



# La CELAC en el escenario contemporáneo de América Latina y del Caribe

Adrián Bonilla,  
Grace Jaramillo  
Editores



**FLACSO Secretaría General**  
Adrián Bonilla Soria, Secretario General FLACSO

**Editores:**  
Adrián Bonilla Soria  
Grace Jaramillo

327.1

C392c La CELAC en el escenario contemporáneo de América Latina y del Caribe/ Adrián Bonilla Edit.; Grace Jaramillo, Edit. – 1ª. ed. – San José, C.R. : FLACSO; CAF, 2014.  
130 p. ; 21 x 15 cm.

ISBN 978-9977-68-275-4

1. CELAC – Política – América Latina. 2. Política internacional.  
I. Bonilla, Adrián Edit. II. Jaramillo, Grace Edit. III. Título.

**Créditos**

**Corrección de estilo:**

María Fernanda Morales

Impreso en San José, Costa Rica  
por Perspectiva Digital S.A.  
Octubre 2014

Las opiniones que se presentan en este trabajo, así como los análisis e interpretaciones que en él contienen, son responsabilidad exclusiva de sus autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista de FLACSO o CAF ni de las instituciones a las cuales se encuentran vinculados.

## ÍNDICE

Presentación. <i>Adrián Bonilla</i> .....	5
Introducción. La integración en la política exterior latinoamericana: Apuntes para el análisis. <i>Grace Jaramillo</i> .....	7
La política exterior de México: De Calderón a Peña Nieto. <i>Jorge Chabat</i> .....	27
La política exterior latinoamericana y caribeña y la CELAC: Los casos de Cuba, Haití y República Dominicana. <i>Antonio F. Romero G.</i> .....	45
Caricom Foreign Policy Since 2009: A Search for Coherence in National and Regional Agendas. <i>Jessica Byron</i> .....	79
Política exterior de los países centroamericanos: Una perspectiva general. <i>Carlos Murillo Zamora</i> .....	101
La política exterior de la Región Andina. <i>Diana Marcela Rojas</i> .....	119
La política exterior de Brasil en perspectiva: Del activismo internacional a la continuidad y pérdida del impulso. <i>Alcides Costa Vaz</i> .....	145
La política exterior del Cono Sur: Desafíos y oportunidades. <i>Paz Verónica Milet</i> .....	159
Realidad y ficción en las relaciones entre la CELAC y la Unión Europea. <i>Wolf Grabendorff</i> .....	175
La CELAC y el momento multilateral contemporáneo <i>Adrián Bonilla</i> .....	193
Relación de autores .....	207

## REALIDAD Y FICCIÓN EN LAS RELACIONES ENTRE LA CELAC Y LA UNIÓN EUROPEA

Wolf Grabendorff <sup>81</sup>

### **Nuevo contexto internacional y su impacto en las relaciones birregionales**

A la hora de efectuar un balance y un análisis de las relaciones birregionales entre América Latina y el Caribe (ALC) y la Unión Europea (UE) hay que tomar en cuenta los cambios estructurales tan radicales producidos en el sistema internacional desde el comienzo del siglo XXI. La “asociación estratégica” -como se denominó a la relación entre ambas regiones- ya en la Primera Cumbre celebrada en Río de Janeiro en 1999 entre la UE y ALC se mostró desde el principio muy poco preparada para los profundos cambios internacionales que estaban por venir. Ninguno de los desplazamientos de poder, dentro y entre las dos regiones, tanto en lo económico como en lo político era entonces previsible y la agenda común prevista pronto se mostró no suficientemente flexible para adecuarse a esos desplazamientos pero, sobre todo, a la importancia bien distinta que el nuevo sistema internacional asignaría a las dos regiones.

Posiblemente, el cambio en el sistema internacional que más dramáticamente ha afectado a la esencia de las relaciones birregionales haya sido la pérdida de importancia de las relaciones Norte-Sur y la aceleración e intensificación de las relaciones Sur-Sur. El desarrollo de este fenómeno se ha hecho notar -con diferente intensidad- tanto en el debilitamiento de la OEA, como en el sostenimiento del *Commonwealth* y de la Comunidad Iberoamericana -cuyo financiamiento ya no puede ser garantizado en por España (Gratius, 2014: p.4)- como en la recurrente crisis de las relaciones ALC-UE. Entre tanto, las relaciones intrarregionales (UNASUR, ALBA y CELAC) y las relaciones interregionales Sur-Sur (IBSA, BRICS, ZOPACAS) han ganado un gran peso y han cobrado especial relevancia política, al menos desde el punto de vista latinoamericano. Todavía es pronto para pronosticar hasta qué punto -y como reacción

---

81 Profesor invitado Universidad Andina Simón Bolívar – Dr.h.c. Universidad Libre de Berlín

a este desarrollo estructural- las relaciones Norte-Norte (UE-EE.UU. o TLCAN) van a incrementar su peso económico y su importancia política, pero sin duda habrá que evaluarlo en el contexto del auge de Asia en general y de China en particular, en el sistema internacional.

