

Conferencia FLACSO/ISA julio 2013:

Cambio de ciclo en las relaciones birregionales entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe: Discurso, teorías y políticas en torno a *issue* migratorio

Amalia Stuhldreher

Resumen: La ponencia tematiza la evolución del tratamiento del tema migratorio en el marco del proceso de Cumbres birregionales entre UE/América Latina desde 1999, cuando se postulaba una “asociación estratégica” entre las dos regiones. Frente a los cambios en la arquitectura de la integración latinoamericana a partir de la creación de la CELAC y frente al devenir del proceso europeo, se asiste a un cambio de ciclo de la relación birregional, asumiéndose un nuevo formato de vinculación ya materializado en la cumbre de enero de 2013. Teniendo en cuenta dicha evolución, este trabajo discute por un lado la vigencia del marco teórico del interregionalismo que encuadró el análisis y el diseño de políticas de vinculación birregional durante las últimas décadas. Por otra parte se focalizan los avances en materia del diálogo estructurado sobre migración y su traducción en políticas concretas, buscando ponderar la importancia real que asume el tema en el marco de la arquitectura birregional en términos de su potencial dinamizador los vínculos existentes. A partir de un enfoque cualitativo se analizan documentos oficiales y declaraciones de funcionarios y actores: se procura aquí examinar la vinculación entre discursos, teoría y políticas en materia de migración dentro del proceso de Cumbres, teniendo en cuenta su relación con los respectivos procesos regionales y la evolución del marco global.

Palabras claves: migración - relaciones birregionales - Unión Europea-América Latina y Caribe

Introducción:

Relaciones UE/ALC: Debates y políticas en torno del interregionalismo y la gobernanza global

Coincidiendo con el fin del siglo XX, las relaciones entre la UE y ALC experimentaron cambios resultantes de la evolución del contexto global y de los respectivos contextos regionales. A partir de la Cumbre de Río de Janeiro (1999) surgió un formato de relacionamiento, concretizado en denominada “asociación estratégica”. Paralelamente, en la discusión teórica en la disciplina de las relaciones internacionales, durante los '90 habían ganado peso las corrientes neoliberales, neoinstitucionalistas y constructivistas frente al realismo clásico y el neorrealismo: en especial se destacaban aquí tópicos como la cooperación, cuestiones institucionales, así como el rol de las normas e ideas en el surgimiento de las identidades

colectivas (Wendt, 1992; 1994). Con el telón de fondo de la globalización y paralelamente a nuevos aportes de teorías ya establecidas (regímenes internacionales, integración regional) se desarrolló un intenso debate en torno a la *gobernanza global*. Se focalizaron así los márgenes de acción aún disponibles para el ejercicio de la política en el marco de los estados nacionales, así como las posibilidades de concertación internacional frente a los nuevos desafíos globales y la necesidad de asegurar bienes públicos en ese nivel.

Un tópico central del debate estuvo dado por la complementariedad entre diferentes niveles de la gobernanza global. Más allá del papel del Estado, se discutía aquí el rol del regionalismo, o más precisamente del *nuevo regionalismo*, en la arquitectura global, partiendo de la premisa que la integración regional no podía analizarse en forma aislada de las instituciones globales (Commission on Global Governance, 1995). En un contexto donde se hacía evidente una creciente diferenciación vertical de las instituciones internacionales desde el nivel global al local, también el *interregionalismo*¹ acaparó la atención por el hecho manifiesto que las regiones interactúan y cooperan las unas con las otras, para posicionarse frente a otras regiones o para influir sobre los procesos decisorios en las instituciones multilaterales a nivel global (Rolloff, 2006).

Partiendo de estos presupuestos, y partiendo de una visión cercana acerca del mundo, la “asociación estratégica” UE/ALC apuntó a elevar el peso de negociación de los socios en la arena internacional. Por su parte, el bloque europeo con su clara orientación hacia el multilateralismo visualizaba diferentes niveles de interacción con los socios latinoamericanos: el diálogo político con la región en su totalidad, con los esquemas subregionales y con la sociedad civil. Los documentos oficiales comunitarios remarcaban el potencial de la cooperación sobre la base de los vínculos históricos y culturales, principios compartidos de derecho internacional y coincidencias axiológicas en torno a los derechos humanos, la democracia y el multilateralismo (Comisión Europea, 2004; COM, 2005: 5), recogiendo en sus formulaciones de política los postulados teóricos del *interregionalismo* y sus posibles aportes en términos de *gobernanza global*.

Coincidentemente, en la discusión sobre la política externa común y la entidad de la UE como actor internacional, América Latina y sus foros eran visualizados como potenciales socios de interés para “repcionar” las concepciones comunitarias respecto a cuestiones como migraciones, cambio climático, biodiversidad, terrorismo internacional y tráfico de drogas. Sin embargo, aunque estaban incluidas dentro de las cuestiones relevantes de la

¹ Rüländ (2000) diferencia entre a) el ‘interregionalismo bilateral’ surgido en los ‘1970, de baja institucionalización y ejemplificado por las relaciones de la UE con otras organizaciones regionales como MERCOSUR: “group to group relations with more or less regular meetings centring around exchanges of information and co-operation (projects) in specific fields (trade and investment, environment, crime prevention, narcotics trafficking, etc.” y b) el ‘transregionalismo’ (por ejemplo APEC): “a more diffuse membership, which does not necessarily coincide with regional organizations and may include member states form more than two regions”.

agenda global contemporánea, en un principio las migraciones no recibieron un tratamiento diferenciado en el esquema interregional².

