

# **EL FUNCIONAMIENTO DEL SERVICIO EUROPEO DE ACCIÓN EXTERIOR EN EL TABLERO IBEROAMERICANO:**

## **¿COHERENCIA, VISIBILIDAD Y EFICACIA PARA LAS CUMBRES IBEROAMERICANAS EN SU RE- LACIÓN CON LA UNIÓN EUROPEA?**

**JUAN MANUEL BAUTISTA JIMÉNEZ**

*Profesor Contratado Doctor*

*Área de Derecho Internacional Público*

*Universidad de Salamanca*

### **I.—INTRODUCCIÓN**

Para la Unión Europea (en adelante, UE) América Latina y el Caribe no ha sido una región prioritaria en sus relaciones internacionales<sup>1</sup>. Si esta afirmación pertenece a uno de los máximos especialistas en la materia y resulta pacífica entre la doctrina, cabe añadir, por mi parte, que tampoco el tablero iberoamericano ha ofrecido un atractivo especial para la UE.

---

<sup>1</sup> Vid., por todos, ARENAL, C. del.: “Balance de la Asociación Estratégica entre la Unión Europea (UE) y los países de América Latina y el Caribe (ALC)”, Diálogo UE-ALC. Debate y conclusiones, Fundación Carolina, Madrid, 2010, p. 25.

La estrategia de la UE hacia América Latina se recoge en COM (2005) 636 final, “A stronger partnership between the European Union and Latin-America”. No obstante, A. CEBADA ROMERO matiza que el hecho de no ser prioritaria no implica que no tenga interés para la UE, en “Los países iberoamericanos como socios estratégicos de la Unión Europea y de España en la búsqueda de un multilateralismo eficaz”, en GONZÁLEZ ALONSO, L.N. (Dir.): La Unión Europea y el multilateralismo eficaz. ¿Un compromiso consistente con Naciones Unidas?, Iustel, Madrid, 2001, pp. 205-206.

Pese a ello, en los últimos años, los tableros iberoamericano y latinoamericano han experimentado una serie de cambios de diverso calado y magnitud que nos llevan a reflexionar brevemente sobre el futuro de la Comunidad Iberoamericana, en concreto por su estrategia de Cumbres de jefes de Estado y de Gobierno. Entre las novedades más recientes, en el ámbito de la UE, parece oportuno señalar la creación a partir de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa del Servicio Europeo de Acción Exterior (en adelante, SEAE).

El SEAE se configura, pues, como una novedad institucional del Tratado de Lisboa que persigue concitar una mayor coherencia y continuidad en la acción y representación exterior de la UE<sup>2</sup>. En este aspecto, su puesta en marcha puede tener una especial repercusión en un espacio geográfico, el latinoamericano, donde más iniciativas de cooperación y concertación política se acumulan. Así, citando la más reciente, la creación de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (en adelante, CELAC)<sup>3</sup> o, la ya más consolidada, Unión de Naciones Suramericanas (en adelante, UNASUR), cuyo tratado constitutivo, acudiendo al realismo mágico de la prosa de García Márquez, entró en vigor mucho después de que la organización internacional hubiera desplegado sus competencias y alcanzado algunos éxitos<sup>4</sup>. Un espacio geográfico, en fin, trufado de numerosos procesos de *integración* económica que se ensayan, se superponen, se abandonan sin ponerles término o fracasan si atendemos a la literalidad de sus fines y la falta de voluntad de cumplimiento de sus Estados miembros. Un caldo de cultivo donde resulta difícil identificar, por su variedad y peculiaridad, las diferentes voces de los actores y sujetos de Derecho Internacional.

En el marco de la proyección internacional de la Comunidad Iberoamericana-

---

<sup>2</sup> GUTIÉRREZ ESPADA, C.: “El Servicio Europeo de Acción Exterior: un reto comunicativo para la diplomacia pública de la Unión Europea”, *Cuadernos Europeos de Deusto*, nº 44, 2011, p. 154. Al respecto, vid. también, ALDECOA LUZÁRRAGA, F.: “La diplomacia europea como diplomacia común”, en ALDECOA, F. (Coord.): *La diplomacia común europea: El Servicio Europeo de Acción Exterior*, Marcial Pons-Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, Madrid, 2011, pp. 21-40; SANTOS VARA, J.: “El Servicio Europeo de Acción Exterior: Un nuevo instrumento para mejorar la eficacia y coherencia de la acción exterior”, *Revista General de Derecho Europeo*, nº 23, 2011, 32 pp.