También es un efecto colateral—aunque no de menor trascendencia—para la UE este desplazamiento histórico de poder del Norte hacia el Sur. Esto incluye la pérdida de importancia -todavía no dramática pero bien patente- del “eje transatlántico”, existente hasta ahora entre EE.UU., la UE y en cierta medida con el Japón, indiscutiblemente el más importante eje político internacional durante la segunda mitad del siglo XX, que además representaba la mayor concentración de poder económico, tecnológico y militar a nivel mundial. La decadencia, cuando menos económica, de los EE.UU. y de la UE desde la crisis financiera de 2008 ha sido un duro golpe para las relaciones transatlánticas, sobre todo desde el punto de vista político, dado que su modelo de desarrollo y cooperación sirviera de ejemplo para la configuración de otras relaciones interregionales. Hoy existen pocas dudas de que con la institucionalización del concepto del *eje transpacífico* en un futuro próximo, la supremacía del *eje transatlántico* llega a su fin. En esta situación, tanto América Latina como los EE.UU. seguirían constituyendo parte del nuevo eje, pero la UE quedaría desvinculada de las regiones de mayor crecimiento y vería debilitada su posición global.

Estos cambios fundamentales en el marco de las relaciones políticas y económicas han tenido una influencia determinante en el comportamiento de CELAC y de la UE (Sanahuja, 2013: p.7), no solo porque han variado las condiciones de partida de la asociación birregional, sino porque, principalmente, las percepciones de esos cambios se han hecho notar de forma diferente en ambos lados. Por esto parece necesario no sólo destacar los cambios interregionales, sino también los desplazamientos intrarregionales, pues las necesidades de configuración y de cambio en la *asociación estratégica* deben responder, ante todo, a esos desplazamientos de peso intrarregionales.

Dentro de ALC se puede observar claramente la conciencia existente sobre el evidente cambio de su propio *status quo* en la comunidad internacional de estados, si bien ese cambio de condiciones que se

ha deseado por tanto tiempo, a menudo se manifiesta de forma muy diferente en el discurso regional y en el nacional. A ello ha contribuido no solo el mejoramiento económico general, que sin duda se debe a la actual demanda de materias primas por parte de Asia. No es precisamente el reflejo de una mejora de las estructuras económicas internas de la mayoría de los países, sino del anclaje de la conciencia social de la democracia que ha transformado los esquemas de cooperación económica y de coordinación política (Covolo & Rodríguez de Mesa, 2013: p.54). Además, el ascenso de Brasil como uno de los más significativos actores globales, que le ha llevado a convertirse en un poder desafiante de los EEUU en el hemisferio occidental, ha puesto de manifiesto el nuevo peso global de la región en general. Aquí también hay que incluir el muy diverso desarrollo en los diferentes estados de la región, no solo en lo que se refiere a sus respectivos modelos de desarrollo, sino por razón de la muy diversa extensión del papel del estado y de su variada actuación crítica frente a la influencia de mercado y en algunos casos hasta de la sociedad civil. En los últimos años estos cambios en la región son los que han influido en el concepto de integración regional y de sus metas e instrumentos, contribuyendo de esta forma a la creación de un consenso político que permitiera la fundación de CELAC, es decir de un portavoz común para la región -lo que siempre había sido el deseo de la UE (Durán Lima et al., 2013: p. 112)- pero que, según parece, aún ni está consolidado el proceso de coordinación ni está en situación de poder presentar una posición regional común en muchos aspectos fundamentales.

Los cambios dentro de la UE no han sido menos dramáticos y realmente sólo están en cierta medida encubiertos por el hecho de que la UE, al contrario que CELAC, se sigue erigiendo como defensora del *status quo* en el sistema internacional. Sin embargo, la ampliación de los 15 hasta los ahora 28 miembros ha reducido notablemente las naturales relaciones tradicionales previas y cambiado radicalmente las prioridades políticas y económicas por la necesidad de concentrarse en los problemas de su propio espacio de integración y, del frecuentemente inestable nuevo espacio vecinal. A ello hay que añadir la obvia crisis de la propia integración europea, que va más allá de la crisis del Euro y que se refleja, sobre todo, en una nueva división Norte-Sur dentro de la propia Unión, con diferentes grados de bienestar y desarrollo (Glencross, 2014: p. 56). Posiblemente no es

exagerado afirmar que en muchos aspectos se puede hablar de una crisis del modelo de integración europeo, que se manifiesta claramente en diversos esfuerzos de renacionalización. Esta reconocible preocupación sobre el futuro de su excepcional modelo de integración, a la que hay que añadir el temor a perder su propio papel global (Silva Flores, 2013: p. 95), o cuando menos verlo reducido frente a los nuevos poderes emergentes, va a impregnar en el futuro de una forma muy significativa las relaciones interregionales de la UE.

Ante este panorama se va a poner a prueba la profundidad y la capacidad de desarrollo de las recientemente iniciadas relaciones entre CELAC y la UE. Con ello surge el interrogante sobre la capacidad de sostener políticas comunes “dentro de” y ante todo “entre” dos regiones que ahora, en parte, defienden diferentes valores internos y metas internacionales. Ante todo cabe preguntarse si esas relaciones interregionales institucionalizadas entre la UE y CELAC podrán contribuir además, en coherencia con sus propios compromisos, también a la consolidación de un naciente orden mundial multipolar.