De la mano del proceso de diferenciación institucional vertical ya mencionado, durante esa década también se constata en esa etapa una progresiva diferenciación horizontal de las instituciones internacionales, con la expansión de los regímenes internacionales en áreas específicas de política como migraciones, seguridad, comercio, cuestiones monetarias, medio ambiente, manejo de los recursos naturales, mares y espacio exterior. Para algunos observadores, el potencial de los foros interregionales residía precisamente en su capacidad de asumir funciones nodales, integrando los niveles vertical y horizontal, contribuyendo a la institucionalización de los ámbitos internacionales. Sin embargo, después de transcurrida una década analistas como Rüland y Bechle (2010: 158) comprueban que los foros interregionales en su mayoría no habían estado a la altura de las expectativas, no habiendo logrado funcionar como 'utilidades multilaterales' (Dent, 2003). Esto hubiera supuesto un fortalecimiento institucional con mayor capacidad de incidencia y una tendencia hacia un proceso de tomas de decisión vinculante y de mayor precisión, lo que en términos de Messner y Nuscheler (2006) hubiera supuesto una progresiva legalización de los procesos de gobernanza global. En los hechos lo que comenzó a evidenciarse es la dificultad de consolidar las instituciones de gobernanza global, su retroceso a configuraciones de multilateralismo 'vacío', un resurgimiento de los postulados de soberanía, así como la proliferación de numerosas formas de cooperación de baja intensidad.

Respecto a UE/ALC, la década pasada experimentó el pasaje progresivo del así llamado modelo del 'interregionalismo puro' hacia un modelo calificado de 'interregionalismo híbrido' (Söderbaum y van Langenboew, 2005: 258), donde los elementos bilaterales se tornaron más significativos y donde se incluyó con mayor fuerza a los actores no estatales. Dadas las tendencias centrífugas a nivel político en ALC, se hablaba del reemplazo del interregionalismo por un 'bilateralismo múltiple', donde diferentes actores a ambos lados del Atlántico procuraban hacer valer sus intereses. Progresivamente los acuerdos de orden interregional fueron relativizados por estructuras variables, en los que los intereses diferenciados de los socios encontraban una forma de expresión más cabal. El modelo del interregionalismo planteado por la UE se topaba no sólo con el límite impuesto por la falta de voluntad política de los socios en ALC, sino con una insuficiente capacidad de accionar a nivel de política exterior comunitaria, lo que llevó a algunos analistas a reclamar un ajuste del enfoque para superar el corset del 'interregionalismo autoimpuesto' (Maihold, 2006: 10ss). Por el lado latinoamericano, factores tales como la rivalidad entre Brasil y México, la influencia de Estados Unidos y las diferencias ideológicas dificultaron un consenso regional de cara al bloque europeo (Gratius, 2009: 33) y generando además cambios evidentes en el escenario latinoamericano en materia de integración, con el surgimiento incluso de nuevos esquemas asociativos. A su vez, estos profundos cambios tornaron obsoleto el enfoque comunitario, dejando a la UE desprovista de una estrategia adecuada a la nueva arquitectura de la integración latinoamericana (Del Arenal, 2010: 55).

² Resultan interesantes las prioridades estratégicas surgidas del Plan de Acción de Río de Janeiro y re-definidas en Helsinki-Tuusula (noviembre de 1999) por los funcionarios del Mecanismo Birregional de Seguimiento de las Cumbres: Cooperar en los foros internacionales aparece en primer lugar y no se menciona la cuestión migratoria.

Progresivamente también se hizo evidente que más allá de la continuidad formal del proceso de Cumbres, la UE había vislumbrado otras formas de vinculación con ALC que podrían serle más funcionales a sus necesidades estratégicas de posicionamiento en el escenario global: Sin descartar oficialmente su papel de ‘federador externo’ frente a ALC, y sin abandonar el proceso iniciado en 1999, se introduce una nueva lógica de relacionamiento materializada en una estrategia diferente por parte de la Comisión Europea que enfatizaba la necesidad de atender en particular las relaciones con algunos países de la región, como Chile y México, pero especialmente con Brasil (Comisión Europea, 2005)³.

