE que irán destinados a ALC. (UE, 2015)

Este paquete financiero, si bien pareciera mostrar un renovado y concreto interés de la UE hacia América Latina y el Caribe, podría remitir más bien a una actitud reactiva europea frente a los recursos ofrecidos por China en su Plan de Trabajo con la CELAC.

Igualmente, en la Cumbre de Bruselas la UE se abrió a la posibilidad de trabajar con los países latinoamericanos “graduados” en un esquema de cooperación Sur-Sur.

Por último, hemos creado un nuevo marco de cooperación internacional por el cual la UE y los países de la CELAC que se consideran “graduados” como países de renta media, ayudarán de manera conjunta a los países que todavía necesitan de cooperación adicional. (UE, 2015)

#### **4.5. El factor “siglo asiático”: la emergencia de China como competidor**

Además de las razones propias del proceso ALC-UE o CELAC-UE, que pueden interpretarse como de cierto agotamiento, existen también razones exógenas, como es la emergencia de una nueva tendencia internacional, que entiende al siglo XXI como el nuevo “siglo asiático” o “post-occidental”, como ha sido denominado por diversos líderes y autores, y al cual se invita también a América Latina.

En 1998, Den Xiaoping decía que “el siglo XXI es la era del Pacífico... y que será al mismo tiempo la era de América Latina”. Igualmente señalaba que la política china era “desarrollar y mantener buenas relaciones con los países Latinoamericanos, y hacer de las relaciones sino-latinoamericanas un modelo de cooperación Sur-Sur”. Luego Jiang Zemin aseguraba en abril de 2001, durante su gira a América Latina, que “el siglo XXI será un siglo donde China y América Latina cooperarán en todas las áreas mano a mano, y será también un siglo de los pueblos de China y América Latina construyendo un mañana mejor”. (Shixue, 2006:17)

Cabe señalar que este supuesto, si bien es bastante generalizado, tiene también sus detractores. Así por ejemplo, Andrew Moravcsik ha desafiado esta pretensión, calificando como “moda falsa” el convencionalismo que prima en Estados Unidos respecto a que “se inaugura una época de dos potencias, un G-2 entre Pekín y Washington, mientras que Europa ha entrado en un declive terminal y no volverá nunca a la cima”. (El confidencial, 2013)

Ante esto, estima que sería la Unión Europea y no China el único competidor de Estados Unidos. Y esta tesis la fundamenta no desde la posible futura debilidad de China, sino desde la fortaleza del sistema europeo, llegando a afirmar que “incluso algunos países que la integran, como Alemania, tienen más peso que China”. (Idem)

Así, por contraste, valoriza el PIB per cápita europeo por sobre el PIB nominal chino. Da cuenta también del bajo poderío militar chino y su falta de aliados internacionales. En el ámbito de las percepciones, reporta que el 50% de la gente prefiere acercarse al modelo europeo, y solo un 5% al chino. Y fundamenta con cifras el supuesto poder económico e influencia del país asiático: un 65% de la ayuda al tercer mundo provendría igualmente de la UE y menos del 4%, de China. Europa seguiría liderando el comercio, y si bien China es también un referente, su comercio está referido a bienes intermedios. Igualmente, recuerda que “en un año de recesión como 2012, Europa recibió entre tres y cuatro veces más inversiones directas que China”, con lo cual aprecia la capacidad y peso de la UE en el mundo. (Idem)

Al igual que Estados Unidos y Japón, los 28 países europeos han perdido peso relativo en la economía mundial, en beneficio de las economías emergentes. Entre los años 2000 y 2013 Asia emergente y en desarrollo aumentó su PIB mundial de un 17% a un 28,7%. China aumentó su participación del 7,4% a un 15,8%, aproximándose a la de la UE. Por otra parte, ALC ha mantenido su peso en la economía mundial desde el año 2000, en niveles cercanos al 9%. (CEPAL, 2015:17)

La estabilidad en los porcentajes de comercio entre la UE y ALC desde el año 2000 contrasta con la explosiva irrupción china en el mismo período, donde la participación de las exportaciones regionales pasó de un 1% a un 9%, mientras que las importaciones desde China subieron de un poco más de un 2% al 16%. De esta manera, el año 2014 China y la UE tuvieron prácticamente la misma participación en el comercio latinoamericano y caribeño (12,5% y 12,4% respectivamente). El primer socio comercial de ALC es Estados Unidos. Y la UE es el segundo destino de sus exportaciones, aun cuando desde 2010 ha sido desplazada por China, que ocupa hoy el segundo lugar en las importaciones regionales. (CEPAL, 2015:50)

El poder de la identidad común con Europa parece hoy verse tensionado por la opción latinoamericana de asociarse con otros países y regiones. Una explicación posible es que China no exige el respeto de valores, no condiciona las relaciones con América Latina a

cláusulas democráticas, temas sociales, laborales u otros estándares constrictivos que están presentes en los vínculos con Europa.

Desde el constructivismo se asume que “los agentes tratarán de hacer lo correcto de acuerdo con su identidad, pero no se puede asumir siempre que todos los agentes utilicen solamente la lógica de la consecuencia”. (Flockhart, 2012:86)

Esto explicaría la pérdida de valoración de la trayectoria de la comunidad ALC-UE, y la opción latinoamericana y caribeña por relaciones más pragmáticas, horizontales o con mayor atractivo económico, orientadas hacia el Asia o a la construcción de una comunidad Sur-Sur. En este sentido, la tendencia a una menor preponderancia de la relación ALC-UE debido a múltiples factores de declinación, habría generado lo que los constructivistas describen como “inconsistencia cognitiva” y “coyuntura crítica”, donde el “ambiente cognitivo” de los agentes deja de tener sentido para ellos. Así, las reglas y normas creadas en la comunidad ALC-UE dejarían de constituir el mapa cognitivo que señala el camino a seguir para ALC. (Flockhart, 2012)

Igualmente, señalan que cuando el sentido de sí mismo y del otro de los agentes se vuelve poco claro, en tal situación:

Pueden ser adoptadas nuevas estructuras de conocimiento e identidad, lo cual puede abrir una ventana de oportunidad para un cambio de política internacional, a través de la adopción de nuevas reglas seguidas por cambios de prácticas, formaciones identitarias y reconstitución del conocimiento compartido.<sup>31</sup> (Flockhart, 2012:89)

El constructivismo se cuestiona de dónde vienen los intereses y asume que las diferentes identidades tendrán diferentes intereses, las cuales llevarán a diferentes políticas exteriores.<sup>32</sup> (Idem)

Aquí, la dilución de la UE como agente prioritario abriría paso a la valorización de nuevos actores, como China, India, Rusia y otros.

---

<sup>31</sup> Traducción propia

<sup>32</sup> Idem

Y si bien China no es el único, tomaremos el caso de la relación con este país asiático para ilustrar la emergencia de nuevos competidores.

#### - **La relación ALC-China**

La relación entre América Latina y China ha atravesado distintas fases, y su protagonismo en la región no es nuevo, y parte incluso de la idea de que América Latina habría sido descubierta primero por los chinos y no por los europeos –Zheng He la habría descubierto 70 años antes que Cristóbal Colón, en 1405–. (Shixue, 2006:1)

Las relaciones económicas entre China y América Latina se remontan a 1560, cuando se construyó la ruta de la seda entre la región costera de China y Acapulco, en México, vía Manila. Por más de 250 años la composición del comercio entre ambos puntos era radicalmente distinta a lo que es hoy en día. Así, las exportaciones chinas eran principalmente productos primarios (seda, ropa de algodón, obras de arte y artesanías, joyería, pólvora, alimentos y animales), mientras que las importaciones desde Latinoamérica eran productos elaborados (zapatos, sombreros, vino, aceite de oliva, jabón y alimentos). (Idem:7)

Esta primera etapa comercial habría sido interrumpida por Europa en 1815, cuando el aumento de las exportaciones británicas a Latinoamérica habría reducido la demanda de productos chinos. (Idem)

Asimismo, las relaciones entre ambas partes habrían trascendido a otros aspectos. Dada la necesidad de mano de obra en América Latina, medio millón de trabajadores chinos habrían sido transportados a través del Pacífico, para trabajar en países como México, Cuba, Brasil, Perú, Panamá y Chile. Así llegaron a darse situaciones impensadas para nuestros tiempos, como el hecho de que el dólar mexicano, conocido como “la moneda del águila”, se volviera moneda corriente en el área costera china. (Idem:8)

Una segunda etapa de relacionamiento se da con el surgimiento de la República Popular China en 1949. Debido a numerosos factores (la oposición de Estados Unidos a una aproximación latinoamericana con China, la estrategia de América Latina de sustitución de importaciones, el bajo nivel de desarrollo económico, la inestabilidad política y la Revolución Cultural china, entre otros) el comercio entre ambas partes se vio limitado entre los años 1950

y 1970. Sin embargo, desde las reformas políticas de 1978 las relaciones económicas mostraron un creciente dinamismo, aumentando en 10 veces entre 1980 y 2000 (de 1.300 millones a 13 mil millones de dólares). En 2005 el comercio alcanzaba ya los 50 mil millones de dólares. (Shixue, 2006:8)

#### Comercio sino-latinoamericano (en millones de dólares)

Año	Valor
1950	1,9
1955	7,3
1960	31,3
1965	343,1
1970	145,8
1975	475,7
1980	1.331,0
1985	2.572
1990	2.294
1995	6.114
1998	8.312
1999	8.260
2000	12.600
2001	14.938
2002	17.826
2003	26.806
2004	40.027
2005	50.457

Fuente: Adaptado de *zhonguo haiguan Rongji* (China Custom Statistics. En *Shinxue* (2006:9)

#### Principales socios comerciales de China en América Latina en 2005 (en miles de millones de dólares)

Brasil	México	Chile	Argentina	Panamá	Perú	Venezuela
14,8	7,8	7,1	5,1	3,2	2,9	2,1

Fuente: <http://gcs.mofcom.gov.cn/article/Nocategory/200602/20060201484766.html>

Si bien China y América Latina pertenecen ambos al mundo “en vías de desarrollo”, dado el tamaño y vertiginoso crecimiento de la primera, las asimetrías son evidentes, con una población de 1.355 millones de habitantes la primera y de 588 millones la segunda y un PIB de 17,63 trillones de dólares y 5,66 billones respectivamente. (CIA-WFB 2014 y FMI 2013)

En este contexto, “China requiere mayor ingreso de recursos y materias primas, por lo cual América Latina es el correcto socio en el cual China puede confiar”. (Shixue, 2006:10)

Por su parte, para América Latina China representa un poderoso mercado para sus bienes y servicios y, a la vez, un motor para el desarrollo productivo latinoamericano, conformándose así una relación donde ambos ganan.

Tal es el peso de China en América Latina que la CEPAL ha concluido que el país asiático ha contribuido decisivamente a elevar la tasa de crecimiento de América Latina en los últimos años. (Idem)

Mundialmente China se ha convertido en el primer exportador de bienes y el quinto de servicios, y en el primer consumidor mundial de energía y de automóviles. Es hoy el principal consumidor de aluminio, cobre, estaño, soja y zinc, y el segundo consumidor de azúcar y petróleo. (Sevares, 2011:36)

Asimismo, en su relación con América Latina las ventas de China se cuadruplicaron y las compras se triplicaron en la primera década del siglo XXI, pudiendo aumentar las exportaciones en casi diez veces al año 2020.

Según la CEPAL, en el período 2005-2009 las exportaciones totales de América Latina y el Caribe aumentaron un 13% anual promedio, mientras que las realizadas a China crecieron un 26% anual promedio en el mismo período. (CEPAL, 2010:38)

**Participación porcentual de China, Estados Unidos y la Unión Europea en el comercio con América Latina y el Caribe (16 países), 2000-2020 (en porcentaje)**

Socio comercial	Exportaciones			Importaciones		
	2000	2009	2020*	2000	2009	2020*
EEUU	60	39	28	50	33	28
UE	11	14	14	14	15	14
China	2	8	19	3	10	10

*Fuente: Rosales, O. (2010) China y América Latina: impactos, desafíos y opciones estratégicas. En Boletín Informativo Techint N° 333, 9-12/2010, pp. 21-38*

No obstante, hay también voces críticas respecto a esta arremetida china en América Latina y sus efectos en el desarrollo industrial de la región.