### **Acelerados cambios en las percepciones mutuas**

Con el trasfondo del desplazamiento del peso de poder en el sistema internacional, por supuesto que también las percepciones de la importancia de una región para la otra han cambiado de forma muy considerable. Mientras que durante décadas las necesidades de desarrollo y de ayuda al desarrollo para ALC estuvieron en un primer plano para la UE, ahora sin embargo los temas dominantes son la energía y las materias primas, así como la facilidad de acceso a unos mercados que están creciendo muy rápidamente. Sobre todo existe la muy europea opinión de que ALC es, en conjunto como región, mucho más importante, pero al mismo tiempo, un socio mucho más complicado, ya que se ha vuelto más heterogéneo y sobre todo más autónomo y más consciente de su propia valía. Además, a la vista de la orientación del interés latinoamericano hacia Asia y del enorme ascenso del peso económico de China en la región, no se puede descartar a medio plazo la pérdida de esta región tradicionalmente tan “occidental” ante una influencia asiática tan notable. En realidad, no es difícil suponer que la ya muy visible influencia de los países del otro lado del Pacífico en los últimos años no solo se acabará imponiendo en la construcción de

alianzas comerciales, sino que también tendrá efectos en los modelos de desarrollo existentes hasta ahora y, al tiempo que fortalecerá las relaciones Sur-Sur, agudizará la reducción de los lazos Norte-Sur, y ello se reflejará casi automáticamente en la asociación birregional UE-CELAC. Estos temores no son en absoluto irreales, pues la importancia económica recíproca ya se ha visto en verdad mermada. Ya en 2012 el porcentaje de las exportaciones de la UE a ALC ascendía sólo a un 2,3%, mientras que para la región latinoamericana la UE sólo representaba el 12,1% de sus exportaciones, si bien con notables diferencias a nivel nacional.

Sin embargo, aún es más preocupante que el modelo de integración europeo, que durante décadas fue, al menos en parte, el ejemplo a seguir por los diversos mecanismos de integración, ahora haya perdido en gran medida su atractivo para ALC. A ello han contribuido no solo los múltiples fracasos con similares modelos institucionales de integración en la región, sino sobre todo la propia crisis política y económica de la UE, que se viene desarrollando desde el año 2008. Inclusive las similitudes de ambas regiones en sus esfuerzos por un fomento de la *cohesión social* han puesto de relieve una creciente divergencia en lo esencial. Mientras que en muchos estados latinoamericanos se puede constatar una significativa mejoría de la desigualdad social, los profundos efectos de la crisis en la UE han conducido a un notable empeoramiento en el estado de bienestar anteriormente alcanzado en algunos de sus países miembros.

A pesar de los siempre recalcados -y en la Declaración de Santiago detalladamente citados- valores y posiciones referentes al desarrollo internacional (Consejo de la UE, 2013: p. 1-5), crecen en ambos lados cada vez más dudas sobre hasta qué punto se pueden elaborar conceptos comunes que permitan el desarrollo de un verdadero nuevo dialogo CELAC- UE. Esos valores comunes que tan constantemente se proclaman, como la protección de los derechos humanos, la democracia y el multilateralismo, sin duda son política y programáticamente correctos, pero a la hora de enunciarlos y definirlos en detalle se hace en ambos lados, e incluso dentro de una misma región, de una forma bastante diferente. Estas crecientes diferencias en las interpretaciones y en las percepciones por parte de ambas regiones han provocado una paulatina desilusión sobre la forma, el contenido y la falta de

una visión global común de la asociación estratégica (Valdés, 2012: p. 220). Expresado quizá de forma algo tosca, se puede afirmar que para ALC, la UE ya no es un modelo que funcione política, económica y socialmente bajo las actuales condiciones de la globalización. E inversamente para la UE, ALC ya no es más la región que, por razón de experiencias históricas comunes, valores y conceptos, se percibía como especialmente cercana a Europa y que, en consecuencia, estaba en condiciones de llegar por caminos similares, a los modelos nacionales de desarrollo y a conceptos de integración regional parecidos.

El presente desafío para CELAC y la UE se encuentra, por razón de estos cambios substanciales en las percepciones regionales, en lograr definir cuál será el beneficio mutuo de la asociación estratégica, en cómo modificar sus mecanismos (Bonilla, 2012: p. 26) e intentar por lo menos, armonizar las parcialmente modificadas prioridades regionales, para fortalecer con ello la posición internacional de ambos socios.