Finalmente, como resultado y acumulación de las tendencias esbozadas, la segunda década del nuevo siglo es testigo de un **cambio de ciclo** de la relación birregional (Sanahuja, 2013: 17 y ss.): por un lado se hace visible el ascenso paulatino de América Latina como región emergente y el relativo declive de la Unión Europea marcada por una fuerte crisis. Todo esto suscita cierto re-equilibrio entre ambas regiones, aunque persista la asimetría en términos de riqueza, poder y presencia internacional. Por otra parte, se hace evidente un *cambio de ciclo* frente a la *narrativa* imperante desde los '90 en torno a la estrategia birregional, que al momento parece agotada y que definitivamente pone en tela de juicio la idea de la asociación birregional instrumentada a través de una serie de acuerdos parciales de asociación, incluyendo acuerdos de libre comercio y de otro tipo. Como subraya Sanahuja, se ha puesto de manifiesto que el interregionalismo ya no aporta una estrategia de largo plazo que sirva de inspiración para acuerdos, lo que inmediatamente plantea el interrogante acerca de cuál podría ser la racionalidad de una relación renovada entre la UE y ALC.

Los procesos de cambios esbozados anteriormente determinan un nuevo formato de vinculación entre ambas regiones, ya materializado en la cumbre de enero de 2013. Son determinantes aquí por un lado el devenir del proyecto europeo, así como por otra parte la creación de la Comunidad de Estados de Latinoamérica y el Caribe (CELAC), que convive con el surgimiento de nuevas iniciativas subregionales tales como la Unión de Naciones de América del Sur (UNASUR) y la aún más novel Alianza del Pacífico (Chile, México, Perú y Colombia).

Por otra parte, pese a los vaivenes del relacionamiento birregional, en materia de migraciones es posible señalar que aún con limitaciones el marco de las cumbres UE/ALC permitió decantar un proceso de especialización temática que posicionó al tema migratorio de manera diferente debido a su creciente importancia política, una vez que devino en un hecho consumado y no antes (Ruiz Sandoval, 2010: 94). Asimismo, los intentos de avanzar hacia una política migratoria conjunta por parte de la UE afectaron las relaciones migratorias ya existentes entre los países de ambas regiones, lo que fue evidente en particular en el caso de España, reforzando la necesidad de profundizar el diálogo.

Evolución del tratamiento de la migración en el proceso UE/ALC

La etapa de las generalidades: 1999-2004

³ A los mecanismos de relacionamiento existentes se agrega un nuevo vector de relación, con la propuesta de otorgar a Brasil el status de socio estratégico, ya detentado por Estados Unidos, China, Japón, India y Sudáfrica y al que también aspiraba Rusia.

Como ya se mencionó, al momento del lanzamiento de la “asociación estratégica” en la Cumbre 1999, las consideraciones sobre migraciones asumieron un carácter más bien genérico, junto a otros tópicos tales como el cambio climático. Dentro de los compromisos de orden político, en el apartado 13 de la Declaración de Río (1999) y en las Prioridades para la Acción anexadas, simplemente se menciona la necesidad de promover y proteger los derechos de los grupos más vulnerables de la sociedad, en especial los niños, los jóvenes, los discapacitados, los desplazados y los trabajadores migrantes y sus familias. Un dato no menor es que precisamente en ese año entra en vigencia el Tratado de Ámsterdam: aunque la UE tenía ya con anterioridad competencias para actuar de cara al fenómeno de la migración, este hito coincide con la progresiva definición de una política migratoria común centrada más en aspectos restrictivos (migración indocumentada y repatriación de personas en situación irregular) que en facetas positivas del fenómeno. Es con este enfoque que la UE comienza a desarrollar un instrumentario específico sobre migración indocumentada (Ruiz Sandoval, 2010: 94).

Durante la segunda Cumbre UE/ALC en mayo de 2002, la Declaración Política Compromiso de Madrid asume el compromiso de llevar a cabo un análisis integrado de las distintas cuestiones en materia de migración. Este compromiso puede ser interpretado como un paso incipiente hacia una valoración diferenciada del tema migratorio dentro del proceso de cumbres interregionales, pese a estar todavía incluido dentro de un largo catálogo de temáticas con implicancias globales e interregionales. Es evidente también que su tratamiento coincide con los lineamientos de la gobernanza migratoria en el ámbito global, recogiendo expresiones de organismos de las Naciones Unidas como OIM (Organización Internacional para las Migraciones), OIT (Organización Internacional del Trabajo) y PNUD (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo). No hay aquí una connotación específicamente euro-latinoamericana que pudiera valorarse como fruto del esfuerzo interregional por materializar la asociación estratégica. Se da una valoración de la migración presentándola como *positiva y provechosa* para las partes, aunque inmediatamente se esboza el carácter conflictivo del tema que amerita la búsqueda de eventuales *soluciones*. En la búsqueda de equilibrios discursivos se subraya por un lado la necesidad de actuar respetando derechos fundamentales de los migrantes y familias, mientras que por otra parte la mención de un accionar conforme al Derecho Internacional y las legislaciones nacionales evidencia la intención de la UE de desarrollar una política regional que apunte a la *regularización* de las migraciones.