El comercio de los países latinoamericanos con China es fuertemente asimétrico no solo en cantidad, sino también en términos de composición, ya que la mayor parte de las exportaciones latinoamericanas son de productos primarios y sus derivados, mientras que las compras a China son de productos industriales. (CEPAL, 2010:39)

### Principales productos de exportación de países latinoamericanos a China, promedio 2006-2008

País	Producto 1	%	Producto 2	%	Producto 3	%
Argentina	Soja	55	Aceite de soja	24	Petróleo crudo	10
Brasil	Minerales de hierro	44	Soja	23	Petróleo crudo	17
Chile	Cobre	50	Minerales de cobre	31	Pasta química de madera	6
Perú	Minerales de cobre	39	Despojos de carne	16	Petróleo crudo	10
México	Circuitos integrados	13	Minerales de cobre	8	Partes de equipo de oficina	7

*Fuente: Rosales, O. (2010) China y América Latina: impactos, desafíos y opciones estratégicas. En Boletín Informativo Techint N° 333, 9-12/2010, pp. 21-38*

Resulta interesante también observar que China ha ido incrementando la calidad de sus exportaciones hacia una mayor participación de productos elaborados, lo cual contrasta con la evolución de las exportaciones latinoamericanas, de carácter primario.

### Evolución de la composición de las exportaciones chinas por nivel de complejidad 1990-2009 (en porcentaje)

Nivel de complejidad	1990	2009
Tecnología alta	5	42
Tecnología media	10	8
Tecnología baja	50	35
Manufacturas basadas en recursos naturales	12	10
Materias primas	23	5

*Fuente: Rosales, O. (2010)*

Así, uno de los riesgos señalados de la relación con China es que perpetuaría la primarización de las exportaciones latinoamericanas, en el sentido de que no estimularía una producción con valor agregado.

Por tanto, si bien la demanda china conlleva oportunidades debido a la mejora de los términos del intercambio (aumento de los precios de los productos primarios latinoamericanos, inversiones directas chinas en la región, etc.) y al aumento de los ingresos por exportaciones, “debido a la estructura productiva y exportadora latinoamericana, plantea serios desafíos para el futuro, que conllevan la reprimarización de las economías”. Esto, pues las políticas de sustitución de importaciones y de exportaciones de China, “reducen el acceso de productos de mayor grado de elaboración originados en Latinoamérica”. (Sevares, 2011:35-36)

Así, se ha estimado que “la capacidad china de atracción de cadenas productivas enteras viene causando la desindustrialización masiva en América del Sur”. (Fernandes de Oliveira, 2012:389)

Como muestra de ello, Brasil registraría una sensible primarización de sus exportaciones, ya que la participación de los productos primarios en sus ventas externas pasó de 24 a 44% entre 2001 y 2010, mientras que la de los productos manufacturados retrocedió de 62 a 42%. (CEPAL, 2010:42)

Chile, por su parte, alcanzó el mayor nivel de primarización de América del Sur, principalmente por el aumento de las exportaciones mineras –en su mayor parte cobre y derivados–, que pasaron de ser el 43% del total de las ventas externas en 2003 al 63% en 2010. (Idem:43)

De esta manera:

(...) la penetración de China en América del Sur se tiende a consolidar, por lo menos en el corto y mediano plazo, como parte de una estrategia global de la potencia asiática en la búsqueda de recursos energéticos y otros *commodities*, tendiendo a la seguridad energética y alimentaria. (Fernandes de Oliveira, 2012:393)

Asimismo, hay que consignar que el 60% de las quejas anti-dumping de los países de la región han sido interpuestas contra China y están relacionadas con productos como el acero, textiles, calzados, electrónica de consumo y neumáticos. (CEPAL, 2010:39).

Si tomamos solo el caso del mercado brasileño, donde el efecto es especialmente importante, la competencia con productos chinos afecta a una de cada cuatro empresas industriales. Según una estimación privada, casi la mitad (45%) de las empresas industriales exportadoras que compiten con productos chinos perdió participación en el mercado interno. (Sevares, 2011:39)

En términos de inversión, China ha ido igualmente acrecentando su participación en América Latina. Pero, según la CEPAL, el 96% de esa inversión se realizó en dos paraísos fiscales: las Islas Caimán y las Islas Vírgenes Británicas. Y en términos de inversión directa, la mayor parte se concentra en los sectores de recursos naturales y en infraestructura vinculada al comercio exterior. (CEPAL, 2010:44)

Sin embargo, en la primera reunión de ministros de China y la CELAC, efectuada en Beijing en enero de 2015, China ofreció inversiones por 250 mil millones de dólares en 10 años, con la posibilidad de duplicarlas. Y este plan de inversiones fue reafirmado en mayo del mismo año, en la gira del primer ministro chino Li Keqiang en su visita por Brasil, Colombia, Perú y Chile. (Xinhua, 2015, en La Tercera, 2015)

En esta gira se concretaron inversiones sustantivas en esos países. En Brasil se firmaron 35 acuerdos de inversión y cooperación por más de US\$ 53.000 millones, en un ambicioso plan conjunto hasta 2021, que incluye áreas como líneas férreas para transporte de carga y redes de electricidad y telecomunicaciones. Especialmente estratégica resulta la posibilidad de construir un tren transoceánico para exportar bienes brasileños hacia el Pacífico, a través de Perú, y que permitiría al país asiático aumentar sus importaciones directas de productos como soya y mineral de hierro de Brasil y Argentina, a la vez que evitaría el uso del Canal de Panamá, “visto por Beijing como un punto de control estratégico de EE.UU.” Para ello, China estaría igualmente financiando la construcción de un canal interoceánico en Nicaragua, alternativo al de Panamá. (Idem)

En síntesis, las inversiones directas chinas se dirigen principalmente al sector ferroviario, minero, petrolero e hidroeléctrico de la región. Así por ejemplo, en Ecuador estarían financiando la mayor central hidroeléctrica del país, Coca Codo Sinclair. En Argentina apoyarían la restauración de las vías ferroviarias para el transporte de productos agrícolas y la construcción de dos represas hidroeléctricas y en Colombia igualmente estarían desarrollando una red ferroviaria atlántica y un plan de desarrollo portuario. En Perú, el país asiático controla ya el 33% del sector minero. (La Tercera, 2015)

(...) tanto la UE como América Latina y el Caribe parecieran priorizar las aparentes opciones que ofrecen las nuevas economías emergentes, en particular China, con lo que se introduce una nueva variable de análisis en los propósitos de vinculación birregional UE-ALC. (Valdez, en Sanahuja, 2015:12)

La UE reconoce a China como uno de los diez países que son sus socios estratégicos. Como tal tiene un nivel de diálogo privilegiado con esa potencia que solamente parece estar abierto a otros nueve países (Brasil, Canadá, India, Japón, México, Rusia, Sudáfrica, Corea del Sur y Estados Unidos). Pero las necesidades de posicionamiento en el importante mercado chino determinan que los países de la UE continúen privilegiando su proyección nacional, mientras que los países de ALC, reunidos en CELAC, acaban de concluir el I Foro Ministerial China-CELAC, donde se aprobó una Declaración y un ambicioso Plan Quinquenal de Cooperación que abarca áreas y objetivos político-diplomáticos, económicos, comerciales y financieros, de ciencia y tecnología, medio ambiente, cultura y asuntos sociales. (Idem)

## **El Plan de Trabajo China-CELAC**

En 2015 China y América Latina sostuvieron un histórico encuentro: la primera reunión ministerial del Foro CELAC-UE, realizada en Beijing el 8 y 9 de enero de 2015. Tomando el llamado de Hu Jintao a dar pasos prácticos y creativos para la cooperación, expresado en 2004 en Brasil, el Foro acordó un plan quinquenal de cooperación para el período 2015-2019, donde se detallan 14 puntos de trabajo en común.

El Plan de Cooperación 2015-2019 del Foro China-CELAC contiene un conjunto de temas variados y concretos, donde se establece una cantidad de instancias de implementación y se comprometen cuantiosos recursos de inversión y cooperación.

Así, si comparamos los planes de acción, es posible observar que en el caso del Plan de Cooperación CELAC-China se detallan propuestas más ambiciosas, abarcadoras y concretas que las que se han establecido con la UE. Mientras que el Plan de Acción 2013-2015 CELAC-UE es una sumatoria de temas generales que se van agregando en el período entre cumbres, donde se van previendo acciones en muchos casos de bajo impacto.

## V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Como se desprende del marco teórico, tanto la UE como ALC/CELAC pueden ser considerados actores regionales, y dotados de una capacidad de ejercer política exterior regional.

A pesar de las realidades asimétricas, en términos de que la UE es un modelo consolidado y que ha influenciado procesos similares más allá de sus fronteras y de que la CELAC es un proceso de un poco más de dos años de vigencia, se ha demostrado que ambas partes reúnen condiciones como actores regionales y, en esa condición, construyen agendas de política exterior.

Esta agenda se aprecia en las declaraciones de sus mandatarios en las cumbres que congregan a ambas regiones y, más recientemente, en los planes de acción que se derivan de estas citas. Las declaraciones marcan la voluntad política de los países respecto a una diversidad de temas comunes, que constituyen el contenido del diálogo ALC/CELAC-UE, mientras que en los planes de acción sancionados en estos encuentros de máximo nivel se plasma un conjunto de temas prioritarios –diez áreas, en el horizonte 2015-2017– en torno a los que se definen acciones concretas para la relación birregional.

En tal sentido, y considerando que las dos regiones tienen hoy mandatos de interlocución extrarregional, se reafirma su condición de actores internacionales, habilitados para representar a la región, sostener diálogos con otros países o zonas y elaborar políticas exteriores que representen al colectivo de países que integran.

Una vez establecida esta premisa de la existencia de un diálogo de política exterior entre regiones, cabe dar respuesta a la pregunta de investigación, referida a la posible declinación de las relaciones entre ALC y la UE, particularmente en el último quinquenio y coincidiendo con el surgimiento de la CELAC.

La declinación ha sido establecida tomando tres parámetros. En el ámbito económico, la tendencia creciente de los intercambios comerciales y de las inversiones tuvo un punto de quiebre el año 2010, cuando la CEPAL alertaba que la UE había perdido peso relativo en el comercio latinoamericano y que China ocuparía su lugar como socio comercial de América

Latina en 2015. No obstante, adelantándose a los pronósticos, en 2013 China ya se había posicionado en el segundo lugar en la región, después de Estados Unidos.

En igual sentido, la CEPAL daba cuenta de que las inversiones europeas en ALC mostraban una tendencia a la declinación desde 2010. Y aun cuando la UE ha mantenido su posición de primer inversionista en la región, en términos porcentuales éstas representaban el año 2013 un 34% del total de la IED en ALC, retrocediendo a porcentajes similares a los años 80.

En el ámbito social, tomando como parámetro los flujos migratorios, en las últimas décadas éstos mantenían un patrón de emigración desde ALC hacia la UE. No obstante, dados los mejores desempeños económicos y sociales de América Latina y las dificultades que atraviesan los países de la UE, esta tendencia también ha comenzado a revertirse. Así, la OIM en su último informe de 2015 confirma este cambio en la dirección de los flujos de migrantes, siendo hoy mayoritaria la cantidad de europeos que emigran hacia ALC. En este sentido, un gran contingente de jóvenes europeos ven hoy en América Latina una posibilidad de salir de la cesantía y encontrar mejores niveles de remuneración y estabilidad. Igualmente, las colonias que parecían dominar ciertos países europeos, como los andinos en España, han comenzado a retornar a sus lugares de orígenes, o bien a países latinoamericanos que les ofrecen mejores perspectivas de desarrollo.