### **Divergencias en las prioridades regionales**

Estos cambios en el sistema internacional no solo han colocado a las dos regiones en un marco de referencia distinto, sino que ha contribuido principalmente a que se crearan otras prioridades diferentes a las que se establecieron en 1999, cuando se proclamó la *asociación estratégica*. Por ambas partes el flujo de inversiones y de comercio se concentra cada vez más en el ámbito del Pacífico, aunque también África adquiere hoy una mayor importancia para ALC y para la UE, también por su impacto político y estratégico. Para muchos países de ALC, la sorprendente pérdida de influencia de los EE.UU. en la región, especialmente en América del Sur, no ha conducido de alguna manera a una mayor valoración de la UE, sino que claramente ha propiciado, por lo menos en el ámbito económico, el aumento de la presencia de China en la región. Una multiplicidad de nuevos y, en gran medida, poderosos actores en la región se hace notar en las prioridades extra regionales de la CELAC, que no apuntan a conceder un peso específico a las relaciones con la UE. Por esto, ahora queda en primer plano la cooperación institucional con China, India y Rusia, con la clara intención de fortalecer el concepto común de un nuevo orden global multipolar (Rojas Aravena, 2013a: p. 9). Esto a pesar

de que la única cumbre presidencial que se ha llevado a cabo por la CELAC hasta ahora ha sido con el *socio estratégico* europeo y que esté en preparación la próxima para el año 2015, a celebrarse en Bruselas bajo la presidencia *pro-témpace* del Ecuador.

Incluso en el mismo ámbito en el que durante décadas la UE tuvo un papel predominante frente a otros países donantes, en la cooperación para el desarrollo, se han visto alteradas las prioridades. Esto debido en parte al mejoramiento del ingreso *per cápita* de muchos países de ALC, lo que ha motivado que a partir de 2014 no puedan beneficiarse más del generoso, pero unilateral, sistema preferencias generalizadas de la UE (SPG), pero sobre todo a la propia crisis interna de la UE y a las crecientes y urgentes necesidades de cooperación en la nueva vecindad inmediata de la UE, que obliga a reubicar los medios de cooperación, tanto a nivel unilateral como bilateral.

Tampoco son menos significativos los cambios de carácter temático en la cooperación para el desarrollo, que se reflejan de forma muy clara en el “EU-CELAC Plan de Acción 2013-2015”. Ahora figura como prioritario el “paquete de medio ambiente”, es decir el desarrollo sostenible, energía y cambio climático, pero también el tema de fomento de inversiones en tecnología e innovación. No por casualidad la *Declaración de Santiago* ha dedicado un capítulo entero a la “Alianza para el Desarrollo Sustentable: Promoción de Inversiones de Calidad Social y Ambiental” (Consejo de la Unión Europea, 2013: p. 10). Con esta estrategia se pretende crear un marco atractivo para lograr inversiones internas y externas que fortalezcan el desarrollo social y sustentable en la región (Dupla del Moral, 2012: p. 209). Junto a este capítulo permanecen también los temas de cohesión social y de educación como importantes ítems en la agenda bilateral. Mientras tanto los temas de ciencia, investigación, innovación y tecnología, incluso el de migración, se pueden agrupar como una nueva categoría de prioridades (Consejo de la Unión Europea, 2013). Dos capítulos enteramente nuevos que aparecen en la Cumbre de Santiago son el de “Género” y de “Inversiones y emprendimiento para el desarrollo sustentable” (SELA, 2013: p. 59-60). Aquí no se puede dejar de notar la mano de CELAC, pues la cuestión de *apropiación* en la formulación de las intenciones de cooperación tiene una importancia decisiva y es precisamente en estos nuevos temas de cooperación

conjunta para el desarrollo, donde un posible aprovechamiento de la cooperación europea puede ser más palpable para el progreso de la región, que en los viejos temas de comercio. Lo mismo puede decirse, obviamente, sobre los temas que están propuestos para formar parte de la ampliación del Plan de Acción 2013-2015, como son la educación superior, la seguridad pública y la seguridad alimentaria y nutrición.

Este cambio cualitativo de las prioridades por ambos lados puede traer en futuro problemas en relación con la aceptación de la parte normativa del trabajo conjunto. Mientras que la Unión Europea pone su énfasis, por su propia experiencia en el largo proceso de integración, en la importancia de la formulación de acuerdos normativos y de su implementación garantizada, porque ello se corresponde con su propio concepto de una necesaria regulación para conseguir una cooperación global, la CELAC, reflejando las particulares concepciones de autonomía y soberanía de sus países miembros, no parece estar tan dispuesta a aceptar los arreglos normativos europeos. En este aspecto, el concepto de soberanía nacional no solo tiene una importancia extraordinaria en la región, sino que además varía de gobierno a gobierno la interpretación y aplicación política de la misma. Esto significa que la CELAC no solo tiene que actuar como portavoz de 33 Gobiernos de muy diferente orientación y muy diversas experiencias, sino que también va a poder contar con tan sólo un consenso mínimo y además se enfrentará a una oposición bastante enraizada por parte de algunos gobiernos en contra de cualquier condicionamiento normativo europeo.

### **Los socios: problemas de legitimidad y visibilidad**

Los problemas para una nueva edición de la asociación estratégica birregional no radican únicamente en los cambios del sistema internacional y, como consecuencia de ello, del subsiguiente cambio de prioridades en ambas regiones. Más concretamente, se manifiesta en el alto grado de disparidad de la estructura institucional, de la legitimidad y de visibilidad de los dos socios, CELAC y UE. Formalmente, CELAC ni es una organización internacional con personalidad jurídica propia, ni tampoco una institución de la integración regional. Quizá esa diferencia de *status* no tiene tanta trascendencia como lo tiene la legitimidad con que cada socio es capaz

de representar los intereses comunes de sus países miembros y del grado de visibilidad del que disfruta cada uno en su propia región y en la comunidad internacional en general.