La importancia progresiva que va ganando el tema en las sucesivas Cumbres debe enmarcarse en un contexto de notable aumento de los flujos migratorios desde ALC hacia Europa. Dicho contexto representaba el resultado de las transformaciones estructurales que atravesó la región latinoamericana desde mediados de los '80, signada por las políticas alineadas al Consenso de Washington, con impactos especialmente evidentes desde mediados de los '90. Dichos procesos determinaron que la UE (tras Estados Unidos) se convirtiera en el segundo destino para los migrantes latinoamericanos y caribeños, evidenciando vínculos históricos e idiomáticos: mientras que los latinoamericanos preferían países como España, Portugal e Italia, los caribeños optaban por Francia, Gran Bretaña y los Países Bajos (OIM, 2004; Ayuso, 2009: 6). Así, la necesidad de la UE de generar una respuesta conjunta al fenómeno implicó profundizar el diálogo birregional en materia migratoria, con un primer encuentro de expertos en Quito en marzo de 2004.

La etapa a partir de 2004: Progresiva focalización del tema migratorio

Los expertos reunidos en Quito procuraron abordar las dimensiones cuantitativa y cualitativa de los flujos migratorios. En los registros de las sesiones de los grupos de trabajo (Consejo 2004:3) se constata que los latinoamericanos subrayan objetivos tales como el apoyo a los migrantes y sus familias, la promoción y el respeto de los derechos humanos de los migrantes, la mejora de las condiciones de trabajo en ALC, la protección de los derechos de los migrantes detenidos o a ser deportados, la mejora de la gestión de la migración y el combate a la migración ilegal en sus diferentes etapas. Por su lado, los representantes europeos hacen referencia a postulados de la política migratoria definida por la Comisión Europea: se destaca el justo trato a los nacionales de terceros estados, la integración social, la política de admisión, la lucha contra la inmigración ilegal, el retorno y readmisión de los migrantes ilegales, el enfoque integral sobre cuestiones migratorias dentro del esquema de relaciones externas de la UE con terceros países, dirigidas a las causas de la migración, la cooperación para el desarrollo de la UE a nivel económico con aquellas áreas de grandes flujos migratorios, así como apoyo a países fuera de la UE para mejorar su manejo de los flujos migratorios. Durante este primer encuentro se identifican una serie de asuntos claves de mutuo interés que se comunican oficialmente a manera de insumos para preparar la tercera Cumbre interregional a celebrarse en mayo de 2004 en Guadalajara (Consejo, 2004: 3) y que representan un intento de confluencia entre las prioridades identificadas por cada parte.

Al culminar la Cumbre de Guadalajara, el punto 35 de la Declaración destaca la necesidad de un enfoque integral sobre migración (flujos regulares como los irregulares), el punto 36 se refiere al pleno respeto de los derechos humanos de todos los migrantes, así como el reconocimiento de la contribución de los migrantes al desarrollo económico y a la vida cultural y social de los países de origen y de destino. El punto 37 recoge un punto prioritario para ALC, enfatizando la importancia que estos Estados (signatarios de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familias) otorgan al instrumento: el énfasis se vincula con la necesidad de alcanzar un mayor compromiso de la UE con los instrumentos internacionales en materia de derechos de los inmigrantes considerados en su totalidad y más allá de su status jurídico⁴. Finalmente, el punto 38 subraya la importancia de las remesas como fuente de ingreso en muchos países y la necesidad de reducir los costos de envío.

Debe aquí recordarse que el acento de la Cumbre de Guadalajara estuvo dado en las temáticas de cohesión social y multilateralismo efectivo. En particular este último aspecto se relaciona directamente con planteos de gobernanza global según la interpretación europea y remite a las intenciones primigenias de que la asociación contribuyera al diálogo global⁵. Sin

⁴ Ningún Estado de la UE firmó la Convención de 2005, en contraste con la adhesión de trece Estados de ALC (Lirola Delgado, 2010: 2274).

⁵ La Declaración de Guadalajara se refiere la necesidad de agilizar y hacer más efectivo el sistema multilateral para enfrentar los desafíos y amenazas globales, subrayando que el fortalecimiento de las instituciones regionales es entendido como forma para fortalecer el multilateralismo. Asimismo se reafirma el compromiso de ambas partes de coordinar posiciones conjuntas en diversos órganos y en Naciones Unidas.

embargo, en ese marco, la cuestión migratoria no fue sino un tema más en la extensa agenda interregional.

Durante la segunda reunión de expertos en migración realizado en Cartagena en marzo de 2006 se tematizó el tratamiento, derechos e integración de los migrantes en las sociedades de acogida, las remesas, la migración irregular y la lucha contra el tráfico de personas, así como nuevos enfoques de política migratoria. Concretamente del último eje surge la recomendación de incluir el diálogo sobre migraciones a la *agenda permanente* de UE/ALC (Reunión de expertos, 2006).

En cuanto a agenda de la cuarta Cumbre en Viena en 2006, la profusa lista de doce temas relativizó la importancia específica de la temática migratoria. La Declaración final en sus puntos 49 y 50 recoge en términos formales las recomendaciones de Cartagena, reconociendo la necesidad de ampliar los beneficios de la migración, tanto para ambas regiones como para los propios migrantes. En esa línea, y en una referencia de carácter más bien general, se asume el compromiso de avanzar en el diálogo integral sobre migración mediante la intensificación de la cooperación y entendimiento mutuo. Frente a las discusiones de orden global donde la asociación UE/ALC apuntaba a ejercer influencia, la Declaración entiende que la convocatoria de Naciones Unidas al Diálogo de Alto Nivel sobre Migración Internacional y Desarrollo en Nueva York en septiembre de 2006 constituye una oportunidad privilegiada para un debate general del tema. Sin embargo, no se menciona una posible articulación de posiciones que pudiera implicar un valor agregado distintivo en términos de la asociación interregional estratégica.