Adicionalmente, la tradicional cooperación europea hacia ALC también tuvo un vuelco, al considerarse una readecuación en el marco presupuestario 2014-2020, excluyendo a 11 países de la región, es decir, un tercio de los países CELAC, que fueron considerados como de estándares de renta media. Si bien la medida se condice con el mejor desempeño de gran parte de los países de ALC, también ignora que las cifras macroeconómicas esconden realidades específicas y disímiles al interior de estos mismos, donde persisten altos niveles de marginalidad y pobreza. En este sentido, la decisión europea de retirar la cooperación de un importante grupo de países latinoamericanos no fue bien recibida por parte de la CELAC, incrementando la distancia con los tradicionales socios europeos.

Por tanto, aun cuando los indicadores escogidos son dinámicos y pueden variar a futuro, es posible señalar que, al menos en el quinquenio 2010-2015, la relación con la UE ha declinado respecto a períodos anteriores.

Esto coincide con un nuevo momento de institucionalización de América Latina y el Caribe, donde se crea la CELAC como órgano de representación e interlocución de la región.

El surgimiento de la CELAC se entiende en el contexto de la década de oro latinoamericana y caribeña, puesta a prueba tras la crisis internacional de 2008, y de la cual la región salió airoso, mostrando buenos niveles de coordinación macroeconómica. De allí, en un sentido inverso al temor a la marginación que habría impulsado a ALC a unirse en torno a regionalismos en el siglo XX, hoy se da un salto basado en el desempeño de la región y en su revaloración internacional.

A partir de este nuevo hecho, surge el cuestionamiento de si la existencia de la CELAC puede relacionarse con la declinación de las relaciones birregionales. Al respecto, es posible constatar un nexo indirecto, puesto que la CELAC constituye en sí misma la expresión de un momento de estabilidad y desarrollo de la región. Es decir, sería una respuesta necesaria para dar cuenta de una mejorada posición de América Latina y el Caribe y de la necesidad de administrar los revalorizados recursos regionales en función de su desarrollo. Por tanto, la representación latinoamericana y caribeña a través de la CELAC sería la demostración de una región que se plantea de manera más activa a nivel interno y también en sus relaciones exteriores.

En otro sentido, la instauración de nuevos procedimientos que conlleva la creación de la CELAC puede identificarse como otro factor que ha llevado a dificultar el diálogo con la UE. El sistema de toma de decisiones por consenso, las rotaciones anuales de las vocerías y las diferencias en cuanto a las estructuras de interlocución, configuran un nuevo escenario que, de alguna medida, ha venido a complejizar la posibilidad de avances en la relación birregional.

Y esto se aprecia claramente en la evolución de las Cumbres. Desde las ALC-UE –que se sostuvieron entre 1999 y 2010– a las CELAC-UE –que se han realizado en 2013 y 2015–, es posible afirmar que los temas se han vuelto menos estratégicos, menos relevantes y carentes de iniciativas concretas y de impacto.

Paralelamente a estas constataciones, la CELAC ha abierto también un diálogo estructurado con China y se apresta para instituir otros con países y regiones del mundo, restándole la exclusividad que mantenía la UE como único diálogo formal de América Latina y el Caribe.

Las distintas visitas que autoridades chinas han realizado a la región, la creciente presencia de comercio e inversiones del país asiático en ALC, junto con la instauración de un plan de acción dotado de importantes recursos financieros, ha llevado a un acercamiento de la CELAC con China y otros, marcando un cambio de preferencias por actores con los cuales hoy en día es posible obtener mejores resultados en distintos planos del relacionamiento exterior.

Por todo lo anterior, se confirma la hipótesis planteada en el estudio, en el sentido de confirmar la declinación de las relaciones ALC-UE en la última década y, particularmente, en el último quinquenio, producto de los tres factores expuestos:

- la revaloración de América Latina y el Caribe a partir de sus potencialidades y de sus mejorados desempeños,
- el surgimiento de la CELAC como nueva institucionalidad representativa, y
- las nuevas prioridades de política exterior regional latinoamericana y caribeña en favor de otros países y regiones emergentes.

Por último, más allá de la respuesta a una hipótesis inicial, y ahondando en las conclusiones, es posible también dar cuenta de otros elementos de interés derivados del estudio y que adicionalmente resulta pertinente consignar.

- **El valor de la CELAC como actor regional**

El establecimiento de la CELAC habla de procesos más maduros y pragmáticos y de una intensa búsqueda de respuestas concertadas, que han alcanzado su máxima expresión en la creación de este primer espacio propiamente latinoamericano y caribeño.

Paralelamente, ALC presenta también situaciones negativas, que la empujan a organizarse en un marco regional: la pobreza, la desigualdad, el narcotráfico, la corrupción, la inseguridad, la vulnerabilidad ambiental y el escaso desarrollo tecnológico, entre otros problemas comunes que debe administrar conjuntamente.

En este panorama, la CELAC vendría a dar respuesta a la necesidad de alcanzar consensos latinoamericanos y caribeños, tanto para la administración de sus potencialidades como para la búsqueda de salida a sus problemas. Asimismo, concentra a toda la región, dotándola de un mayor peso y visibilidad en el sistema internacional. CELAC es la voz de América Latina y el

Caribe. Es la materialización de la idea del proyecto común reclamada históricamente y que parece ver la luz con la creación de un órgano representativo propio y exclusivamente latinoamericano y caribeño.

La CELAC abre la puerta a la posibilidad de consolidación de ALC como bloque político regional, constituye un espacio de representatividad plena, pone en función la capacidad de interlocución extrarregional amplia y establece una agenda que por primera vez vendrá a congregarse a la región en función de objetivos comunes. Todo esto en torno a una ecuación donde el contexto natural y favorable en el que surge, el sentido de realidad, la voluntad política y la flexibilidad de implementación suman a favor de su viabilidad.

En cuanto a su accionar, tres características esenciales de este nuevo foro dicen relación con su capacidad de constituirse en un actor regional:

- 1) La CELAC es un **foro representativo** de manera plena y directa de todos los países de ALC. Esto es de especial relevancia, pues implica una integración entre El Caribe y América Latina, que han permanecido hasta ahora como dos realidades aparte, a pesar de compartir el mismo espacio geográfico. La posibilidad de aproximación entre países insulares y continentales abre la puerta a insospechadas potencialidades. Especialmente enriquecedora será la relación paritaria entre América Latina y el Caribe anglófono, poco desarrollada hasta el momento.
- 2) La CELAC pone en marcha una **agenda regional**. Este solo hecho valida a la CELAC por sobre cualquier otro esfuerzo de integración realizado a la fecha. Contar con un Plan de Acción, producto de un trabajo de convergencias, es un anhelo que comienza a concretarse, dejando en el pasado los reclamos por la falta de un proyecto común de ALC, que comienza a quedar en el pasado con la creación de una colectividad de consensos, que marca el camino de una región con enfoques comunes en función de su integración y desarrollo. Es esta agenda regional la que da contenido a una política exterior regional.
- 3) La CELAC es **la voz de América Latina y el Caribe**. Su mandato es hablar, a través de una presidencia anual, por los intereses de la región en los distintos foros multilaterales. En concreto, esto significa que las representaciones diplomáticas de los

países en el exterior son coordinadas y están subordinadas a las directrices de la presidencia anual, con todo lo conveniente que pueda resultar como expresión de unidad y, al mismo tiempo, con las dificultades que puedan derivarse del ejercicio de presidencias influidas por la tendencia ideológica del país de turno.

Respecto a este último punto, conviene recordar el aporte de Peter Birle, quien señala que no es necesario hablar con una sola voz en todos los foros internacionales.

La UE es un buen ejemplo de las dificultades para lograr una política exterior y de seguridad coordinadas. Lo que sí es esencial es que América Latina logre presentarse como un interlocutor único en aquellos temas que son de interés común para todos los países de la región. (Birle, 2008:150)

Pero para lograr este avance crucial será necesario, en primer lugar, "identificar sobriamente los intereses comunes y las discrepancias, en lugar de tapar las divergencias reales con la retórica de la unidad". (Idem)

#### - **Hacia adónde mira ALC**

En la nueva era CELAC las relaciones tradicionales de ALC con la UE han pasado a mostrar signos de mayor equilibrio y, consecuentemente, se aprecia un cambio en la dirección de las prioridades de política exterior, abriéndose para ALC nuevos frentes de relacionamiento futuro y que han venido a relegar a la UE al lugar de un actor más del sistema internacional.

Si bien la relación ALC-UE estuvo históricamente marcada por una evidente asimetría, en un contexto donde ALC se caracterizaba por sus altos niveles de pobreza, quebrantamientos del Estado de Derecho, populismos, ineficiente desarrollo de mercados, entre otras situaciones que parecían endémicas e irreversibles, al iniciar el siglo XXI comienza a insinuarse una tendencia distinta.

En efecto, ya en la primera década del siglo América Latina mostraba mejores desempeños y una nueva valoración exterior, a partir de sus recursos estratégicos, su estabilidad política y crecimiento económico, entre otras razones. Después de haber sorteado las últimas crisis financieras internacionales de manera satisfactoria, la región ha demostrado manejos más

maduros y previsores, que parecen dar cuenta de lecciones aprendidas. Políticamente, también se evidencian signos de mayor estabilidad: América Latina ha superado los regímenes dictatoriales y la democracia es apreciada y reforzada con una alta popularidad de sus mandatarios. (Latinobarómetro, 2013)

Surgen aquí también nuevas formas de pensamiento regional latinoamericano que, si bien pueden dividir ideológicamente, tienen la característica común de ir en búsqueda de respuestas autónomas para dar solución, desde una visión propia, a los problemas más urgentes y donde existen consensos básicos. Así, el objetivo del regionalismo latinoamericano y caribeño reciente es esencialmente pragmático: avanzar en los asuntos específicos que bloquean nuestro desarrollo e integración, como lo previera la CALC.

Esta agenda de regionalización obedece estrictamente a los objetivos prioritarios que solo es posible resolver colectivamente, en consonancia con la visión de una región más demandada exteriormente y que debe coordinarse en la defensa de sus recursos, avanzar hacia un desarrollo económico, social y ambiental equilibrado, y construir una posición latinoamericana y caribeña en los diferentes escenarios internacionales. Todas estas realidades desafiantes encuentran su corolario en la creación de la CELAC, la nueva institucionalidad regional que dialoga formalmente con la UE desde la Cumbre de Santiago, en 2013.

Por otro lado, la UE desde sus sucesivos procesos de ampliación y adaptación a través de una nueva Constitución, ha venido experimentando un debilitamiento interno y en su posición internacional, reforzado por sus dificultades para superar la última crisis financiera y que, entre otras cosas, se ha traducido en medidas que profundizan las dificultades para mantener las condiciones sociales que caracterizaban el Estado de bienestar europeo. En síntesis, “la UE experimenta una crisis profunda que afecta a su racionalidad, legitimidad, relevancia y viabilidad”. (Sanahuja, 2012)

Por tanto, el rumbo positivo que muestra América Latina en la primera década del siglo XXI contrasta con las dificultades que atraviesa la UE y que inciden en su valoración internacional e incluso en la credibilidad de su propia ciudadanía.

Estas nuevas tendencias se han venido expresando cada vez con mayor fuerza desde 2004, en el momento de la III Cumbre ALC-UE y de la quinta ampliación europea hacia diez estados de

Europa central y del este, hasta llegar al quebrantamiento europeo a partir de la crisis internacional de 2008. Y luego, la declinación de las relaciones birregionales se hace más evidente en el contexto del surgimiento de la CELAC en 2011 y en su estreno de diálogo birregional en la I Cumbre CELAC-UE, en 2013.

En consecuencia, los problemas internos de la UE-28 y la revalorización de América Latina y el Caribe a partir de sus potencialidades ha incidido en nuevos equilibrios y en un debilitamiento de las prioridades entre ambas regiones.

No obstante, éstas son parte de las razones subyacentes en la declinación del interés mutuo. Otro aspecto a considerar dice relación con que tanto Europa como América Latina y el Caribe son propensos a la atracción asiática.