De esta forma, la UE es frecuentemente calificada como un actor internacional ambivalente “que posee tanto características normativo-civilizatorias como también hegemónicas y por ello exporta normas y valores democráticos” (Bendick & Kramer, 2009: p. 21). Por el contrario CELAC no puede definirse más que como un foro y como la institución central para la coordinación y concertación de sus países miembros, que no es capaz de contar con posiciones políticas y modelos económicos comunes, aunque por su propia existencia ya constituye un poderoso instrumento para aglutinar los diversos escenarios que coexisten en la misma región (SELA, 2013: p. 96). Su hasta ahora expresada -y en la II Cumbre de La Habana de 2014 muy claramente demostrada- unidad más bien descansa en sus aspiraciones comunes para lograr sociedades más justas, democráticas e independientes (Álvarez Figueroa, 2012: pp. 187-188). CELAC se entiende también como un mecanismo de defensa común para América Latina ante las consecuencias de la grave crisis de Occidente y ha proclamado claramente esta función en diez párrafos de la “Declaración de Santiago de la I Cumbre de CELAC”. De esta forma puede reconocerse una muy obvia continuidad del *multilateralismo defensivo* que desde el comienzo del nuevo siglo ha sido el concepto dominante de muchos estados de la región para poder defender de esta forma su propia soberanía frente a las consecuencias de la globalización (Klaveren, 2004: p.61).

En ningún caso se puede decir que estas diferencias estructurales e históricas entre la UE y CELAC deben verse como una desventaja, con la posible excepción de la visibilidad, que en realidad depende mucho de los años de existencia de una y otra. Precisamente la dinámica intrarregional de las relaciones Sur-Sur y la manifiesta capacidad para solventar las profundas diferencias políticas en la región convierten a CELAC en un actor internacional relevante que, en muchos aspectos, juega con ventaja frente a la UE por su capacidad de actuar con gran flexibilidad ante los desplazamientos de poder internacionales. Precisamente son su adherencia a normas y procedimientos determinados los que dificultan que la UE adopte

nuevos puntos de partida y prioridades regionales modificadas (Bendick & Kramer, 2009: p. 12). Por otra parte, parece que CELAC tiene que luchar todavía por su legitimidad, a pesar del éxito de sus hasta ahora tres muy activas y hábiles presidencias *pro tempore*: Venezuela, Chile, Cuba. Con frecuencia esto se debe al escasamente diplomático ejercicio de las grandes potencias regionales: Brasil y México. Pero también contribuye a ello esa falta de división de trabajo institucional, sobre todo con UNASUR, que constituye una muestra de la ausencia de coherencia dentro del nuevo regionalismo en América Latina.

La carencia de una reacción regional por parte de América Latina frente a situaciones problemáticas importantes que afectaban a la región misma (por ejemplo, los problemas del viaje de Evo Morales en Europa, la liberalización del consumo de drogas o el tema de las escuchas por parte de los EE.UU.) no se pueden atribuir únicamente a CELAC, sino que hay que achacárselo a los países miembros, cuya falta de coordinación y de cooperación intrarregional en problemáticas internacionales es bien notoria. Muchas veces son temas que también atañe a la UE cuando trata de dar respuestas inmediatas comunes a situaciones internacionales conflictivas. Sin duda, el perfil global de Brasil y de México en la región, así como el de Francia y Alemania en el caso de la UE, constituye más bien una carga para el funcionamiento de la cooperación birregional, como se puede apreciar en el desarrollo de la asociación estratégica bilateral de Brasil y de México con la UE.

Para las tareas de coordinación de la CELAC claramente surge una complicación adicional con motivo de los diversos acuerdos que sostienen o que están tratando de negociar con la UE los estados miembros de forma individual y pocas veces con carácter subregional.

Pero no es sólo la diferencia en la forma de las relaciones institucionales lo que divide a los países miembros de CELAC en grupos que tienen diferentes perfiles de intereses y de cooperación (Durán Lima et. al., 2013: p. 113-4), sino también la existente posibilidad general de unas facilidades de acceso al mercado, posibilitado unilateralmente por la UE a través de su sistema de preferencias generalizadas. Desde el 2014 ya van a estar excluidos de este acceso preferente todos los países latinoamericanos que han alcanzado al grupo de países con ingresos

medio-altos, como son Argentina, Brasil, Uruguay, Venezuela y Cuba. Dado que ninguno de estos países ha formalizado un acuerdo bilateral con la UE, parece que la disponibilidad para entrar en negociaciones ha aumentado de forma notable. Estos patrones de relaciones bilaterales con la UE, muy específicamente diferentes en su intensidad, dentro de una estructura birregional general conllevan uno de los mayores desafíos para la responsabilidad compartida de la CELAC y la UE.