<sup>3</sup> La CELAC es una organización internacional de cooperación política que integra a 33 países de la región (los de la Organización de Estados Americanos, menos Estados Unidos de Norteamérica y Canadá) que se creó el 23 de febrero de 2010 en una sesión de la Cumbre de la Unidad de América Latina y el Caribe celebrada en la Rivera Maya, México, diciembre 2010. Su constitución formal tuvo lugar el 2 y 3 de diciembre de 2011 en Caracas, en el marco de la III Cumbre de América Latina y el Caribe sobre Integración y Desarrollo y de la XXII Cumbre del Grupo d Río.

<sup>4</sup> El tratado constitutivo de la UNASUR se firmó en Brasilia el 23 de mayo de 1998. Para su entrada en vigor se requería la manifestación de consentimiento de al menos nueve de sus doce miembros, lo que no se produjo hasta el 11 de marzo de 2011, casi tres años después. En ese período de tiempo, UNASUR ha logrado éxitos en materia de gestión de crisis como los disturbios entre el gobierno central boliviano y algunos gobiernos provinciales, mediante la reunión de emergencia celebrada en Santiago de Chile el 15 de septiembre de 2008.

na, uno de los cometidos asignados a la Secretaría General Iberoamericana (en adelante, SEGIB), reflexionamos sobre las relaciones entre las Cumbres Iberoamericanas y la UE. Nos preguntamos, en definitiva, si las Cumbres Iberoamericanas en el seno de la Conferencia Iberoamericana han logrado aumentar su visibilidad y eficacia aprovechando las sinergias que genera el recién iniciado funcionamiento del SEAE<sup>5</sup>.

## II.—LA PROYECCIÓN INTERNACIONAL DE LA COMUNIDAD IBEROAMERICANA

La SEGIB se constituye como el órgano permanente de apoyo institucional, administrativo y técnico de la Cumbres y la Conferencia Iberoamericanas<sup>6</sup>. Se trata, por tanto, del primer germen de institucionalidad de la Conferencia Iberoamericana. Una institución liviana pero eficaz. Una de las funciones principales de la SEGIB es contribuir a la proyección internacional de la Comunidad Iberoamericana, atendiendo a las instrucciones y mandatos que reciba de los Jefes de Estado y de Gobierno<sup>7</sup>. En este sentido, se ha señalado acertadamente que el Convenio de Santa Cruz ha sido interpretado por la SEGIB de manera amplia con el fin de asegurar el cumplimiento de sus funciones, en concreto, la de fomentar la proyección internacional y visibilidad de la Comunidad Iberoamericana<sup>8</sup>.

La proyección internacional de la Comunidad Iberoamericana se ha materializado en diferentes actuaciones. En primer lugar, ha celebrado más de un centenar de acuerdos con ONG, universidades, fundaciones y otras instituciones<sup>9</sup>.

En segundo lugar, la SEGIB ha celebrado un buen número de tratados de colaboración con diferentes organizaciones internacionales pertenecientes al sistema de Naciones Unidas<sup>10</sup>.

<sup>5</sup> Sobre la utilidad del SEAE a la UE como actor global, vid. MARTÍNEZ CAPDEVILA, C.: “La adecuación del Servicio Europeo de Acción Exterior a los retos globales de la UE: Unas reflexiones en clave crítica”, *Revista General de Derecho Europeo*, n.º 24, 2011, 18 pp.

<sup>6</sup> Art. 1 del Estatuto de la Secretaría General Iberoamericana, firmado en San José de Costa Rica el 20 de noviembre de 2004, teniendo en cuenta las disposiciones del Convenio de Santa Cruz de la Sierra, constitutivo de la SEGIB y el Convenio de Bariloche. El art. 11 del Estatuto establece que la entrada en vigor del mismo es simultánea a la del Convenio de Santa Cruz de la Sierra, el 2 de septiembre de 2005.

<sup>7</sup> Art. 2 l) del Estatuto de la Secretaría General Iberoamericana.

<sup>8</sup> GARCÍA CASAS, F.: “Un lugar para la Comunidad Iberoamericana”, *Política Exterior*, enero/febrero 2013, p. 158.

<sup>9</sup> Entre las universidades españolas, citar a la Universidad de Salamanca y a la Universidad de Extremadura.