Y esta relación entre ALC/CELAC y China –el ejemplo más avanzado del nuevo tipo de relaciones extrarregionales de la CELAC–, habla no solo de la lógica evidente del peso económico que representa este país asiático. Habla también de la prioridad que se expresa a través de la CELAC de optar por relaciones Sur-Sur y de tomar distancia con los tradicionales centros de poder: Estados Unidos y la Unión Europea.

Aquí, el papel que juega el ala bolivariana de la CELAC –que constituye la mayoría del bloque, contando simpatizantes–, conduce a una opción ideológica de tender a nuevos equilibrios y hacia una alineación Sur-Sur.

#### - **Al rescate del vínculo ALC/CELAC-UE**

Dada la historia y visiones comunes, resulta de gran importancia explorar nuevos ámbitos de la relación CELAC-UE y revalorar los acervos y consensos tradicionales eurolatinoamericanos y caribeños en el contexto de alianzas y posiciones globales.

Siguiendo las nuevas tendencias del post occidentalismo, se vuelve aún más significativo fortalecer las perspectivas y valores occidentales comunes. No obstante:

Las convergencias y valores comunes son tan solo los cimientos de un esfuerzo conjunto por construir una asociación futura aun más robusta que enfrente de la mejor manera los retos que

emergen de la cambiante coyuntura internacional y que aproveche las potencialidades que hacen de la asociación aún más deseable. (Valdez, en Sanahuja, 2015:13)

Sin embargo, es todavía una asignatura pendiente definir el contenido estratégico de la relación birregional. La Asociación Estratégica ALC/CELAC-UE data de fines del siglo pasado, y a lo largo de tres lustros no ha logrado perfilar un sentido definido y que resulte de alto valor y atractivo para ambas partes.

Como recomienda Francisco Rojas:

La construcción de un sentido estratégico será un factor crucial para el éxito de los procesos de coordinación para incrementar las complementariedades y los procesos de integración en América Latina y el Caribe. (Rojas, 2011:231)

La construcción de un sentido estratégico requiere de una visión que marque un derrotero, que defina las metas que quieren ser alcanzadas, que establezca los recursos –humanos, materiales, tecnológicos- y establezca los cursos de acción preferentes, a partir de una cada vez mayor coordinación entre los principales actores involucrados en el proceso. (Idem)

En este sentido, como señala Sanahuja (2015:23), “las relaciones birregionales necesitan una nueva narrativa, convincente y movilizadora frente a la fatiga de la relación”.

Recogiendo el pensamiento de este especialista, la emergencia de la CELAC puede constituir una oportunidad en este sentido. Así, la relación CELAC-UE deberá continuar sirviendo a los propósitos fundacionales del diálogo ALC-UE, tales como la diversificación de las relaciones exteriores y el conocimiento mutuo. Pero también debe contribuir a “una evaluación constante del significado de la relación”, y a “identificar correctamente en qué aspectos existen interdependencias reales, y responsabilidades compartidas ante cuestiones que van más allá de la agenda estrictamente birregional”. (Sanahuja 2015:35)

Para ello, propone avanzar hacia un nuevo ciclo de relaciones birregionales, redefiniendo los fundamentos y funciones de la Asociación Estratégica, a partir de cuatro razones: 1) razón de identidad y valores compartidos; 2) razón cosmopolita, para la gobernanza de la globalización; 3) razón de mercado, a partir de los intereses económicos, y 4) razón funcional para atender las demandas de cooperación. (Idem)

Sanahuja considera que ambas regiones estarían llamadas a forjar un nuevo “universalismo post-Occidental”, donde ambas regiones pueden aportar desde sus experiencias y valores distintivos a un diálogo global que proyecte estos valores comunes y también sus avances en temas de interés mundial, como el cambio climático y el mantenimiento de la paz. (Sanahuja 2015:38)

Igualmente, temas como el desarrollo sustentable, que han guiado la agenda ALC-UE y también CELAC-UE, junto a otras amenazas transnacionales como el tráfico de drogas, la delincuencia internacional, las migraciones no reguladas, entre otros que requieren respuestas colectivas, pueden ser mejor trabajados a nivel regional, y luego proyectados como aportes a la construcción de una efectiva gobernanza global.

El espacio ALC-UE constituye prácticamente un tercio de los miembros de Naciones Unidas. Sin embargo, hay allí una responsabilidad mundial aún no asumida plenamente en la relación birregional.

En este caminar queda pendiente también ejecutar el mandato básico establecido en 1999, respecto a actuar de manera conjunta en las esferas internacionales. Sin embargo, escasos ejemplos existen de concertación de posiciones que hayan permitido desplegar el potencial del peso que representa la comunidad ALC/CELAC-UE.

Así por ejemplo, en momentos en que se negocian temas relevantes para el desarrollo mundial en el marco de Naciones Unidas –financiamiento para el desarrollo, Objetivos de Desarrollo Sustentable y nuevos compromisos para combatir el cambio climático–, se extraña el ejercicio de una efectiva “**alianza occidental**” que pueda actuar de manera consensuada en estos u otros temas.

Es en el espacio multilateral donde el vínculo birregional debería proyectar sus valores comunes, contribuyendo a la armonía y progreso de todas las naciones.

Y esto es posible si consideramos, como ha sido expuesto, que los procesos de diálogo no son necesariamente lineales, que tienen altos y bajos, estancamientos e incluso retrocesos. Por tanto, también posibilidades de reinventarse positivamente.

- **Un análisis latinoamericano**

Por último, el proponer la perspectiva de un tipo de actores no tradicionales, como son los regionales, y establecer desde allí la generación de una política exterior regional, operada por regiones representadas por institucionalidades particulares, es un ejercicio necesario para avanzar en las explicaciones de los fenómenos sin dejarse atrapar por los corsets de los preceptos teóricos tradicionales.

Se requieren nuevas teorías, renovación del pensamiento desde la comunidad académica, principalmente desde los estudiantes de las relaciones internacionales, que permitan refrescar e innovar con nuevas perspectivas y parámetros los objetos de estudio en el ámbito internacional.

Cabe recordar los planeamientos de Thomas Kuhn e Imre Lakatos (citados por Keohane en Schouten, 2008) respecto a que “la ciencia es impulsada por las anomalías –cosas que ocurren que no encajan en nuestras teorías e ideas preexistentes–”.

Así, se insta a recrear los conceptos de acuerdo a las realidades presentes:

En tiempos de crisis y transformación, como los actuales en el orden mundial, la rutina metodológica de medir las realidades a partir de conceptos predefinidos para dar respuestas a problemas de otras épocas, quizás no sea el mejor camino para entender el cambio, el desarrollo o el regionalismo en América Latina. (Vivares, Torres y Cvetich, 2013:22)

Aquí adquiere especial significación el papel que pueda jugar un nuevo pensamiento teórico latinoamericano y caribeño, para explicar desde el conocimiento empírico el accionar regional de ALC.

Adhiriendo al deseo de Legler y Santa Cruz (2011:29) “es tiempo de que el estudio del multilateralismo adquiera también cierto sabor latino”.

## VI. BIBLIOGRAFÍA

- Alamos, S. (2013). *Agenda presidencial en política exterior de los presidentes chilenos 1990-2010*. Tesis para optar a grado de Magíster en Estudios Internacionales. Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile, 9 de septiembre 2013.
- Arribas, J.J. (Coord.) (2006). *La Asociación Estratégica entre la Unión Europea y América Latina*. Los libros de la Catarata. España. 2006.
- Bárcena, A. (2010). *La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir*, Presentación de informe en el 33º período de sesiones de la CEPAL, Brasilia, 30 de mayo al 1 de junio de 2010.
- Birle, P. (2008). *Muchas voces, ninguna voz. Las dificultades de América Latina para convertirse en un verdadero actor internacional*. Nueva Sociedad N° 214 marzo-abril de 2008, ISSN 0251-3552. Consultado en: [www.nuso.org](http://www.nuso.org)
- Bonilla A., y Alvarez I. (2013) *La diplomacia de cumbres frente al contexto internacional del nuevo multilateralismo político latinoamericano y del Caribe*. En Bonilla A., Alvarez I. (ed), *Desafíos estratégicos del regionalismo contemporáneo: CELAC e Iberoamérica*, FLACSO.
- Borawski, J. (1995), *Partnership for Peace and Beyond*, International Affairs, vol. 71, N° 2.
- Calduch, R. (1991). *Los actores internacionales*. En: Relaciones Internacionales, Capítulo 5. Universidad Complutense de Madrid. Consultado en: <http://pendientedemigracion.ucm.es/info/sdrelint/lib1cap5.pdf>
- Calduch, R. (1993). *La política exterior de los estados*. En: *Dinámica de la Sociedad Internacional*, Capítulo 1. Edit. CEURA. Madrid. Consultado en: <http://pendientedemigracion.ucm.es/info/sdrelint/lib2cap1.pdf>
- Carlsnaes, W. (2002) *Foreign Policy*. En Carlsnaes, W., Risse T., Simmons, B., (eds.) *Handbook of International Relations*, SAGE Publications, 2002.
- Carlsnaes, W. (2012) *Actors, structures and foreign policy analysis*. En: *Foreign Policy: Theories, Actors, Cases*, Smith S., Hadfield A., Dunne T. Cap. 6. Oxford University Press.
- Casar, M.A. y Maldonado, C. (2008). *Formación de agenda y procesos de toma de decisiones: una aproximación desde la ciencia política*. Documento de Trabajo N° 207. CIDE. Consultado en: <http://www.cide.edu/publicaciones/status/dts/DTAP%20207.pdf>
- CELARE (1998). *Primera cumbre América Latina y el Caribe – Unión Europea. Una reflexión política estratégica*. Centro Latinoamericano para las Relaciones con Europa y Fundación Poder Parlamentario. Santiago de Chile, diciembre 1998.
- CELARE (2008). *V Cumbre América Latina y el Caribe – Unión Europea. Lima 2008. Evaluación, desafíos y propuestas*. Centro Latinoamericano para las Relaciones con Europa, Santiago de Chile, diciembre 2008.
- CEPAL (2015). *La Unión Europea y América Latina y el Caribe ante la nueva coyuntura económica y social*. Naciones Unidas, Santiago de Chile, marzo 2015.
- CEPAL (2013). *La cooperación entre América Latina y la Unión Europea: una asociación para el desarrollo*. Naciones Unidas, Santiago de Chile.