Aún así, el peso progresivo que fue adquiriendo el issue migratorio en la agenda interregional se evidenció en el tercer encuentro de expertos en Bruselas en marzo de 2008. Aquí son interesantes las recomendaciones del grupo de trabajo sobre nuevos enfoques de políticas migratorias, que enfatiza la necesidad de mejor *coordinación política nacional e internacional*, en total coincidencia con el *Derecho internacional* y adscribiendo por primera vez al principio de *responsabilidad compartida*. Se prevé un fortalecimiento de la cooperación interregional, exhortando a las partes a adoptar un enfoque *comprensivo*, para lograr una *migración segura y ordenada* pero señalando los beneficios mutuos del fenómeno y reconociendo la contribución económica, social y cultural de los migrantes en las sociedades receptoras. Al mismo tiempo se postula la necesidad de explorar nuevas alternativas de cooperación según las tendencias de las políticas de ambas regiones y se menciona la cooperación de cara a las *causas profundas* de la migración como la pobreza. También se exhorta a continuar el diálogo en el ámbito de los foros internacionales, en particular en el Foro Global sobre Migración y Desarrollo (Tercera Reunión de expertos, 2008: 6).

La etapa de especialización funcional: Instauración del Diálogo estructurado y global sobre migración

Los ejes temáticos focalizados durante la Cumbre de Lima de mayo de 2008 fueron el combate de la pobreza y la promoción del desarrollo sostenible, mientras que la cuestión migratoria fue abordada en forma tangencial. La Declaración final recoge en el punto 27

relativo al tema migratorio tópicos ya tematizados con anterioridad: identificación de áreas de eventual cooperación, intercambio de información sobre políticas migratorias, derechos humanos de los migrantes y políticas de retorno voluntario. Como novedad significativa debe subrayarse la exhortación a llevar adelante un diálogo aún más comprensivo y estructurado sobre migración, sobre la base de los trabajos de los expertos⁶.

Como criterios para este diálogo se fijan el intercambio de información, mejores prácticas, migración regular e irregular, así como la interrelación entre migración y desarrollo. El énfasis puesto en la última cuestión se relaciona con un interés específico de la UE, materializado en 2009 con el Programa de Estocolmo: de cara a terceros países, dicho Programa enfatiza la necesidad de aumentar la coherencia política a nivel europeo para hacer evidentes los efectos positivos de la migración en el contexto de las actividades externas de la UE, vinculando más estrechamente a la migración con el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

Pese a estos avances relativos, las relaciones europeo-latinoamericanas se vieron claramente afectadas por la adopción de la Directiva de Retorno por la UE, acontecida poco después de la Cumbre de Lima. Precisamente fueron los actores regionales latinoamericanos y caribeños los que más enfáticamente se pronunciaron en contra (Acosta Arcazano, 2009). Dicho pronunciamiento resulta sumamente significativo, dado que la migración ya había devenido en un tema medular de la vinculación birregional. Por otra parte, resultaba claramente incongruente con los postulados teóricos donde ambas partes se visualizaban como socios estratégicos. En los hechos la *externalización* de la política migratoria de la UE no comenzaba a efectivizarse bajo un buen signo, conllevando daños colaterales significativos a nivel de los vínculos externos, en especial frente a ALC (Ruiz Sandoval, 2010: 95 y ss.)

Pese a los cimbronazos, el Diálogo estructurado y global UE/ALC sobre migración se materializó en junio de 2009, con lineamientos básicos para las áreas temáticas priorizadas en Lima y previendo intercambios en dos niveles (Consejo, 2009): las reuniones de alto nivel entre los representantes expertos de ambas partes y las reuniones de un grupo de expertos en migración que debían radicarse en Bruselas. Resulta interesante el llamado a evitar superposiciones temáticas, invitando a concentrar esfuerzos en el Diálogo interregional, lo que puede interpretarse como un indicio de la importancia que se procuraba otorgar a dicha instancia. Por otra parte, es llamativo el hecho que aunque se trataba de un diálogo que pretende ser global, no se definieron canales institucionalizados para la incluir a la sociedad civil, actores no estatales, así como instituciones culturales y financieras (Lirola Delgado, 2010: 2267).

Pese a los vaivenes de la relación birregional la Cumbre de Madrid en mayo de 2010 vio concretarse algunos avances en la asociación interregional proyectada⁷. En lo relativo a migración, el punto 28 de la Declaración expresa su apoyo a los principios definidos para el

⁶ En lo tocante a los actores involucrados, debe señalarse que la propuesta de instaurar un diálogo político UE-ALC sobre migración surgió de EUROLAT, la Asamblea parlamentaria de ambas regiones (Ayuso, 2009: 63).