<sup>10</sup> El mandato para la SEGIB aparece en el punto 8.º de la Declaración final de la XV Cumbre de Salamanca celebrada el 14 y 15 de octubre de 2005: “Examine las posibilidades de cooperación de la Conferencia Iberoamericana con otras organizaciones internacionales que sean relevantes para la proyec-

Cabe destacar por la enorme proyección internacional y visibilidad para la Comunidad Iberoamericana, la obtención a favor de la Conferencia Iberoamericana del estatuto de observadora en la Asamblea General de las Naciones Unidas.

En relación a proceso de solicitud del estatuto de observador en la Asamblea General de las Naciones Unidas resaltamos no sólo la celeridad<sup>11</sup> sino también la ausencia de complicaciones durante el proceso<sup>12</sup>. En efecto, apenas cinco días después de terminar la XV Cumbre de Salamanca, donde se le encarga expresamente esta labor a la SEGIB, se inicia el proceso ante las Naciones Unidas. Ésta otorga la condición de observadora ante la Asamblea General en apenas treinta y cuatro días<sup>13</sup>.

La condición de observadora ofrece a la Conferencia Iberoamericana, además del prestigio político y de una cierta personalidad jurídica internacional en la esfera de las Naciones Unidas, la participación en los períodos de sesiones y en los trabajos de tanto de la Asamblea General como de sus órganos subsidiarios. De

---

ción y consolidación del espacio iberoamericano (...).” Así, se celebran acuerdos con la Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), la Organización Internacional para las Migraciones (OMI), el Banco Mundial (BM), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Corporación Andina de Fomento (CAF), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la Organización de Cooperación y Desarrollo Europea (OCDE), la Organización de Estados Americanos (OEA), UNASUR, el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), el Sistema de Integración Centroamericana (SICA), y la Comunidad Andina de Naciones (CAN).

<sup>11</sup> El Representante Permanente de España ante las Naciones Unidas, Juan Antonio Yañez-Barraque, mediante una carta solicitó oficialmente, el 20 de octubre de 2005, al Presidente de la Asamblea General la inclusión de un tema adicional en el programa del sexagésimo período de sesiones de la Asamblea General, titulado “Otorgamiento de la condición de observadora en la Asamblea General de las Naciones Unidas a la Conferencia Iberoamericana”. La carta incluía como anexos un memorando explicativo y un proyecto de resolución sobre la cuestión. Vid. Doc. A/60/233, de 21 de octubre de 2005.

<sup>12</sup> En el citado memorando explicativo se resumen en nueve párrafos el nacimiento y evolución de la Conferencia Iberoamericana a partir de la actividad de las Cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno. Asimismo, se describe la naturaleza jurídica, objetivos y funciones de la SEGIB y del Secretario General Iberoamericano. En el décimo y último párrafo, refiriéndose al mandato de la XV Cumbre celebrada en Salamanca, se señala la conveniencia de otorgar a la Conferencia Iberoamericana la condición de observadora en la Asamblea General con la finalidad de “fortalecer e institucionalizar las relaciones de la Conferencia Iberoamericana con las Naciones Unidas, para mejorar la colaboración entre ambas organizaciones”.

La cuestión es presentada ante la sexta Comisión de la Asamblea General el día 2 de noviembre. Se producen dos intervenciones a favor de la propuesta. En primer lugar, el representante de España, a diferencia del memorando explicativo citado, se centra exclusivamente en el variado e ingente número de programas de cooperación realizados hasta la fecha y, en segundo lugar, el representante de Costa Rica califica a la Conferencia Iberoamericana de útil mecanismo de cooperación y coordinación entre los países de América Latina y la península ibérica (Doc. A/C.6/60/SR. 19, de 19 de diciembre de 2005, pp. 10-11). Al día siguiente, la sexta comisión aprueba el proyecto de resolución presentado por España en nombre de los 22 países miembros de la Conferencia Iberoamericana sin ser sometido a votación (Doc. A/C.6/60/SR. 20, de 3 de enero de 2006, p. 12).

<sup>13</sup> Así, el 23 de noviembre de 2005 la Asamblea General de Naciones Unidas adoptó una resolución en la que “Decide invitar a la Conferencia Iberoamericana a participar en sus períodos de sesiones y en sus trabajos en calidad de observadora”. Vid. A/RES/60/28, de 6 de enero de 2006.

manera que puede acceder a sus sesiones públicas, participar e inclusive plantear propuestas para ser adoptadas por votación, siempre que en este último caso estén apoyadas por un Estado miembro<sup>14</sup>.