- CEPAL (2012). *La Unión Europea y América Latina y el Caribe: Inversiones para el crecimiento, la inclusión social y la sostenibilidad ambiental*. Naciones Unidas, Santiago de Chile, octubre 2012.
- CEPAL (2011). *En Busca de una Asociación Renovada ente América Latina y el Caribe y la Unión Europea*. Naciones Unidas, Santiago de Chile, agosto 2011.
- CEPAL (2011-b) *Panorama Social de América Latina 2010*, Santiago de Chile. Naciones Unidas, enero 2011.
- CEPAL (2010) *La República Popular de China y América Latina y el Caribe: hacia una relación estratégica*. CEPAL, mayo 2010. Consultado en: [www.eclac.org/publicaciones/xml/2/39082/RP\\_China\\_America\\_Latina\\_el\\_Caribe\\_una\\_relacion\\_estrategica\\_906.pdf](http://www.eclac.org/publicaciones/xml/2/39082/RP_China_America_Latina_el_Caribe_una_relacion_estrategica_906.pdf).
- CEPAL (1996) *Transformación productiva con equidad: la tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa*, CEPAL, marzo 1996.
- CEPAL (1994) *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe: la integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*, CEPAL, septiembre 1994.
- CEPAL (1990) *La transformación productiva con equidad*, Santiago de Chile.
- Corporación Latinobarómetro (2013). *Informe 2013*. Santiago de Chile, noviembre 2013.
- Dallanegra, L. (2008). *Tendencias políticas en América Latina en el contexto mundial del siglo XXI. Hacia una teoría política realista-sistémica-estructural sobre América Latina*. Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad. Vol. XV No. 43 Septiembre / Diciembre de 2008. Universidad de Guadalajara, México.
- De Camargo, S. (2000). *Orden mundial, multilateralismo, regionalismo. Perspectivas clásicas y perspectivas críticas*. En Rojas, F. (editor). *Multilateralismo. Perspectivas latinoamericanas*. Consultado en: <http://www.flacsoandes.edu.ec/biblio/catalog/resGet.php?resId=20753>
- Di Filippo, A. (1997). *Multilateralismo y regionalismo en la integración de América Latina. Versión Actualizada*. Santiago de Chile. Consultado en: <http://www.armandodifilippo.com/descargas/notas-y-documentos/desarrollo-y-relaciones-internacionales/>
- Dougherty, J. & Pfaltzgraff, R. (hijo) (1993) *Teorías en pugna en las relaciones internacionales. Cap. 4. Teorías sistémicas de la política y de las relaciones internacionales*. Grupo Editor Latinoamericano. Buenos Aires, Argentina.
- Dougherty, J. & Pfaltzgraff, R. (hijo) (1993) *Teorías en pugna en las relaciones internacionales. Cap. 10. Teorías de integración internacional, regionalismo y cohesión de las alianzas*. Grupo Editor Latinoamericano. Buenos Aires, Argentina.
- Doyle, M. (2012). *Liberalism and foreign policy*. En Smith, S., Haldfield, A. y Dunne, T. *Foreign Policy, theories, actors, cases*. Oxford University Press. Cap. 3.
- Fernandes de Oliveira, Marcelo (2012). *A grande ilusão: A visão Sul-Americana sobre a China*. En Anuario de Integración 9, CRIES. Año 2012. Traducción propia.

- Fernández, W. (2011). *El Significado Actual de la Agenda Internacional de los Estados*. Trabajo presentado en el X Congreso Nacional de Ciencia Política, Sociedad Argentina de Análisis Político y Universidad Católica de Córdoba, Córdoba, 27 al 30 de julio de 2011. Consultado en: <http://cienciassociales.edu.uy/wp-content/uploads/2013/archivos/Ponencia%20Wilson%20Fernandez%20Luzuriaga.pdf>.
- Flockhart, T. (2012). *Constructivism and foreign policy*. En Smith S., Hadfield A. y Dunne, T. (ed.) *Foreign Policy. Theories, Actors, Cases*. Oxford University Press.
- Freres, C. y Sanahuja, J.A. (Coord) (2006). *América Latina y la Unión Europea: Estrategias para una Asociación necesaria*. Editorial Icaria. España, abril 2006.
- Gardini, G.L. (2013). *The added value of the Pacific Alliance and the “modular regionalism” in Latin America*. Consultado en: <http://blogs.lse.ac.uk/ideas/2013/06/the-added-value-of-the-pacific-alliance-and-modular-regionalism-in-latin-america/>
- Garrido, J. (2008) *América Sur. El nuevo regionalismo: características y diferencias*. En: ALAI, América Latina en Movimiento, 2 junio 2008. Consultado en: <http://www.alainet.org/es/active/22028>
- Guerrero, C. (2012). *Construcción del concepto “regionalismo abierto” en el marco de la política exterior del ABC (Argentina, Brasil y Chile) período 1990-2010*. Tesis para optar a grado de Magíster en Estudios Internacionales. Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile, enero 2015.
- Hansen, L. (2012). *Cap.5. Discourse analysis, post-structuralism, and foreign policy*. En Smith S., Hadfield A., Dunne, T. *Foreign Policy: Theories, Actors, Cases*. Oxford University Press, Oxford, 2012.
- Hill, C. (2003). *The changing politics of foreign policy*. Palgrave MacMillan, 6° Edición.
- Hudson, V. (2012). *The history and evolution of foreign policy analysis*. En Smith S., Hadfield A., Dunne, T. *Foreign Policy: Theories, Actors, Cases*. Oxford University Press, Oxford, 2012.
- Hurrell, A. (1992). *Latin America in the New World Order: A regional bloc of the Americas?* *Revista International Affairs* N°68.
- Hurrell, A. (1995). *Regionalism in theoretical perspective*. En *Regionalism in world politics: regional organization and international order*. Fawcett, L y Hurrell, A. (eds.). Oxford University Press.
- Hurrell, A. (1996). *Regionalismo en las Américas*. En: *América Latina en un mundo nuevo*. Lowenthal, A. y Treverton, G. (compiladores). Fondo de Cultura Económica. México.
- Ibáñez, J. (1999), *El nuevo regionalismo latinoamericano en los años noventa*. XVIII Jornadas de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales, dedicadas al tema “Iberoamérica ante los procesos de integración”.
- Iglesias, E. (2013). *La diplomacia de cumbres y el multilateralismo*. En Ortiz, M.S. (compiladora). *La diplomacia de cumbres: retos y oportunidades de los nuevos regionalismos*. FLACSO, Costa Rica, 2013.
- Kanner Arias, A (2009). *Challenges and opportunities: European Unión and Latin American relation after Lima and Lisbon*. En *Lisbon Fado: the European Union Under Reform*. Roy, J. & Domínguez, R. (eds.). Miami-Florida European Union Center, 2009.
- Latinobarómetro (2013). *Informe Latinobarómetro 2013*. Corporación Latinobarómetro. 1 noviembre 2013, Santiago de Chile. Consultado en: <http://www.latinobarometro.org/latContents.jsp>

- Latinobarómetro, (2011). *Informe Latinobarómetro 2011* Corporación Latinobarómetro, 28 octubre 2011 Santiago de Chile. Consultado en: <http://www.latinobarometro.org/latContents.jsp>
- Lavados, I. (1985). *Un nuevo enfoque de la cooperación internacional: la cooperación académica en América Latina*. En Barros, R., Estudios sobre integración económica y cooperación regional en el Cono Sur. Colección Estudios Internacionales, Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile, Santiago de Chile.
- Legler, T. y Santa Cruz, A. (2011) *El patrón contemporáneo del multilateralismo latinoamericano*. En Los desafíos del multilateralismo en América Latina. Introducción. Revista Pensamiento propio. N° 33, Enero-Junio 2011. Año 16. Edición especial CRIES-Universidad de Guadalajara-Universidad Iberoamericana.
- Leiva, P. (1999). *América Latina y el Caribe – Unión Europea. Una Asociación estratégica para el siglo XXI*. Patricio Leiva (editor). CELARE, Santiago de Chile, diciembre 1999.
- Lerman, A. (2006). *El debate sobre la globalización y la regionalización*. Universidad Autónoma Metropolitana, Xochimilco. Revista Comercio Exterior, Vol. 56, Num. 12, Diciembre 2006. Consultado en: <http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/98/2/RCE2.pdf>
- Merke, F. (2013). *Liberalismo*. En Introducción a las Relaciones Internacionales: América Latina y la Política Global. Legler, T.; Santa Cruz, A.; Zamudio, L. (editores). Oxford University Press. Cap. 3.
- Morgenthau, H. (2005). *Politics among nations. The struggle for power and peace*. Seventh Edition. Mac Graw Hill Higher Education. New York. Pag.161.
- Neack, L. (2008). *The new foreign policy. Power seeking in a globalized era. 2nd Ed.* New Millenium Books in International Studies. Rowman and Littlefield Publishers, Inc. USA.
- Nivia-Ruiz, F. y Prieto-Cardozo, J.(2014). *La Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños – CELAC: Más allá de la integración ¿una nueva posibilidad de cooperación regional?* Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo. Vol. 1, Núm. 1, enero-junio 2014.
- Nolte, D. (2014). *Latin America´s new regional architecture: A cooperative or segmented regional governance complex?* EUI Working Papers. European University Institute. Robert Schuman Centre for Advances Studies. Global Governance Programme-126. RSCAS 2014/89.
- Ortiz, M.S. (compiladora) (2013) *La diplomacia de cumbres: retos y oportunidades de los nuevos regionalismos*. FLACSO, Costa Rica, 2013.
- Ovalle, F. (2001). *Manejo Sustentable de los Recursos Naturales en América Latina y el Caribe: Oportunidades y Desafíos de Investigación y Desarrollo Tecnológico para la Cooperación*. Informe preparado para PROCANDINO, FORAGRO e IICA, Maracaibo, Venezuela, 2001.
- Ovando, C. y Aranda, G. (2013) *La autonomía en la política exterior latinoamericana: evolución y debates actuales*. Pap. Polít. Bogotá (Colombia), Vol. 18, No. 2, julio-diciembre 2013. Consultado en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=77729796013>
- Proyecto SociCAN, *El Poder Ecológico de las Naciones. La Biocapacidad de la Tierra como un nuevo marco para la cooperación internacional*. Editado por la Comunidad Andina y la Comisión Europea. Año 2009.
- Parlamento Europeo (1999). *25 años de cooperación interparlamentaria entre la Unión Europea y América Latina*. Documento de Trabajo. Dirección General de Estudios. Serie Política POLI 107 ES 8-1999. Luxemburgo, marzo 1999.

- Parlamento Europeo (2004) *Las Conferencias Interparlamentarias PE/América Latina*. LATI/dv/556393ES.doc . PE 351.346. Consultado en: [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004\\_2009/documents/dv/556/556393/556393es.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dv/556/556393/556393es.pdf)
- Peña, F. y Torrent, R. (2005) *Hacia una nueva etapa en las relaciones Unión Europea – América Latina. Un diagnóstico inicial*. Universitat de Barcelona. España. 2005.
- Pereira, J.C. (coord.) (2008) *Diccionario de Relaciones Internacionales y Política Exterior*. Ariel, Barcelona.
- Proyecto SociCAN (2009), *El Poder Ecológico de las Naciones. La Biocapacidad de la Tierra como un nuevo marco para la cooperación internacional*. Editado por la Comunidad Andina y la Comisión Europea.
- Quevedo, J. (2015) *La Asociación estratégica como nuevo elemento de la acción exterior de la Unión Europea*. Universidad de Guadalajara, México. En proceso de publicación.
- Rocha, M. (2010). *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 N° 127 Enero-Abril 2010. Universidad Nacional Autónoma de México. Consultado en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/DerechoComparado/numero/127/art/art7.htm>
- Rojas, F. (2011). *Potencialidades y desafíos de la CELAC en el contexto de un nuevo regionalismo*. En Los desafíos del multilateralismo en América Latina. Introducción. Revista Pensamiento propio. N° 33, enero-junio 2011. Año 16. Edición especial CRIES-Universidad de Guadalajara-Universidad Iberoamericana.
- Rosenthal, G. (1994). *El regionalismo abierto en la CEPAL*. En: Pensamiento Iberoamericano. Revista de Economía Política, N° 26, julio–diciembre.
- Rosenthal, G. (1991) *Un informe crítico a 30 años de integración en América Latina*. Nueva Sociedad, 113, pp. 60-70.
- Rozas, P. (2015) *Regionalismo e integración en América Latina a la luz del surgimiento de la Alianza del Pacífico*. Tesis para optar a grado de Magíster en Estudios Internacionales. Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile, enero 2015.
- Ruiz, A. (2013). *La dificultad de evaluar la política exterior*. En Paradigmas, Enero 25, 2013. Consultado en: <http://www.paradigmas.mx/la-dificultad-de-evaluar-la-politica-exterior/>
- Russett, B. (2010). *Liberalism*. En: Dunne, T., Kurki, M. & Smith, S. (eds.) *International Relations Theories. Discipline and Diversity*, 2nd Edition. Oxford University Press.
- Sanahuja, J.A. (2015). *La UE y CELAC: Revitalización de una relación estratégica*. Fundación EULAC, Hamburgo, marzo 2015.
- Sanahuja, J.A. (2012). *Las cuatro crisis de la Unión Europea*. En Mesa, M. (coord.), *Cambio de ciclo: crisis, resistencias y respuestas globales*. Anuario 2012-2013. CEIPAZ-Fundación Cultura del Paz, Madrid, 51-85.
- Sanahuja, J.A. (2012-b). *América Latina en la cambiante política de cooperación al desarrollo de la Unión Europea*. En: *De Madrid a Santiago, retos y oportunidades*. Balances y perspectivas de las relaciones entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe. FLACSO, 2012.