⁷ En esta ocasión culminaron las negociaciones del acuerdo de asociación UE-Centroamérica, se concretó un Acuerdo comercial de la UE con Colombia y Perú. Asimismo se retomaron las negociaciones con el MERCOSUR, suspendidas desde 2004.

Diálogo, así como para la ejecución de su programa de acuerdo a las Bases estipuladas (Consejo, 2010a: 8): basado en un enfoque multidimensional se apunta a un mejor conocimiento de las dimensiones diversas de la migración, a una mejor protección de los derechos humanos de los migrantes, así como la especificación de ámbitos de interés y cooperación conjuntos, detallados en el Plan de acción (Consejo 2010b: 9 y ss).

Asimismo, en esa cumbre se decidió crear una fundación UE-ALC, en cuyo marco podrían eventualmente profundizarse los intercambios, propiciando la inclusión de la sociedad civil en el debate migratorio. Pasados los diez años del lanzamiento de la asociación estratégica, era evidente el desnivel entre el enfoque dinámico existente en ese momento a nivel político y el difuso grado de las obligaciones jurídicas adquiridas, lo que conllevaba el riesgo de que el Diálogo no cubriera las expectativas creadas (Lirola Delgado, 2010: 2268).

Desde la realización de la cumbre de Madrid al presente es posible reconocer un cambio de ciclo de la relación birregional, con nuevo formato de vinculación ya materializado en la cumbre birregional de enero de 2013: el encuentro se dio en llamar la I Cumbre UE-CELAC (o VII Cumbre UE/ALC) y estuvo orientada a abordar una Alianza para el Desarrollo Sostenible, basada en la promoción de las inversiones de calidad social y ambiental. Tanto la Declaración política como el Plan de Acción (Council of the European Union, 2013) presentado al final del encuentro hacen referencia al tema migratorio. Así, el punto 30 de la Declaración (2013) se hace referencia a los compromisos asumidos en las cumbres de Lima y de Madrid y se menciona la necesidad de fortalecer el diálogo Estructurado CELAC-UE sobre Migraciones, incluyendo la identificación de medidas conjuntas para mejorar la movilidad humana birregional garantizando los derechos humanos de los migrantes. En el discurso nuevamente se hace evidente la búsqueda de equilibrios diplomáticos al proclamarse el compromiso para organizar mejor la migración regular y abordar la migración irregular, renovándose el compromiso para prevenir y combatir el contrabando de migrantes y la trata de personas. Por otra parte, la Declaración toma nota de la publicación del primer Compendio Estadístico sobre Migración como instrumento para formular políticas públicas, así como del Informe realizado sobre dicho Compendio (CELAC/OIM, 2012)⁸. Se trata de un aporte con datos actualizados sobre los patrones migratorios predominantes: se diferencia aquí la evolución entre 2000 hasta 2007, con un saldo migratorio desde ALC hacia la UE con un sostenido incremento, mientras que el trienio 2007-2010 registra una drástica disminución sobre todo en el caso español y menos acentuada en el Reino Unido e Italia. En cuanto a la inmigración europea hacia ALC a partir de 2008-2009 se registra cierto aumento, con el Cono Sur como destino predominante y con promedio anual que representa aproximadamente un 10% del promedio anual de migrantes europeos a la región entre 1850 y 1950 (CELAC/OIM, 2012: 6-7; 35 y ss.).

⁸ Cuando la Presidencia del Diálogo Estructurado sobre Migración fue asumida por Chile en diciembre de 2010 se comenzó la elaboración de las bases para realizar un Compendio estadístico sobre Migraciones entre ambas regiones. En 2012 la Presidencia chilena de la CELAC encomendó a la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) la elaboración del dicho Compendio.

Finalmente, debe mencionarse que dentro de las líneas de acción destacadas por los documentos oficiales actuales birregionales se hace expresa mención del Diálogo Estructurado (UE/CELAC, 2013)⁹, que desde su inicio en 2009 ha realizado ocho reuniones:

- I Diálogo en Bruselas en septiembre de 2009, donde se abordaron las sinergias entre migración y desarrollo
- II Diálogo en Madrid en febrero de 2010, tematizando diferentes aspectos de educación, salud y migración
- III Diálogo en Madrid en marzo de 2010, abordando la temática de las familias, grupos vulnerables y migración
- IV Diálogo en Bruselas en diciembre de 2010, donde se discutieron diferentes tópicos relacionados con la migración irregular
- V Diálogo en Bruselas en mayo de 2011, que tematizó tópicos relativos a la migración irregular
- VI Diálogo en Bruselas en mayo de 2012, donde se abordó la vinculación entre crecimiento económico y migración
- VII Diálogo en Bruselas en noviembre de 2012, donde se discutió el tráfico de personas y el contrabando de migrantes
- VIII Diálogo en Bruselas en noviembre de 2013, donde se tematizó la protección e integración de los migrantes, así como la lucha contra todas las formas de discriminación, racismo y xenofobia.

Por su parte, el principal proyecto de la UE en este ámbito se refiere al fortalecimiento del diálogo birregional con ALC para establecer modelos de gestión de la migración y de políticas de desarrollo, que se lleva adelante a través de la OIM y de la FIIAPP (Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas) y al que se atribuyó un fondo de financiamiento inicial de 3 millones de euros.