Ciertamente, la obtención de la condición de observadora de la Conferencia Iberoamericana en la Asamblea General era una cuestión considerada lógica en el seno de la propia SEGIB. No en vano, el compromiso con los propósitos y los principios de las Naciones Unidas, así como la adhesión al Derecho Internacional y a la promoción y protección de los derechos humanos han sido lugar común en todas las Declaración finales de las Cumbres, desde la primera de Guadalajara<sup>15</sup>.

Una muestra de la relevancia en cuanto a la proyección internacional de la Comunidad Iberoamericana en la Asamblea General de Naciones Unidas es la continua participación y la referencia constante en las sucesivas Cumbres. Así, en la Declaración de la XXII Cumbre Iberoamericana de Cádiz, se explicita el respaldo para celebrar una sesión especial de la Asamblea General, antes de 2015, sobre el problema mundial de las drogas y sus consecuencias, con el fin de evaluar las políticas adoptadas hasta ahora, en especial respecto a la violencia que implica la producción, tráfico y consumo, así como mejorar la eficacia de las estrategias e instrumentos de la Comunidad Internacional<sup>16</sup>.

En tercer lugar, la proyección internacional y la visibilidad se ha perseguido también a partir de la creación y otorgamiento por parte de la Conferencia Iberoamericana de las figuras de observadores asociados y observadores consultivos de la Conferencia. Así, en el Programa de Acción de San Salvador, aprobado por la XVIII Cumbre Iberoamericana de 2008 se adoptó el documento *Consenso de San Salvador sobre Modalidades y Participación en la Conferencia Iberoamericana*.

En este sentido, por una parte, a determinados países que guardan vínculos lingüísticos y culturales con los países miembros de la Conferencia Iberoamericana o que puedan llevar a cabo aportaciones significativas a la misma, se les va a otorgar la condición de observador asociado. El procedimiento a seguir exige que el Estado solicitante curse su petición a SEGIB y ésta la reenviará a todos los Estados miembros. La decisión de otorgamiento de esta categoría exige la unanimidad de los países miembros y será comunicada al Estado solicitante por la SEGIB una vez haya superado las instancias de la Reunión de Cancilleres y la propia Cumbre de

---

<sup>14</sup> Sobre las repercusiones prácticas y el contenido jurídico de la condición de observador ante la Asamblea General, vide PONS RAFOLS, F.-X.: “Los criterios para el otorgamiento de la condición de observador en la Asamblea General de las Naciones Unidas”, *REDI*, vol. XLVII, n.º 2, 1995, pp. 447 y 440.

<sup>15</sup> De manera más concreta, en la Declaración final de la XV Cumbre de Salamanca, además del punto 8.º ya citado, en el 4.º, los Jefes de Estado y de Gobierno reafirman “el compromiso de la Comunidad Iberoamericana con el Derecho Internacional y con un multilateralismo eficaz, al que se quiere contribuir de manera relevante”.

<sup>16</sup> Vid., apartado d) sobre el fortalecimiento institucional, punto 7 de la Declaración de Cádiz de la XXII Cumbre Iberoamericana.

Jefes de Estado y de Gobierno. En la Cumbre de Cádiz, se ha aceptado la candidatura de Haití con lo que son siete los países con el estatus de observador asociado<sup>17</sup>.

En cambio, se ha rechazado la candidatura de Guinea Ecuatorial atendiendo a que se trata de un país gobernado por un régimen que vulnera grave y sistemáticamente los derechos fundamentales de su población.

Por otra, la categoría de observador consultivo queda reservada a los organismos intergubernamentales Internacionales que puedan contribuir al fortalecimiento, la promoción y la proyección del espacio iberoamericano, realizando aportaciones significativas al mismo, y que cuenten con una Secretaría u Órgano Comunitario que puedan actuar como enlace ante la SEGIB y que le represente en las instancias de la Conferencia<sup>18</sup>.

En último lugar, la SEGIB se ha integrando en la Alianza de Civilizaciones en el marco de las Naciones Unidas.

### III.—LA UE Y LAS CUMBRES IBEROAMERICANAS

Es bien sabido que las relaciones con la UE son de especial significación para la Conferencia Iberoamericana.