- Sanahuja, J.A. (2011). *Las relaciones entre la UE y América Latina y el Caribe tras la Cumbre de Madrid: El fin de un ciclo político y la necesidad de una nueva estrategia*. En Malamud, C., Steinberg, F. y Tejedor, C. (eds.), Anuario Iberoamericano 2011. Real Instituto Elcano, EFE, Madrid.
- Sanahuja, J.A. (2011a) *Multilateralismo y regionalismo en clave suramericana: El caso de UNASUR*. En Los desafíos del multilateralismo en América Latina. Introducción. Revista Pensamiento propio. N° 33, Enero-Junio 2011. Año 16. Edición especial CRIES-Universidad de Guadalajara-Universidad Iberoamericana.
- Schouten, P. (2008). *Robert Keohane on institutions and the need for innovation in the field*, Theory talk #9. Theory Talks (29-05-2008). Consultado en: <http://www.theory-talks.org/2008/05/theory-talk-9.html>
- Schouten, P. (2008a). *Frederik Söderbaum on the waning State, conceptualizing the Region and Europe as a Global Actor*, Theory talk #19 Theory Talks (01-10-2008). Consultado en: <http://www.theory-talks.org/2008/10/theory-talk-10.html>
- Sevares, J. (2011). *El ascenso de China: oportunidades y retos para América Latina*. Nueva Sociedad N° 235 septiembre-octubre de 2011, ISSN 0251-3552. Consultado en: [www.nuso.org](http://www.nuso.org)
- Shixue, J. (2006). *A new look at the chinese relations with Latin America*. NUSO 203.
- Silva, M.C. (2013). *I Cumbre CELAC–UE: Nuevos sellos y tendencias en el diálogo birregional*. Revista Foreign Affairs Latinoamérica, marzo 2013.
- Silva, M.C. (2012). *El Nuevo diálogo CELAC-UE en la Cumbre de Santiago 2013*. Revista Colegio de México, julio 2012.
- Silva, M.C. (2012) *Los nuevos esquemas de integración en América Latina*. Instituto Latinoamericano de Relaciones Internacionales, Santiago de Chile, abril 2012.
- Sotomayor, A. (2013). *Realismo*. En Introducción a las Relaciones Internacionales: América Latina y la Política Global. Legler, T.; Santa Cruz, A.; Zamudio, L. (editores). Oxford University Press. Cap. 2.
- Standley, A., ed. (2003) *Las conferencias ministeriales del Diálogo de San José 1984-2002*. Delegación de la UE en Costa Rica. San José, Costa Rica, abril 2003.
- Sterling-Folker, J. (2010). *Neoliberalism*. En: Dunne, T., Kurki, M. & Smith, S. (eds.) International Relations Theories. Discipline and Diversity, 2nd Edition. Oxford University Press.
- Van Klaveren, A. (1997). *América Latina: hacia un regionalismo abierto*. Revista Estudios Internacionales, Vol 30, N° 117.
- Van Klaveren, A. (2012). *América Latina en un nuevo mundo*. Revista CIDOB d'Afers Internacionals, N° 100, diciembre 2012.
- Vivares E., Torres P. y Cvetich K. (2013) *Enfoques y cárceles conceptuales en el entendimiento de los nuevos regionalismos latinoamericanos*. En Bonilla A., Alvarez I. (ed), Desafíos estratégicos del regionalismo contemporáneo: CELAC e Iberoamérica, FLACSO.
- Vittini, I. (2015) *El rol de la integración regional y el desarrollo del "elemento alma" para la promoción de la igualdad y la paz*. En: Unión Europea / América Latina y el Caribe: Tendencias de la integración regional y del diálogo entre regiones. ECSA-Chile, Santiago.

- Wohlforth, W. (2012). *Realism and foreign policy*. En Smith, S., Haldfield, A. y Dunne, T. Foreign Policy, theories, actors, cases. Oxford University Press. Cap. 2.
- Yepe R. (2013) *La CELAC y el multilateralismo regional*. En Bonilla A., Alvarez I. (ed), Desafíos estratégicos del regionalismo contemporáneo: CELAC e Iberoamérica, FLACSO.

#### Documentos oficiales y otros:

- AGCI (2010) Agencia de Cooperación Internacional de Chile, Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. *Balance Agencia de Cooperación Internacional de Chile 2006-2010*. Consultado en: <http://cooperacionue.agci.cl/>
- América Latina/Caribe/Unión Europea (1999). *Declaración de Río de Janeiro*. Cumbre América Latina y el Caribe, Unión Europea. 29 de Junio de 1999, Río de Janeiro, Brasil. Consultado en: <http://www.europarl.europa.eu/delegations/noneurope/idel/d12/docs/cumbrederio/declaracionfinales.htm>
- CELAC (2010). *Declaración de Cancún*. Riviera Maya, México, 23 de febrero de 2010.
- CELAC (2011) *Procedimientos para el funcionamiento orgánico de la CELAC*. Venezuela, 3 de diciembre de 2011. Consultado en: [http://www.sela.org/attach/258/default/Documento\\_de\\_Pocedimientos.pdf](http://www.sela.org/attach/258/default/Documento_de_Pocedimientos.pdf)
- CELAC (2011-b). *Declaración de Caracas*. Venezuela, 3 de diciembre de 2011. Consultado en: [http://www.sela.org/attach/258/default/Declaracion\\_de\\_Caracas.pdf](http://www.sela.org/attach/258/default/Declaracion_de_Caracas.pdf)
- CELAC (2013). *Declaración de Santiago*. Santiago de Chile, 27 de enero de 2013.
- CELAC (2014). *Presidencia CELAC-Costa Rica 2014*. Consultado en: <http://www.rree.go.cr/celac/?sec=celac&cat=celac>
- CELAC (2015) *Presidencia CELAC-Ecuador 2015*. Consultado en: <http://celac.mmrree.gob.ec/index.php/es/inicio-portal.html>
- Comisión de las Comunidades Europeas (1995). *Unión Europea-América Latina. Actualidad y perspectivas del fortalecimiento de la Asociación 1996-2000*. Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. Bruselas, 23.10.1995. COM(95) 495 final. Consultado en: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:51995DC0495>
- Comisión de las Comunidades Europeas (1999). *Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social sobre una nueva Asociación Unión Europea/América Latina en los albores del siglo XXI*. Bruselas 1999. COM(99) 105 final. Consultado en: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:51999DC0105>
- Comisión de las Comunidades Europeas (2000). *Seguimiento de la primera cumbre celebrada entre América latina, el Caribe y la Unión Europea*. Comunicación de la Comisión al Consejo, y al Parlamento Europeo. Bruselas, 31.10.2000. COM(2000) 670 final. Consultado en: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52000DC0670&from=ES>
- Comisión Nacional de Desarrollo y Reforma de China: 12th five-years plan (2011-2015). Consultado en: <http://en.ndre.gov.cn>
- Consejo Europeo (1994). *Documento básico sobre las relaciones de la Unión Europea con América Latina y el Caribe*, Luxemburgo, 31 de octubre de 1994.

- Cumbre de América del Sur (2000). *Comunicado de Brasilia*. Reunión de Presidentes de América del Sur, Brasilia, 1 de Septiembre de 2000, Punto 1.
- Europa.eu. Derecho de la UE. Tratados de la UE. Consultado en: [http://europa.eu/eu-law/decision-making/treaties/index\\_es.htm](http://europa.eu/eu-law/decision-making/treaties/index_es.htm)
- European Commission (1993). *Memo 93-16*. Press releases database. Consultado en: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-93-16\\_es.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-93-16_es.htm)
- European Union. External Action. EEAS. Consultado en: [http://eeas.europa.eu/background/about/index\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/background/about/index_en.htm)
- European Union. External Action. EEAS. Qué hacemos. Consultado en: [http://eeas.europa.eu/background/what-we-do/index\\_es.htm](http://eeas.europa.eu/background/what-we-do/index_es.htm)
- Fundación EULAC. Consultado en: <http://eulacfoundation.org/es/qui%C3%A9nes-somos>
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile (2012). *Las Cumbres América Latina y el Caribe – Unión Europea*. Dirección de Asuntos de Europa. Santiago de Chile, 29 de marzo de 2012.
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile (2012-b). *Cumbre CELAC–UE*. Presentación en Comixta Chile-Caricom. Santiago de Chile, febrero de 2012.
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile (2012-c). *Minuta Primera Reunión de Coordinadores Nacionales CELAC. Indicaciones sobre el Proceso Cumbre CELAC-UE*. Santiago, 20 de marzo de 2012.
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile (2012-d). *Antecedentes del proceso de Cumbres entre América Latina y el Caribe y la Unión Europea*. Consultado en: <http://www.minrel.gob.cl/cumbres-antecedentes/minrel/2012-09-02/150115.html>
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile (2011). *Cumbre América Latina y el Caribe – Unión Europea*. Presentación. Santiago, agosto de 2011.
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile (2011-b). *Elementos de análisis para la preparación de la VII Cumbre ALC-UE Chile 2012. Documento base para la discusión*. Santiago, 7 de marzo de 2011.
- *Tratado de la Unión Europea*. En Diario Oficial de la Unión Europea. 30 de marzo de 2010.
- Unión Europea (2015). *UE-CELAC Cumbre 2015 Bruselas. Datos y cifras sobre las relaciones entre la Unión Europea y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños. Bruselas, 10 y 11 de junio de 2015*. Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2015.

#### **Artículos de prensa:**

- América Economía (2011). *Presidentes de Perú, México, Chile y Colombia suscribieron Acuerdo del Pacífico*. 29 de abril de 2011. Consultado en: <http://www.americaeconomia.com/economia-mercados/finanzas/presidentes-de-peru-mexico-chile-y-colombia-suscribieron-acuerdo-del-pacifico>
- Café Babel (2015). *EU-CELAC: Latin-America in a quest for conquer Europe*. 18 de junio de 2015. E Consultado en: <http://www.cafebabel.co.uk/brussels/article/eu-celac-latin-america-in-a-quest-for-conquer-europe.html>