### **Elementos para una relación birregional distinta**

Desde la Cumbre CELAC-UE de Santiago en 2013 con frecuencia se habla en ambos lados, o por lo menos se anuncia, sobre un cambio de paradigma en las relaciones birregionales. Pero en la realidad no es tan fácil fijar cuáles son los factores determinantes de este cambio de paradigma. Sin embargo, existen por lo menos cuatro indicadores bastante visibles:

- Las conversaciones entre CELAC y la UE se caracterizan por expresar menos voluntarismo político y más pragmatismo.
- Hay un aumento en la aceptación de la existencia de diferentes modelos de desarrollo nacional y de integración regional.
- Los niveles institucionalizados de diálogo birregional se han visto ampliados con la presencia de otros importantes actores (empresarios, sindicalistas, académicos, periodistas y representantes de la justicia).
- La formulación de la agenda birregional parece más equilibrada y ya no está tan patentemente influida por la UE (Fanzio, 2008: p. 27).

Uno de los efectos más centrales, y no suficientemente apreciados, de este desarrollo hacia un cambio de paradigma es el cese de la tradicional división Norte-Sur entre “*rulemakers*” y “*ruletakers*” en el sistema internacional, que tan fuertemente fue criticado por los países de ALC durante mucho tiempo. También aquí refleja la relación birregional los desplazamientos de poder internacional y la necesidad de ajustarse por parte del Norte —en este caso de la UE— en sus relaciones interregionales a los divergentes intereses de sus socios.

La intensificación y la diversificación de las relaciones intra e interregionales latinoamericanas en la última década han puesto de manifiesto que las opciones para la cooperación institucional parecen más viables donde existe una convergencia de intereses más políticos que económicos (Llenderozas, 2013: p. 182), como es en el caso de Mercosur, ALBA y UNASUR, mientras que la convergencia normativa por lo menos en relación con el modelo económico es más bien una excepción en la región, como es el caso de la Alianza del Pacífico (Nolte & Wehner, 2013: p. 6). Aun así, por otra parte, ha sido esa convergencia normativa la base para los tratados de libre comercio bilaterales, tanto con los EE.UU. como con la UE. Esto puede suponer una lección para la UE, que implicaría que es más factible realizar acuerdos bilaterales normativos debido a la existencia de modelos de desarrollo tan distintos que el intentar extender estos a toda una región.

Los debates para la preparación de la I Cumbre CELAC-UE de Santiago 2013 pusieron en evidencia también que, a la vista de las concepciones normativas de la UE, se puede apreciar una especial susceptibilidad en muchos de los estados miembros de CELAC, y no especialmente con los temas referentes a las relaciones de intercambio económico, sino sobre todo por los conceptos europeos de *good government* (Grabendorff, 2012: p. 33), que claramente están reflejados en las cláusulas no económicas de muchos de los acuerdos de asociación. Para el futuro de las relaciones birregionales puede ser de transcendental importancia que no se repita con la UE la negativa experiencia que ya tuvieron muchos estados latinoamericanos con la injerencia de los EE.UU. en asuntos de su política interna.

### **Estructura de las relaciones y agenda para un futuro incierto**

La nueva agenda de las relaciones birregionales no puede quedar determinada exclusivamente por el detallado Plan de Acción CELAC-UE 2013-2015 con sus ocho puntos centrales y los mecanismos de diálogo previstos para ello. Ante todo una nueva agenda tendrá que tomar en consideración las diferentes estructuras de las relaciones birregionales y, especialmente, deberá prevenir de una manera activa las dificultades políticas y económicas que en el futuro puedan afectar a la relación birregional. Dado que probablemente estos obstáculos

surgirán más que nada como consecuencia de los diferentes patrones y problemas de las relaciones bilaterales. La CELAC y la UE deberían esforzarse en conformar con la mayor transparencia posible los procesos de negociación para las nuevas (Cuba, Ecuador y Mercosur), o ampliadas (México) relaciones institucionales. Tanto para la Comisión Europea como para sus países miembros, especialmente para aquellos implicados en los procesos de negociación por el lado europeo, es habitual el participar en las negociaciones. Debido a la diferente situación jurídica de CELAC, sería muy útil para la coordinación de la relación birregional en su conjunto que hubiera al menos una participación informal de la misma en estos procesos de negociación, aunque sólo fuera en forma de información permanente por parte de los estados involucrados en negociaciones con la UE. Además las experiencias en la negociación de otros estados miembros podrían contribuir a que mejoraran en uno u otro aspecto los acuerdos futuros con la UE.

La necesidad para la UE y para CELAC de adecuarse a una geometría variable en las relaciones birregionales está ya prevista a través de la actual estructura de la asociación estratégica. Pues, junto a las formas de relación en el ámbito político y de cooperación a nivel birregional, coexisten también los patrones de relaciones subregionales y los de relación bilateral de la Unión Europea, que no facilitan precisamente la coordinación entre los 61 estados participantes. Como bien ha demostrado el ejemplo de la asociación estratégica entre la UE y Brasil (Emerson & Flores, 2013), los temas de la agenda global ahí contemplados se solapan en parte también con los temas de la Cumbre UE-CELAC. Por razones de eficiencia y de impacto político sería recomendable crear una nueva coordinación temática entre los diferentes diálogos birregionales y de esta forma, con un bilateralismo *múltiple*, en vez del bilateralismo *selectivo* que la UE ya estuvo practicando en la década de los 80 (Grabendorff, 1997: p. 93), sería posible incluir otros niveles de diálogo, al tiempo que se reduciría el número de reuniones birregionales.