Desde la creación y puesta en marcha de la SEGIB, como organismo de apoyo institucional, técnico y administrativo de la Conferencia y Cumbres Iberoamericanas, cabe señalar en primer lugar la diligencia que ambas partes mostraron en lograr un acuerdo de cooperación. En efecto, si el convenio constitutivo de la SEGIB se firmó en la XIII Cumbre de Santa Cruz de la Sierra, en noviembre de 2003, y su Estatuto se aprobó un año después, en la XIV Cumbre de San José, no es sino hasta la XV Cumbre de Salamanca cuando la SEGIB comienza su andadura, en octubre de 2005<sup>19</sup>.

En un período inferior a un año, el 12 de mayo de 2006 se adopta un Memorando de Entendimiento entre la Comisión Europea y la SEGIB, cuya aplicación es posible desde la misma fecha de la firma<sup>20</sup>.

<sup>17</sup> Bélgica, Filipinas, Francia, Italia, Marruecos, Países Bajos y Haití.

<sup>18</sup> Disfrutaban de la condición de observadores consultivos: el BID, la CAF, la FAO, la OCDE, la OECO, el Programa Mundial de Alimentos (PMA), el Sistema Económico Latinoamericano (SELA), la Unión Latina y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).

<sup>19</sup> En Convenio de Santa Cruz, constitutivo de la SEGIB, entró en vigor el 2 de septiembre de 2005. La XV Cumbre de Salamanca se desarrolló durante los días 14 y 15 de octubre de 2005.

<sup>20</sup> Vid. Punto 5 relativo a la validez del acuerdo. Este Memorando de Entendimiento fue firmado por la Comisaria de Relaciones Exteriores y Política Europea de Vecindad, Benita Ferrero Waldner, en nombre de la Comisión Europea y por el Secretario General Iberoamericano, Enrique Iglesias, en representación de la Secretaría General Iberoamericana. El Memorando se establece con una duración de cinco años, renovable tácitamente por el mismo periodo.

Como se recoge en su preámbulo, se persigue que este Memorando de Entendimiento se constituya en el marco adecuado para la cooperación institucional de las dos partes. En este sentido, el objetivo expresamente estipulado es establecer el diálogo y la cooperación institucional entre las partes en los ámbitos de interés común, en particular, en estimular y reforzar los procesos UE-ALC y la dinámica de las Cumbres Iberoamericanas.

Este objetivo primordial se refuerza al incorporarse también, como una de las áreas prioritarias para el diálogo político y la colaboración entre la UE y la SEGIB junto con la cohesión social, la integración regional, la migración y la educación e intercambios culturales y académicos<sup>21</sup>.

Ahora bien, señalada la diligencia en el establecimiento del marco de cooperación institucional entre la SEGIB y la UE, los resultados de la colaboración han sido hasta el momento muy pobres.

Así, únicamente se han producido dos visitas oficiales del Secretario General Iberoamericano<sup>22</sup> y la celebración de cuatro seminarios académicos<sup>23</sup>.

Además, cuando el número de observadores consultivos asociados a la Conferencia Iberoamericana ha crecido, causa relativa sorpresa no encontrar entre ellos a la UE. La respuesta desde la SEGIB es muy clara. La UE no ha solicitado la obtención de dicho estatus, no está interesada en este tipo de participación<sup>24</sup>.

Por el contrario, la SEGIB sí ha obtenido el estatus de observador internacional, ante la Asamblea Parlamentaria Euro-Latinoamericana<sup>25</sup>. Constituida como la

---

<sup>21</sup> Vid. Puntos 1 y 2 del Memorando de Entendimiento.

<sup>22</sup> La última visita realizada el 29 y 30 de marzo de 2011 con el objetivo de profundizar y mejorar las relaciones de cooperación con las Instituciones de la UE y buscar sinergias entre las Cumbres UE-ALC y las Cumbres Iberoamericanas. En el curso de la visita, se reunió, entre otros, con el Secretario General Ejecutivo del SEAE, Pierre Vimont.

<sup>23</sup> El último Seminario, celebrado el 22 de febrero de 2013, sobre la “Diplomacia de las Cumbres: Retos y oportunidades de los nuevos regionalismos”, organizado por la SEGIB, la Comisión Europea y el SEAE, en la sede de la Comisión.