- El Confidencial (2013). *Andrew Moravcsik, el mayor experto de EE.UU: "La Unión Europea, y no China, es la superpotencia del futuro"*. 19 de septiembre de 2013. Consultado en: [http://www.elconfidencial.com/mundo/2013-09-19/la-union-europea-y-no-china-es-la-superpotencia-del-futuro\\_30028/](http://www.elconfidencial.com/mundo/2013-09-19/la-union-europea-y-no-china-es-la-superpotencia-del-futuro_30028/)
- El Economista (2015). Suárez, M. *¿Cumbre fructífera?*. 13 de junio de 2015. Consultado en: <http://www.eleconomista.es/opinion-blogs/noticias/6789422/06/15/Cumbre-fructifera.html>
- El País (2015). Jáuregui, R. *Una alianza por hacer*. 11 de junio de 2015. Consultado en: [http://internacional.elpais.com/internacional/2015/06/11/actualidad/1434034915\\_588985.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2015/06/11/actualidad/1434034915_588985.html)
- El País (2014). Muñoz, H. *Convergencia en la diversidad: la nueva política latinoamericana de Chile*. 13 de marzo de 2014. Consultado en: [http://elpais.com/elpais/2014/03/12/opinion/1394642773\\_153377.html](http://elpais.com/elpais/2014/03/12/opinion/1394642773_153377.html)
- El País (2013). Laorden, C. *EE.UU. defiende el papel de América Latina como "respetable actor" global*. 14 de enero de 2013. Consultado en: [http://internacional.elpais.com/internacional/2013/01/14/actualidad/1358186055\\_338888.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2013/01/14/actualidad/1358186055_338888.html)
- Europapress (2015). *La UE anuncia una ayuda de 118 millones de euros para atraer inversiones a Latinoamérica*. Consultado en: <http://www.europapress.es/internacional/noticia-ue-anuncia-ayuda-118-millones-euros-atraer-inversiones-latinoamerica-20150610131637.html>
- European Commission blogspot. (2015). Mimica, N. 16 de junio de 2015. *Cumbre UE-CELAC: Desarrollando nuevas formas de cooperación con América Latina y el Caribe*. Consultado en: [http://ec.europa.eu/commission/2014-2019/mimica/blog/cumbre-ue-celac-desarrollando-nuevas-formas-de-cooperacion-con-america-latina-y-el-caribe\\_en](http://ec.europa.eu/commission/2014-2019/mimica/blog/cumbre-ue-celac-desarrollando-nuevas-formas-de-cooperacion-con-america-latina-y-el-caribe_en)
- Iris France (2015). *Sommet UE-Celac: un multilatéralisme mis a mal au profit de relations bilatérales*. 16 de junio de 2015. Consultado en: <http://www.iris-france.org/61268-sommet-ue-celac-un-multilateralisme-mis-a-mal-au-profit-de-relations-bilaterales/>
- La Tercera (2015). *El plan de inversiones chino golpea ahora las puertas de Chile*. Consultado en: <http://www.latercera.com/noticia/mundo/2015/05/678-631050-9-el-plan-de-inversiones-chino-golpea-ahora-las-puertas-de-chile.shtml>
- Minrel (2012-e). *17 países de América Latina y el Caribe se graduarán de Cooperación Bilateral de UE al 2014*. Santiago, 2 de octubre de 2012. Consultado en: <http://163.247.50.31/minrel/site/artic/20121008/pags/20121008145159.html>
- Real Instituto Elcano (2015). Roy, J. *Balance de la Cumbre entre la Unión Europea y la CELAC*. 18 de junio de 2015. Consultado en: <http://www.blog.rielcano.org/balance-la-cumbre-la-union-europea-la-celac/>
- Sputnik Mundo (2015). *Flujo migratorio entre América Latina y la UE gira 180 grados*. Consultado en: <http://mundo.sputniknews.com/americalatina/20150606/1038097590.html>
- The Economist (2013). *EU-CELAC summit highlights differences on FDI protection*. The Economist Intelligence Unit. 28 de enero de 2013. Consultado en: <http://country.eiu.com/article.aspx?articleid=1850092169&Country=Panama&topic=Economy&subtopic=Forecast&subsubtopic=Economic+growth&u=1&pid=209136005&oid=848603669>
- Xinhua (2015). *Primer ministro de China pide estrecha cooperación China-América Latina a nivel espiritual*. Consultado en: [http://spanish.xinhuanet.com/photo/2015-05/24/c\\_134264723.htm](http://spanish.xinhuanet.com/photo/2015-05/24/c_134264723.htm)

## **VII. ANEXOS**

## ANEXO 1

### CRONOLOGÍA DEL NACIMIENTO DE LA CELAC<sup>1</sup>

Para dimensionar la importancia de la CELAC es necesario revisar su proceso de gestación, sus promotores y el nivel y la intensidad de sus trabajos, por lo cual se presentan a continuación los primeros antecedentes que dieron lugar a la creación de este foro latinoamericano y caribeño.

#### **2008: La primera Cumbre de ALC**

Al igual que UNASUR, la CELAC tiene, en parte, paternidad brasilera. Así como el año 2000 Brasil organizara la I Cumbre Sudamericana que dio lugar al proceso de creación de la UNASUR, ocho años después este país convocó a la I Cumbre de América Latina y el Caribe (CALC), instalando la idea de un órgano propio para los temas propios.

El 16 y 17 de diciembre de 2008 en Costa de Sauipe, Salvador de Bahía, se realizó la primera cumbre de todos los mandatarios de ALC, la I Cumbre CALC, sin presencia de países externos y con una agenda propia: la integración y el desarrollo de la región. El objetivo planteado por los líderes de ALC era «profundizar la integración regional y establecer compromisos efectivos de acción conjunta para la promoción del desarrollo sostenible de sus pueblos»<sup>2</sup>.

#### **2009: Un Plan de Acción para ALC**

En 2009 tuvo lugar una nueva reunión de la CALC, esta vez a nivel de ministros de Relaciones Exteriores. En noviembre de ese año, en Montego Bay, Jamaica, se llevó a cabo un trabajo político-técnico, donde se aprobó un Plan de Acción que define nueve líneas de trabajo para los países de ALC, y que muestra la orientación común de la región en torno a<sup>3</sup>:

- 1) Cooperación entre los mecanismos regionales y subregionales de integración (en torno a las dimensiones económico-comercial, productiva, social e institucional y cultural)
- 2) Crisis financiera internacional
- 3) Energía
- 4) Infraestructura
- 5) Desarrollo social y erradicación del hambre y de la pobreza
- 6) Seguridad alimentaria y nutricional
- 7) Desarrollo sostenible
- 8) Desastres naturales
- 9) Cambio climático

---

<sup>1</sup> Elaboración propia

<sup>2</sup> *Declaración de Salvador, Bahía*, Primera Cumbre América Latina y el Caribe sobre Integración y Desarrollo (CALC), Salvador, Bahía, Brasil, 16 y 17 de diciembre de 2008. Introducción.

<sup>3</sup> *Plan de Acción de Montego Bay*, Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores de América Latina y el Caribe sobre Integración y Desarrollo (CALC), Montego Bay, Jamaica, 6 de Noviembre de 2009.

## **2010: Lanzamiento de la CELAC**

El otro “padre” de la CELAC fue México que, en su doble rol de Secretaría Pro Témproe del Grupo de Río para el período 2008-2010 y Presidencia de la CALC para el 2009-2010, impulsó la convergencia entre estos dos mecanismos. De esta forma, organizó de manera simultánea, en febrero de 2010, la XXI Cumbre del Grupo de Río y la II Cumbre CALC, en lo que se denominó la «Cumbre de la Unidad de ALC». Allí se acordó la unificación de la CALC y el Grupo de Río, para conformar la CELAC, como organismo único de la región.

En este sentido, el acta de nacimiento de la CELAC se sella en la Riviera Maya en febrero de 2010, al aprobarse la decisión de «constituir la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños como espacio regional propio que reúna a todos los Estados latinoamericanos y caribeños»<sup>4</sup>.

Para complementar la Declaración de la Cumbre de la Unidad, se suscribió en paralelo la Declaración de Cancún, donde se refrenda la lista de temas de interés regional y se fundamenta el compromiso de constitución de la nueva entidad, señalando que:

La región requiere de una instancia de concertación política fortalecida que afiance su posición internacional y se traduzca en acciones rápidas y eficaces que promuevan los intereses latinoamericanos y caribeños frente a los nuevos temas de la agenda internacional<sup>5</sup>.

Con este objetivo, se acordó un plan de trabajo centrado en la cooperación entre los mecanismos regionales y subregionales de integración, comprometiéndose a «intensificar el diálogo, la coordinación, la interacción, los consensos, la sinergia y la convergencia de acciones» y la «articulación de proyectos comunes y complementarios»<sup>6</sup>.

La Cumbre de la Unidad estableció además un Foro Unificado CALC-GR, para unir las agendas de ambos organismos. Así, en junio de 2010 se iniciaron los trabajos, con reuniones permanentes de altos funcionarios y cancilleres, destinadas a conformar la CELAC. El Foro estaba co-presidido por Venezuela y Chile, que ejercerían presidencias consecutivas. Se creó además un Grupo de Trabajo abierto a todos los países miembros, y compuesto inicialmente por una troika ampliada de la CALC: Chile, Venezuela, México, Brasil, Jamaica y el país centroamericano que presidiera el SICA. En este esquema se vino trabajando, de manera representativa y equilibrada, en función de consensuar los documentos que constituirían la base de funcionamiento y contenidos de la CELAC.

Asimismo, el Plan de Acción de Montego Bay fue operacionalizado al año siguiente en Caracas, estableciéndose, para cada uno de sus puntos, un calendario de reuniones y la conexión con los acuerdos oficiales precedentes, impulsando un trabajo sistemático y coherente<sup>7</sup>.

---

<sup>4</sup> *Declaración de la Cumbre de la Unidad de América Latina y el Caribe*, Riviera Maya, 23 de febrero de 2010, México, Punto 1.

<sup>5</sup> *Declaración de Cancún*, Riviera Maya, 23 de febrero de 2010, México, Punto 1.

<sup>6</sup> *Ibidem*, Punto 6.

<sup>7</sup> *Programa de Trabajo de Caracas para la Implementación del Plan de Acción de Montego Bay 2010-2011*. Caracas, 3 de julio de 2010.

## **2011: Oficialización de la CELAC**

Entre 2010 y 2011 las cancillerías latinoamericanas y caribeñas trabajaron arduamente para concluir un Documento de Procedimientos de la CELAC. Asimismo, los ministerios sectoriales sostuvieron una cantidad de reuniones especializadas en lo social, ambiental, energético, financiero y comercial, concluyendo informes consensuados sobre los temas del Plan de Acción.

Este proceso preparatorio tuvo en sí una importancia sustantiva, revelando el esfuerzo y voluntad de cada uno de los 33 gobiernos de ALC por consensuar visiones comunes de los países ALC en torno a los temas definidos como prioritarios para la región. Entre éstos: Desarrollo social y erradicación del hambre y la pobreza; Medio Ambiente; Energía; Crisis financiera internacional y comercio exterior; Infraestructura para la integración física del transporte; las telecomunicaciones y la integración fronteriza; Dimensión económica comercial de la integración; Dimensión productiva; Dimensión social e institucional; Asistencia humanitaria y Migraciones.

Cada uno de estos documentos constituye la base de expresión de toda la región, y en su gran mayoría están reflejados en la Declaración de Caracas<sup>8</sup>, que puso en marcha la CELAC el 3 de diciembre de 2011. Esta base teórica permitirá ir avanzando en aspectos específicos, a través de planes de acción impulsados por las sucesivas presidencias Pro Témpace. Tal ejercicio de puesta en común de una visión latinoamericana y caribeña constituye no solo un hecho inédito, sino que también muestra la capacidad de ALC de alcanzar un pensamiento propio y coherente, trascendiendo la heterogeneidad que la caracteriza.

Finalmente, ya prácticamente concluido este proceso preparatorio, estaba prevista la oficialización de la CELAC en la III Cumbre CALC, que tendría lugar en Caracas, Venezuela, el 5 de junio de 2011. No obstante, la enfermedad del Presidente Hugo Chávez, anfitrión de esta Cumbre, llevó a postergarla para diciembre de 2011, sembrando las primeras dudas respecto al papel de los personalismos o de la influencia del ALBA en este incipiente proceso regional.

Cabe señalar que para el gobierno de Venezuela, la CELAC –lanzada en el bicentenario de la independencia de este país– viene a concretar el anhelo integracionista bolivariano reimpulsado por el Presidente Chávez. Asimismo, para los países miembros del ALBA representa la posibilidad de extender el ideario que inspira a esta agrupación. Es aquí donde surgen igualmente demandas que trascienden los objetivos y alcances de la entidad, como la posibilidad de plantear reivindicaciones limítrofes o de superar a otros foros como la OEA o el espacio iberoamericano. Con toda claridad hay que señalar que estas aspiraciones particulares no generan consenso ni forman parte de los objetivos y atribuciones de la naciente entidad.

La CELAC selló finalmente su conformación en Caracas el 3 de diciembre de 2011, mediante una Declaración final referida principalmente a los temas sociales, ambientales, energéticos y económicos que preocupan de manera prioritaria a la región. La Declaración de Caracas sintetiza la esencia de este foro, señalando que:

---

<sup>8</sup> *Declaración de Caracas “En el Bicentenario de la Lucha por la Independencia. Hacia el Camino de nuestros Libertadores”*, Caracas, Venezuela, 3 de diciembre de 2011.

La CELAC, único mecanismo de diálogo y concertación que agrupa a los 33 países de ALC, es la más alta expresión de nuestra unidad en la diversidad, donde en lo sucesivo se fortalecerán nuestros vínculos políticos, económicos, sociales y culturales sobre la base de una agenda común de bienestar, paz y seguridad para nuestros pueblos, a objeto de consolidarnos como una comunidad regional<sup>9</sup>.