Parte de esta nueva estructura debe ser también una mejor coordinación, no sólo de los diferentes diálogos institucionalizados, sino también la vinculación de los dos encuentros anuales de la Asamblea de EuroLat, cuyas permanentes iniciativas han contribuido

muy notablemente al desarrollo de la asociación birregional. También se hace patente esa necesidad para las diferentes cumbres entre empresarios, sindicatos, periodistas, académicos y sociedad civil en general, cuya representatividad es frecuentemente discutida y cuya influencia en los diálogos oficiales es más bien de escaso peso. Una mejor conexión de todos estos actores dentro de la asociación estratégica contribuiría, sin duda, a intensificar la discusión sobre el fomento de los bienes públicos (desarrollo sustentable, cohesión social, seguridad pública), sea a nivel regional o global y con ello ayudaría notablemente a la legitimación de la CELAC y la UE. Precisamente en ese ámbito político transnacional las innovaciones en la forma y el contenido, en razón de las iniciativas latinoamericanas conjuntas, podrían ser absolutamente apropiadas para fijar una agenda internacional en el terreno de las negociaciones multilaterales y con ello se fortalecería la alianza birregional, mientras que las alianzas de voto en el G-20 y en la Naciones Unidas se han demostrado menos adecuadas para el éxito de un trabajo conjunto birregional.

Ambas regiones han ampliado en los últimos años sus relaciones estratégicas de tal modo que ahora, en un sistema internacional tan rápidamente cambiante, tienen que buscar nuevas formas de colaboración más eficientes y adecuadas. En los tiempos del post-hegemonismo todas las alianzas Norte-Sur están sometidas a especiales pruebas de resistencia, lo que se hace notar también muy claramente en las relaciones birregionales de la CELAC y la UE. El balance para CELAC, y con ello para ALC, se inclina positivamente a su favor, en razón de los aquí brevemente esbozados cambios en las relaciones regionales e internacionales, frente a la UE, con lo cual las tan a menudo citadas relaciones asimétricas entre la UE y ALC se han desplazado profundamente. Por ello, parece que es el momento oportuno para estructurar más eficientemente las relaciones birregionales y adecuarlas a los desafíos globales del siglo XXI desde una nueva base política más equilibrada.

## REFERENCIAS

- Álvarez Figueroa, O. (2012). La CELAC: nuevo actor regional en América Latina y el Caribe. Avals y obstáculos para lograr su consolidación. En A. Serbin, L. Martínez & H. Ramanzini (coords.), *El regionalismo Post-liberal en América Latina y el Caribe: Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos. Anuario de integración regional de América Latina y el Gran Caribe* (pp. 177-205). Montevideo: CRIES.
- Bendiek, A. & Kramer, H. (2009, April). *Die EU als globaler Akteur: Unklare "Strategien". diffuses Leitbild*, S12. Berlin: SWP
- Bonilla, A. (2012). América Latina-Europa. Escenarios contemporáneos de las Cumbres. En A. Bonilla & M. S. Ortiz (eds.) *De Madrid a Santiago: Retos y Oportunidades. Balances y perspectivas de las relaciones entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe* (pp. 19-30). San José de Costa Rica: FLACSO-SEGIB.
- Bullón Méndez, M. (2013). La CELAC. Balance de su primer año de vida. *Temas de Economía Mundial*, 23, 24-40.
- Carrión Mena, F. (2013). *Unasur: ¿simple retórica o regionalismo efectivo? Fortalezas y debilidades*. Quito: FES-ILDIS.
- CELAC (2011). Declaración de Caracas - 3 diciembre 2011. En J. Altmann (Ed.) *América Latina: caminos de la integración regional* (pp. 135-144). San José: FLACSO-CAF.
- CELAC (2013). Declaración de Santiago de I Cumbre de la CELAC. En *Primera Cumbre de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños*.
- Comisión de las Comunidades Europeas (2009, Septiembre 30). *La Unión Europea y América Latina: Una asociación de actores globales*. COM(2009) 495/3. Recuperado en: [http://eeas.europa.eu/la/docs/com09\\_495\\_es.pdf](http://eeas.europa.eu/la/docs/com09_495_es.pdf)
- Consejo de la Unión Europea (2013). *Declaración de Santiago*. Recuperado en: [http://eeas.europa.eu/la/summits/2013/index\\_es.htm](http://eeas.europa.eu/la/summits/2013/index_es.htm)
- Council of the European Union (2013). *EU-CELAC Action Plan 2013-2015*. Recuperado en: [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_Data/docs/pressdata/EN/foraff/135043.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/foraff/135043.pdf)