La celebración de estos seminarios está contemplada expresamente en el punto 4 del Memorando de Entendimiento, junto a la colaboración en grupos de trabajo y encuentros que favorezcan la colaboración entre las partes.

<sup>24</sup> Antes incluso de la adopción del Consenso de San Salvador sobre Modalidades de Participación en la Conferencia Iberoamericana se consideraba a la UE como una de las organizaciones internacionales a las que podría concedérsele la condición de observador Consultivo, vid., en este sentido, OLMOS GIUPPONI, M. B: “La participación en el seno de la Comunidad Iberoamericana de Naciones: La cuestión de la membresía y la posibilidad de acoger otras figuras asimilables”, en ALDECOA LUZÁRRAGA, F. y SOBRINO HEREDIA, J.M. (Coords.): *Migraciones y Desarrollo. II Jornadas Iberoamericanas de Estudios Internacionales. Montevideo, 25, 26 y 27 de octubre de 2006*, Marcial Pons, Madrid, 2007, p. 269.

<sup>25</sup> La Asamblea Parlamentaria Euro-latinoamericana se constituyó en Bruselas el 8 y 9 de noviembre de 2006. Se trata de una Asamblea parlamentaria multilateral de carácter mixta integrada por 150 miembros, la mitad del Parlamento Europeo y la otra mitad del componente latinoamericano (Parlamento Andino, Parlamento Centroamericano y Parlamento del MERCOSUR). Los miembros se eligen de conformidad con las reglas internas de cada Parlamento con el fin de ofrecer un mosaico de los grupos políticos

institución parlamentaria de la Asociación Estratégica Birregional en el marco de las Cumbres UE-ALC, sus competencias consisten en adoptar resoluciones y recomendaciones dirigidas a diferentes organizaciones e instituciones responsables del desarrollo de la Asociación Estratégica Birregional. En sus reuniones de la Asamblea participan activamente representantes del SEAE. Debe resaltarse que la SEGIB participa en calidad del único observador internacional que ha obtenido este estatus.

Resta referirse a un último elemento de cooperación como es la Fundación Unión Europea-América Latina y el Caribe (en adelante, Fundación UE-LAC). Sus funciones se desarrollan en todos los ámbitos que pertenecen a la agenda birregional, ya fomentando la participación de la sociedad civil y los actores sociales, ya proponiendo mejoras para la inversión y la competitividad de ambas regiones. Pese a ser creada en mayo de 2010 por la VI Cumbre de jefes de Estado y de Gobierno, se trata de una entidad de Derecho privado con sede en Hamburgo (Alemania)<sup>26</sup>. Por consiguiente, no ostenta subjetividad internacional.

Para la SEGIB, la Fundación UE-ALC se conforma como un instrumento de interés pero con una dimensión de impacto muy reducida. Tampoco cuenta con un corresponsal latinoamericano. Sólo si se transformara en una organización internacional ofrecería oportunidades de mayor calado. Pero este escenario no se contempla.

Por todo lo anterior, pese al prometedor inicio con el Memorando de entendimiento, el reducido interés de la UE en lo que se refiere estrictamente a la Conferencia y Cumbres Iberoamericanas y el paupérrimo desarrollo de la cooperación institucional entre ambas partes, no lleva a afirmar que la puesta en marcha del SEAE no ha supuesto un elemento de especial resonancia en el devenir de la Comunidad Iberoamericana.

#### **IV.—DE LAS CUMBRES ALC-UE A LA CUMBRE CELAC-UE**

Si, como hemos analizado, el interés de la UE en jugar en el tablero Iberoamericano es más bien escaso, en cambio, y en parte precisamente por ello, la UE se muestra más proclive a participar en el tablero Latinoamericano, a través de las Cumbres Unión Europea-América Latina y el Caribe (en adelante Cumbres ALC-UE). Ahora bien, dicho lo anterior, el desinterés europeo persiste.

---

y los países representados en los citados parlamentos. Los parlamentos de México y Chile se encuentran igualmente representados a través de comisiones mixtas parlamentarias UE/México y UE/Chile.

<sup>26</sup> Compuesta por 62 miembros (los 33 Estados de América Latina y Caribe más los 28 Estados miembros de la UE, incluida Croacia, y la propia UE). La Fundación UE-LAC inició sus actividades en noviembre de 2011. Las resoluciones son adoptadas por un Consejo Directivo que se reúne en sesión ordinaria dos veces al año y está presidido por las presidencias de la UE y el grupo América Latina y el Caribe.