La Declaración de Caracas sienta las bases de esta nueva representación latinoamericana y caribeña, y se complementa con un ambicioso Plan de Acción, que irá perfilando sus contenidos a través de las futuras presidencias Pro Témpore. Así, durante su primer año de funcionamiento la CELAC estará dedicada a atender especialmente los temas de energía, finanzas y economía, ciencia y tecnología, infraestructura, desarrollo social, cultura y medio ambiente y desastres naturales. Igualmente, deberá preparar su primera interlocución extrarregional, con los 27 países de la UE.

En Caracas, los mandatarios de ALC aprobaron también los «Procedimientos para el Funcionamiento Orgánico de la CELAC», donde se establece claramente su estructura y competencias. Este documento, junto a la Declaración de Caracas, despejan las dudas sobre sus atribuciones. Así por ejemplo, más allá de cualquier pretensión, la CELAC no será un órgano sustitutivo, no contempla la creación de órganos estables ni sistemas arbitrales.

Por último, se emitió un conjunto de declaraciones específicas, donde destaca aquella referida a la defensa de la democracia, una suerte de “cláusula democrática” que compromete a los 33 países de ALC, garantizando la paz y la estabilidad en la región<sup>10</sup>; un hecho de relevancia histórica y señal de la capacidad de alcanzar acuerdos básicos en la diversidad.

---

<sup>9</sup> Ibidem, Punto 28.

<sup>10</sup> Declaración Especial sobre la Defensa de la Democracia y el Orden Constitucional en la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), Caracas, 3 de Diciembre de 2011.

## ANEXO 2

### AGENDA Y RESULTADOS DE LAS CUMBRES ALC-UE

Cumbre	Agenda	Resultados
<b>I</b>  <b>Río de Janeiro 1999</b>	<p>Establecimiento de los principios y objetivos que enmarcan la relación ALC-UE y de las bases para alcanzar una Asociación Estratégica en tres ámbitos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Político (democracia, derechos humanos, Estado de derecho, desarrollo sostenible)</li> <li>-Económico-comercial (liberalización del comercio)</li> <li>-Cooperación (comercial, en educación, ciencia, desarrollo social)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Prioridades para la acción (55 puntos).</li> <li>-Anuncio de negociaciones de primeros Acuerdos de Asociación: UE/Mercosur y UE/Chile.</li> </ul>
<b>II</b>  <b>Madrid 2002</b>	<p>Fortalecimiento del multilateralismo:</p> <p>paz, democracia, derechos humanos, seguridad y combate al terrorismo</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Cierre negociaciones Acuerdo de Asociación UE/Chile</li> <li>-Lanzamiento Acuerdos Cooperación y Diálogo Político con CAN y Centroamérica (firmados en diciembre de 2003)</li> <li>- Programas cooperación: @LIS (Sociedad de la información), Alβan (Educación superior).</li> </ul>
<b>III</b>  <b>Guadalajara 2004</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Multilateralismo: gobernabilidad, paz y seguridad, terrorismo, medio ambiente, derechos humanos, narcotráfico y corrupción</li> <li>-Cohesión social: educación, estabilidad política, salud</li> <li>-Integración regional (tema transversal)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Inicio proceso de evaluación para Acuerdos de Asociación UE/CAN y UE/Centroamérica</li> <li>-Iniciativa EurosociAL</li> </ul>
<b>IV</b>  <b>Viena 2006</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Democracia y Derechos Humanos</li> <li>-Fortalecimiento del enfoque multilateral para promover la paz, la estabilidad y el derecho internacional</li> <li>-Terrorismo</li> <li>-Drogas y delincuencia organizada</li> <li>-Medio Ambiente</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Definición de temas para período presupuestario CE 2007-2013</li> <li>-Participación ONU, SEGIB</li> <li>-Instauración reuniones ministeriales medio ambiente</li> <li>-Lanzamiento negociaciones Acuerdo UE/Centroamérica y, en diferido, UE/CAN</li> </ul>

	<p>-Energía</p> <p>-Acuerdos de Asociación, integración regional, comercio y conectividad</p> <p>-Crecimiento y empleo</p> <p>-Lucha contra la pobreza, la desigualdad y la exclusión</p> <p>-Cooperación al desarrollo y financiación internacional del desarrollo</p> <p>-Migraciones</p> <p>-Conocimiento compartido y formación de recursos humanos</p>	
<p><b>V</b></p> <p><b>Lima 2008</b></p>	<p>-Pobreza, inequidad, exclusión social</p> <p>-Desarrollo sustentable: medio ambiente, cambio climático, energía</p>	<p>-Bases cooperación energética birregional</p> <p>-Iniciativa EUroclIMA</p>
<p><b>VI</b></p> <p><b>Madrid 2010</b></p>	<p>Innovación y Tecnología para el desarrollo sustentable y la inclusión social</p>	<p>-Plan de Acción en 6 ámbitos:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. CYT</li> <li>2. Desarrollo sostenible</li> <li>3. Integración regional</li> <li>4. Migraciones</li> <li>5. Educación y empleo</li> <li>6. Droga</li> </ol> <p>-Cierre negociaciones AdA UE/Centroamérica</p> <p>-Firma Ac.comerciales UE/Colombia, UE/Perú</p> <p>-Relanzamiento negociaciones UE/Mercosur</p> <p>-Anuncio Fundación EULAC</p> <p>-Mecanismo de Inversión para AL (MIAL/LAIF)</p> <p>-Cooperación en cambio climático e innovación tecnológica.</p>

<p><b>VII</b></p> <p><b>ALC-UE /</b></p> <p><b>I</b></p> <p><b>CELAC-UE</b></p> <p><b>Santiago</b> <b>2013</b></p>	<p>Alianza para el Desarrollo Sustentable: Promoción de Inversiones de Calidad Social y Ambiental</p>	<p>-Plan de Acción en 8 ámbitos:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. CYT</li> <li>2. Desarrollo sostenible</li> <li>3. Integración regional</li> <li>4. Migraciones</li> <li>5. Educación y empleo</li> <li>6. Droga</li> <li>7. Género</li> <li>8. Inversiones</li> </ol> <p>-Compendio estadístico migraciones, Estudio rutas migratorias</p> <p>-Hoja ruta seguridad y salud en el trabajo</p> <p>-Incorporación el Caribe en Euroclima y LAIF</p> <p>-Participación 3 poderes del Estado: I Cumbre Judicial ALC-UE</p> <p>-Nuevos foros y espacio de intercambio: I Cumbre Académica CELAC-UE, instancia de intercambio sociedad civil con ministros CELAC-UE.</p>
<p><b>VIII</b></p> <p><b>ALC-UE /</b></p> <p><b>II</b></p> <p><b>CELAC-UE</b></p> <p><b>Bruselas</b> <b>2015</b></p>	<p>-Modelando nuestro futuro común: trabajar por unas sociedades prósperas, cohesivas y sostenibles para nuestros ciudadanos</p>	<p>-Plan de Acción en 10 ámbitos:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. CYT</li> <li>2. Desarrollo sostenible</li> <li>3. Integración regional</li> <li>4. Migraciones</li> <li>5. Educación y empleo</li> <li>6. Droga</li> <li>7. Género</li> <li>8. Inversiones</li> <li>9. Educación superior</li> </ol>

		<p>10. Seguridad ciudadana</p> <ul style="list-style-type: none"><li>-Aprobación estatutos Fundación EULAC</li><li>-Exoneración de visa a Colombia, Perú y 5 países del Caribe</li><li>-Programa ELAN para crear una "red de innovación y de servicios" a empresas.</li><li>-Instrumento para facilitar el acceso a los mercados internacionales para las Pymes latinoamericanas.</li><li>-Cable de fibra óptica interconexión UE-ALC</li></ul>
--	--	---

*(Fuente: Elaboración propia)*

## ANEXO 3

### PLAN DE ACCIÓN UE-CELAC

El presente Plan de Acción contiene diversas iniciativas conformes a las prioridades establecidas acumulativamente en la VI Cumbre UE-ALC (Madrid 2010), en la VII Cumbre UE-ALC / I Cumbre CELAC-UE (Santiago 2013) y en la VIII Cumbre UE-ALC / II Cumbre CELAC-UE (Bruselas 2015).

Este Plan “identifica instrumentos y actividades que, si se realizan correctamente, deberían ofrecer resultados concretos que garanticen la responsabilización y el desarrollo de capacidades en los siguientes ámbitos, vinculados de forma directa o indirecta al tema central de la cumbre”<sup>11</sup> (Cumbre de Bruselas, 2015)

Tema	Iniciativas 2010-2017
1.Ciencia, investigación, innovación y tecnología	-Espacio UE-ALC del Conocimiento -Diálogo birregional en ciencia, investigación, tecnología e innovación
2.Desarrollo sostenible; medio ambiente; cambio climático; biodiversidad; energía	-Foro sobre Cooperación Técnica, Energías Renovables y Eficiencia energética UE-ALC
3.Integración regional e interconectividad para promover la inclusión y la cohesión social	-Foro de Cohesión Social UE-ALC -Fondo para Infraestructuras UE-Caribe
4.Migración	-Diálogo Estructurado y Completo sobre Migración -Hoja de ruta CELAC-UE sobre Migración
5.Educación y empleo para fomentar la integración y cohesión sociales	-Diálogo birregional sobre educación y empleo -Hoja de ruta de América Latina, el Caribe y la Unión Europea sobre Seguridad y Salud en el Trabajo
6.El problema mundial de la droga	-Mecanismo de Cooperación y Coordinación UE-ALC en materia de Drogas

<sup>11</sup> Documento oficial Plan de Acción UE-CELAC- EU-CELC Summit 2015 Brussels.

<p><b>7. Género</b></p>	<p>-Grupo de trabajo birregional intergubernamental para definir objetivos compartidos</p> <p>-Seminarios birregionales</p>
<p><b>8. Inversiones y espíritu empresarial con vistas a un desarrollo sostenible</b></p>	<p>-Seminario con entidades nacionales de inversión (coordinación e intercambio de experiencias)</p> <p>-Designación en cada país de un "Sr. o Sr(t)a. MPYME"</p> <p>-Celebración de "semana de fomento de las Pyme"</p> <p>-Informes nacionales de planes de acción sobre RSE</p> <p>-Encuentro birregional sobre empresas modelo</p>
<p><b>9. Educación superior</b></p>	<p>-Construcción de un Espacio de Educación superior CELAC-UE</p>
<p><b>10. Seguridad ciudadana</b></p>	<p>-Seminarios sobre seguridad ciudadana con perspectiva birregional (3)</p>

## ANEXO 4

### PLAN DE COOPERACIÓN CELAC-CHINA 2015-2019

La Primera Reunión Ministerial del Foro CELAC - China tuvo lugar en Beijing los días 8 y 9 de enero del 2015. Mediante consultas amistosas y equitativas, ambas Partes han considerado adoptar el Plan de Cooperación China - Estados Latinoamericanos y Caribeños (2015-2019), de la siguiente forma:<sup>12</sup>

<b>Tema</b>
<b>1.</b> Política y seguridad
<b>2.</b> Asuntos internacionales
<b>3.</b> Comercio, inversión y finanzas
<b>4.</b> Infraestructura y transporte
<b>5.</b> Energía y recursos naturales
<b>6.</b> Agricultura
<b>7.</b> Industria, ciencia y tecnología, aviación e industria aeroespacial
<b>8.</b> Educación y capacitación de recursos humanos
<b>9.</b> Cultura y deportes
<b>10.</b> Prensa, medios de comunicación y publicación
<b>11.</b> Turismo
<b>12.</b> Protección del medio ambiente, gestión de riesgo y reducción de desastres, erradicación de la pobreza y salud
<b>13.</b> Amistad entre los pueblos

---

<sup>12</sup> Documento oficial Plan de Cooperación CELAC-China.