- Cóvalo, M. L. & Rodríguez de Mesa, M.L. (2013, diciembre). La CELAC: Entre la añoranza bolivariana y la falta de concreción latinoamericana. *Densidades*, 14, 53-65.
- Duplá del Moral, T. (2012). CELAC y la UE. Historia, convergencias y retos. En A. Bonilla & M.S. Ortiz (eds.), *De Madrid a Santiago: Retos y Oportunidades. Balances y perspectivas de las relaciones entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe* (pp.:193-210). San José de Costa Rica: FLACSO-SEGIB.
- Durán Lima, J. E., Herrera, R., Lebret, P. & Echeverría, M. (2013). *La cooperación entre América Latina y la Unión Europea: una asociación para el desarrollo*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Emerson, M. & Flores, R. (2013). *Enhancing the Brazil-EU Strategic Partnership. From the Bilateral and Regional to the Global*. Brussels: CEPS.
- Fanzio Vengoa, H. (2006). Unión Europea y América Latina: ¿interacciones en lugar de relaciones? Barcelona: OBREAL/EULARO.
- Glencross, A. (2014, Winter). The Eurozone Crisis as a Challenge to Democracy and Integration in Europe. *Orbis*, 58(1), 55-68.
- Grabendorff, W. (2013). Brasilien auf dem Weg zur Weltmacht? En: S. Frech & W. Grabendorff (eds.), *Das politische Brasilien: Gesellschaft, Wirtschaft, Politik & Kultur* (pp.: 273-290). Schwalbach: Wochenschau.
- (2012). ¿Qué importancia puede tener la Unión Europea para una América Latina emergente? *Nueva Sociedad*, 239, 24-34.
- (2004). La estrategia birregional y sus limitaciones en un mundo unipolar. *Nueva Sociedad*, 189, 97-109.
- (1997). América Latina y la Unión Europea: hacia un birregionalismo selectivo. En A. Van Klaveren (Ed.), *América Latina en el Mundo. Anuario de Políticas Externas Latinoamericanas y del Caribe 1993-1996* (pp: 71-96). Santiago de Chile: Los Andes-PROSPEL.
- Gratius, S. (2014). *Außenpolitik im Eigeninteresse: Die neue spanische Lateinamerika-Politik*. SWP-Aktuell 4. Berlin: SWP

- Hirst, M. (2010). América Latina y la cooperación Sur-Sur: reflexiones conceptuales y políticas. En B. Ayllón y J. Sursky (eds.), *La cooperación Sur-Sur en Latinoamérica. Utopía y realidad* (pp: 17-39). Madrid: Catarata,.
- Llenderozas, E. (2013). Latin American Foreign Policy and the Community of Latin American and Caribbean States. *Austral: Brazilian Journal of Strategy & International Relations*, 2(4), 175-196.
- Maihold, G. (2007), Más allá del interregionalismo. El futuro de las relaciones entre Europa y América Latina. *Foro Internacional*, 168, 269-299.
- Nolte, D. & Wehner, L. (2013). The Pacific Alliance Casts Its Cloud over Latin America. *GIGA Focus*, 8, 1-7.
- Presidencia chilena CELAC-UE (2011). *Balance de Actividades al 2º Semestre del 2011*. Santiago de Chile, 31 diciembre 2011.
- Rojas Aravena, Francisco (2013b), *Transformaciones globales y cambios en las relaciones de poder en América Latina y el Caribe*, Nueva Sociedad, 246, 129-143.
- (2013ª, Mayo). *El camino de la CELAC: Unidad en la Diversidad. La Presidencia Pro Tempore de Cuba*. Manuscrito
- (2012). *Escenarios globales inciertos: los desafíos de la CELAC*. San José, FLACSO-Secretaría General.
- (2011). La Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños: ¿es una opción viable para consolidar el multilateralismo y la integración latinoamericana? En F. Rojas Aravena (Ed.), *América Latina y el Caribe: Multilateralismo vs. Soberanía: La Construcción de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños* (pp. 135-158). Buenos Aires: FLACSO-Teseo.
- Sanahuja, J.A. (2014). Más allá de 2015: visiones y escenarios de desarrollo global y las políticas de ayuda. En R. Domínguez Martín & S. Tezanos Vázquez (eds.), *Desafíos de los Estudios del Desarrollo* (pp: 161-192). Santander: REEDES.

- (2013). *Hacia un nuevo marco de relaciones entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe*. Hamburgo: Fundación EU-LAC.
- (2012). La crisis europea y América Latina y el Caribe: mutaciones y reequilibrios en las relaciones birregionales. En F. Rojas Aravena (Ed.), *América Latina y el Caribe: relaciones internacionales en el siglo XXI* (pp: 105-149). Buenos Aires: FLACSO-Teseo.
- SELA (2013). *Estado actual y avances en la Arquitectura Institucional de la Integración de América Latina y el Caribe*. Caracas: SELA.
- Silva Flores, C. (2013). Crisis de la integración europea y la “Europa Global”: implicaciones para América Latina. En C. E. Martins & C. Silva Flores (eds.), *Nuevos escenarios para la integración en América Latina* (pp: 79-109). Buenos Aires: CLACSO.
- Valdez, J. (2012). CELAC: Expectativas y realidades. En A. Bonilla & M.S. Ortiz (eds.) *De Madrid a Santiago: Retos y Oportunidades. Balances y perspectivas de las relaciones entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe* (pp: 219-222.). San José de Costa Rica: FLACSO-SEGIB.
- Van Klaveren, A. (2004), Las relaciones políticas europeo-latinoamericanas. La necesidad de una sintonía más fina. *Nueva Sociedad*, 189, 54-68.