Así, basta como ejemplo una reflexión sencilla sobre la membresía de la UE. Las ampliaciones en el número de miembros de la UE, cuando pasa de 15 a 27 Estados, hace lógicamente más difícil que las asimetrías y heterogeneidad de los miembros convergan en intereses comunes sobre un área geográfica en el que, además, ninguno de los nuevos Estados tenía especiales vínculos<sup>27</sup>. De esta forma la presión ibérica (Portugal y España) en el seno de la UE hacia la región latinoamericana se va diluyendo cada vez más.

Desde 1999 y hasta 2010 se vienen celebrando la Cumbres entre la Unión Europea y América Latina y Caribe. Así, durante más de tres décadas la colaboración entre la UE y América Latina y el Caribe han demostrado un interés que ha variado en ocasiones con el fin de alcanzar objetivos compartidos en tres esferas: el diálogo político, la cooperación y las relaciones económicas.

Un de los aspectos perniciosos en la relación UE-ALC que cabe atribuir al lado europeo se refiere a la falta de interés por parte de los Estados miembros de la UE por cumplir con los planes estratégicos diseñados por las instituciones europeas y en el marco de las Cumbres ALC-UE.

Se ha señalado con acierto que los países europeos en ocasiones se parapetan tras los órganos de la UE. Ante este escenario, corresponde en primer lugar a la Comisión el realizar la tarea de seguimiento y monitorización de las medias adoptadas por la UE. Por consiguiente, su Vicepresidenta y Alta Representante de la UE para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, que además preside el Consejo de Asuntos exteriores, y está a la cabeza del SEAE, es la más indicada para lograr todos los Estados miembros van a mostrar la coherencia necesaria y la disposición para ejecutar las obligaciones establecidas<sup>28</sup>.

Ahora bien, desde el lado de ALC, las sucesivas Cumbres han mostrado una cada vez mayor heterogeneidad ideológica, económica y política. Por si no fuera suficiente, los países ALC ofrecen grandes diferencias en las índices de renta per cápita y en el desarrollo. Como resultado de todo lo anterior, en las Cumbres UE-ALC, el segundo binomio presenta divisiones de hondo calado e intereses dispares.

En este sentido, en la Cumbre de Santiago de Chile el 26 y 27 de enero de 2013, que hace la número siete desde la primera celebrada en Río de Janeiro en 1999, los países de América Latina y el Caribe, como es bien conocido, han presentado la novedad de agruparse bajo el paraguas de una nueva organización de concertación política, la CELAC, mientras que por la parte Europea, la UE ha estrenado en una Cumbre de estas características un instrumento aun en rodaje, el SEAE.

---

<sup>27</sup> ARENAL, C. del.: "Balance de la Asociación...", en *Diálogo UE-ALC...*, op. cit., p. 29.

<sup>28</sup> Vid. MANGAS MARTÍN, A.: "Unión Europea y América Latina y Caribe: Recomendaciones ante la VI Cumbre", en *Diálogo UE-ALC...*, op. cit., p. 139.

En este escenario tan reciente, esbozamos unas impresiones recogidas de la experiencia de algunos de los actores que participaron en la citada Cumbre.

Por parte de la UE, se puede afirmar que la labor del SEAE ha sido claramente positiva. Tanto la técnica de negociación como los planteamientos del SEAE han posibilitado que la UE hable con su interlocutor como un bloque y presentar una posición común<sup>29</sup>. Del lado de la UE estuvieron presentes, además de la Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, como cabeza visible del SEAE, en calidad de representantes de la UE, el presidente del Consejo Europeo y el presidente de la Comisión Europea.

Por parte de los países de América Latina y Caribe, la actuación de la CELAC en la Cumbre de Santiago de Chile merece breves dos comentarios. Entre las luces, el reconocimiento por parte de la UE de que constituye un foro de concertación política serio para los países de América Latina y el Caribe. Por consiguiente ha logrado sacudirse las sospechas de ser instrumentalizada por un grupo reducido de países que anteponen el elemento ideológico a otros parámetros.

Entre las sombras, sin embargo, se ha constatado la dificultad que en esta ocasión ha encontrado Chile, que ocupaba la Presidencia pro tempore, para negociar los textos con los demás países de la CELAC. La desorganización fue una nota apreciable en el ambiente durante la Cumbre.