Consideraciones finales

La Cumbre UE/ALC de 2010, la última en el formato discursivo “interregional” clásico y realizada después de más de diez años del lanzamiento de la “asociación estratégica”, supuso una instancia de evaluación respecto al estado de situación, sus logros y déficits y su potencial futuro en el marco de un nuevo escenario global. Considerando la crisis global mundial, ya en ese momento era notoria la pérdida de importancia relativa de ambos socios en la arena internacional frente al surgimiento de nuevos actores. Asimismo era evidente la

⁹ Las otras dos áreas temáticas destacadas en los documentos son la Iniciativa Conjunta en Investigación e Innovación, así como el Mecanismo de Coordinación y Cooperación en materia de Drogas UE-CELAC (UE/CELAC, 2013).

modificación de los respectivos escenarios regionales: el proceso de ampliación de la UE y su reestructuración institucional habían dado un nuevo carácter a su proyección externa, con nuevos instrumentos pero también con nuevas orientaciones de política exterior determinadas por los nuevos Estados miembros, sin vínculos tradicionales con ALC. A esto se sumaba el hecho de que la UE en muchos espacios multilaterales no aparecía como un actor único (Maihold, 2009: 36). A su vez, la diversificación de las orientaciones de política en los países de ALC determinaba nuevos rumbos para los procesos de integración de la región y hacía evidente más compleja la coordinación de las políticas exteriores de los países de ALC. Sin embargo, la propuesta de crear la CELAC (constituida finalmente en 2011) evidenció cierta capacidad relativa de articulación.

En lo referente a la relación entre ambas regiones, a excepción de algunos avances en la negociación de los acuerdos de asociación UE/ALC, el debate a comienzos de 2010 evidenciaba déficits del proceso de Cumbres en cuanto a su modo de funcionamiento y sus ejes temáticos. Sin embargo, la cuestión de mayor peso se vinculaba a la identidad y autopercepción de los respectivos socios, y consecuentemente qué tipo de sociedad era posible a futuro. De la mano de ello se planteaba si el enfoque del interregionalismo podía todavía tener vigencia, considerando que los intereses compartidos por los socios ya no están automáticamente dentro de sus respectivas prioridades internacionales.

Existía entonces un claro consenso respecto a la imperiosa necesidad de un cambio, ya que también en el caso del esquema UE/ALC se constataba la insatisfacción en términos de resultados que según Rüländ y Bechle afectaba a diversos foros interregionales. Para algunos, el continuismo debía descartarse como *modus operandis* (Grabendorff, 2010: 37), si es que no se quería dilapidar definitivamente el potencial del vínculo. Sin embargo, la UE pareció seguir apostando por un lado al regionalismo e interregionalismo como instrumentos de consecución de bienes públicos colectivos, mientras buscaba avanzar en las relaciones bilaterales con determinados países. El paralelismo se imponía porque una apuesta reducida sólo a lo bilateral implicaba negar la estrategia de desarrollo político, económico y social implementada a partir del nuevo siglo. Cuestionar esa estrategia era cuestionar en definitiva la propia razón de ser de la UE como actor internacional (Del Arenal, 2010: 62), sin que hubiera todavía surgido un paradigma teórico y de acción alternativo con peso suficiente para relevar al anterior.

En términos de operatividad, las críticas referían a la retórica excesiva y el nivel de generalidad de los comunicados y los planes de acción, pero la alternativa de centrarse en temas específicos tampoco había sido fructífera por la dificultad de alcanzar consensos. Aunque las Cumbres eran útiles, no bastaban, por lo que se proponían programas de trabajo más concretos articulados en torno de una geometría variable, potenciando los *policy dialogues* ya existentes. Así, en vez de apuntar a una asociación estratégica entre las regiones, algunos proponían circunscribirse a asociaciones estratégicas en torno a temas (Van Klaveren, 2010: 84-85; Grabendorff, 2010: 37). Dado el peso creciente de la migración, se la llegó incluso a plantear como un tema crucial para revitalizar el vínculo interregional (Ruiz Sandoval, 2010: 98 y ss.)

La Cumbre en Santiago de Chile en enero de 2013 hizo evidente que pese al evidente cambio de ciclo en la *tónica* de la relación birregional, no existen indicios de una real redefinición de la arquitectura de relacionamiento, ni de sus principios de funcionamiento. Tampoco puede

hablarse de una nueva impronta en el carácter general de la vinculación, que no ganó en peso político. Más bien parece confirmarse la tesis de la política de las estrategias paralelas en la proyección externa de la UE, con los postulados de una “asociación estratégica para el siglo XXI” (donde el término “interregional” es ahora reemplazado sistemáticamente por “birregional”), conviviendo en forma inercial con esquemas de relacionamiento bilateral.