En todo caso, como apunta sabiamente F. GARCIA CASAS, debe reforzarse la relación entre la Conferencia Iberoamericana y el proceso UE-CELAC puesto que lo iberoamericano y lo euro-latinoamericano deben ser itinerarios que lejos de divergir, en la medida de lo posible, deben converger en intereses comunes<sup>30</sup>.

## V.—REFLEXIONES FINALES

Pese a ser una idea ya expresada con anterioridad, las palabras del Secretario General Iberoamericano, pronunciadas entre los muros del Oratorio de San Felipe Neri y en una fecha tan simbólica como la de los Bicentenarios de la independencia de las repúblicas latinoamericanas, resuenan con mayor fuerza, “la receta para el éxito de las Cumbres Iberoamericanas precisa de dos ingredientes: sustancia y el calor de los gobiernos apoyándolas”<sup>31</sup>.

---

<sup>29</sup> Pese a todo, en el marco de la Cumbre UE-CELAC, las conversaciones bilaterales continúan acaparando una parte significativa del interés de los Estados.

<sup>30</sup> GARCIA CASAS, F.: “Un lugar para...”, *loc. cit.*, p. 166.

<sup>31</sup> Discurso pronunciado en la inauguración de las V Jornadas Iberoamericanas de Estudios Internacionales de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales, La Cumbre de Cádiz y las relaciones de España con América Latina, celebradas el 26 y 27 de octubre de 2012 en Cádiz.

La Comunidad Iberoamericana continúa después de más de veinte años manteniendo sus señas de identidad fundamentales. Por una parte, unos valores identitarios compartidos entre los países miembros, como la defensa de los derechos humanos, el reforzamiento de las Naciones Unidas, la cooperación al desarrollo...). Por otra, ha desarrollado un meritorio y valioso conjunto de programas de cooperación entre los países miembros.

Además, tratando de poner de relieve los aspectos singulares que aporta el adjetivo iberoamericano frente a los demás procesos de concertación, debe resaltarse carácter cultural y lingüístico que cohesiona como en ningún otro tablero la Comunidad Iberoamericana.

Por último, cabe resaltar la pervivencia de estructura institucional deliberadamente ligera y ágil encarnada por la SEGIB y la valiosa labor realizada por el Secretario General Iberoamericano, Enrique Iglesias. Se trata de un organismo sin tratado constitutivo, flexible, como los edificios construidos para soportar terremotos en forma de cambios políticos y económicos bajo sus cimientos. En este sentido, previsiblemente solo se va a cambiar la periodicidad de las Cumbres Iberoamericanas que pasarán a celebrarse cada dos años. Una medida razonable y compartida por la mayoría de los países ante el aumento de las reuniones al más alto nivel y la aparición de nuevos procesos de concertación política. En un continente, no lo olvidemos, que acumula exponencialmente el mayor número de estas instancias. Este retoque será uno de los temas que se aborden por la Comisión encargada de formular propuestas, en consulta con los Estados miembros, para una renovación de la Conferencia Iberoamericana y la SEGIB<sup>32</sup>.

La tentación de avanzar en la institucionalidad y desembocar en una organización internacional para la Conferencia Iberoamericana, esta presente pero, a mi juicio, no deja de representar cantos de sirena. Parece mas adecuado fortalecer la confianza mutua y mejorar el dialogo político<sup>33</sup>. Solo así, nuestro Ulises iberoamericano podrá finalmente sortear los escollos en su odisea vital y poder regresar a Ítaca.

---

<sup>32</sup> Sobre la necesidad de repensar las Cumbres Iberoamericanas y la formulación de sugestivas medidas de reforzamiento de la Comunidad Iberoamericana, vid. ARENAL, C. del: "Las Cumbres Iberoamericanas, el nuevo escenario global y la conmemoración de los bicentenarios", en ARENAL MOYÚA, C. del y SANAHUJA, J.A.: *América Latina y los Bicentenarios: una agenda de futuro*, Fundación Carolina y Siglo XXI ed., Madrid, 2010, pp. 553-632.

<sup>33</sup> SOLÍS RIVERA, L. G.: "La Comunidad Iberoamericana en el sistema internacional: Límites, potencialidades, perspectivas", en ARENAL MOYÚA, C. del y SANAHUJA, J.A.: *América Latina y...*, *op. cit.*, p. 551