Por su parte, el tema migratorio ha devenido en un eje temático significativo del esquema birregional: su progresiva valorización en la agenda estuvo dado por los patrones migratorios predominantes, lo que a su vez determinó el establecimiento de una instancia especializada bajo el formato del Diálogo estructurado y global. Asimismo, la mención del tema en los documentos estratégicos (COM, 2009), su inclusión en el Documento de Programación Regional 2007-2013 (Comisión Europea, 2007), así como en el Plan de Acción 2013-2015 (Council of the European Union, 2013) presentado en la última cumbre de Santiago dan cuenta de dicha evolución¹⁰. De hecho, puede decirse que en el marco del llamado partenariado estratégico las iniciativas políticas que más consenso parecieron generar fueron aquellas relativas a la lucha contra la pobreza y la gestión de flujos migratorios ordenados (Ayuso, 2009: 66).

Pero aún considerando estos avances, siempre cabe plantearse qué valor agregado puede añadir la coordinación birregional en materia de migración, dado que también este tema, como otros de la agenda global, es negociado por los Estados de ambas regiones en foros especializados. De hecho, ya se ha hecho mención el trasvase de la retórica y de principios de los organismos de la gobernanza global migratoria a los documentos de la UE, que a su vez impregnan las Declaraciones y los Planes de Acción de las Cumbres. Esta evolución no representa ningún fenómeno nuevo ni específico: si las iniciativas europeas han tenido algún éxito en materia de gobernanza y agenda global, esto ha sido resultado del apoyo de los Estados de ALC (Aldecoa Luzarraga, 2010: 69).

Desde ALC debe definirse de qué manera la ‘cooperación reforzada’ en materia de migración con la UE puede redundar beneficios para sus ciudadanos migrantes. Considerando las comunicaciones de la Comisión desde 2005, es evidente que la dimensión externa de la política de inmigración (incluida la cooperación con ALC) fue cada vez más ‘formateada’ conforme a los lineamientos de la política migratoria conjunta de la UE, donde el ‘enfoque global sobre migraciones’ ha sido y continuará siendo determinante, tal como se plantea en los documentos más recientes (OIM/CELAC, 2012: 7).

En los hechos el espacio de maniobras es acotado: Mientras que la UE enfatiza la prevención y lucha contra la ‘migración irregular’, los representantes de ALC subrayan los derechos de los migrantes y los beneficios que aportan a las sociedades de acogida. La sensibilidad política del tema dificulta un enfoque innovador, lo que hipoteca un eventual efecto catalizador del tema migratorio como propulsor de una nueva dinámica de relacionamiento. Desde Europa se alertó tempranamente respecto a la necesidad de evitar demasiadas expectativas por parte de ALC, aunque parece existir consenso de que el enfoque comunitario no debe deteriorar estándares ya existentes, como sucedió en España a raíz de

¹⁰ Se incluyó aquí un programa que focaliza países con fuertes flujos migratorios como los andinos. Los Documentos de Estrategia por país dan un tratamiento específico según el caso, mientras que el programa general de cooperación con ALC sobre el tema, prevé financiación adicional para actividades transversales.

la Directiva de Retorno, ni tampoco puede permitirse una competencia perversa entre los países de ALC para cerrar acuerdos con la UE. Eventualmente un aporte puede provenir del nuevo programa específico de la UE sobre migraciones a través de la FIIAP¹¹, así como del Observatorio de las Migraciones entre ALC y UE.

El contexto europeo actual, signado por la prolongada crisis, la alta desocupación y las políticas de ajustes, determina un marco con dificultades propias. Los flujos migratorios masivos crecientes provenientes del Norte de África determinan enfoques restrictivos como se puso de evidencia en el Consejo Europeo de junio de 2011, donde se solicitó a la Comisión implementar un mecanismo de controles fronterizos extraordinarios que implicarían la reforma del Acuerdo de Schengen.

Como ya se mencionó, la fragmentación de intereses y de orientaciones de política en ALC ha dificultado históricamente la articulación de una posición conjunta. Queda por ver si la CELAC puede efectivamente facilitar un proceso de articulación en torno al tema migratorio, que permita eventualmente a futuro la profundización de un enfoque conjunto en materia de políticas migratorias: de hecho ya desde la Primera reunión sobre Migraciones realizada en Honduras en 2012 se ha procurado avanzar hacia una visión y posición común de ALC. Respecto a la definición de políticas coordinadas habrá que considerar asimismo los resultados de la agenda migratoria latinoamericana articulada en la Conferencia Sudamericana de Migraciones. Al momento, lo que se constata es una diversidad de situaciones de acuerdo al país en cuestión, sin que esto necesariamente conlleve un conflicto de intereses entre ellos.

De cara a la definición de políticas, en ALC también deberá tenerse en cuenta de qué manera el fin del boom de la fase de de 'expulsión' de los flujos migratorios afecta específicamente a cada país y de qué forma son procesados los flujos de retorno. Asimismo deberá evaluarse en qué grado algunos de estos países se convierten eventualmente en sociedades de destino para la incipiente migración europea hacia la región a raíz de la crisis global y sus efectos en Europa: Principalmente en España y Portugal¹², pero también en Irlanda y Grecia, e incluso en Francia e Italia, reportan un aumento en la emigración sobre todo de profesionales jóvenes. Respecto a este último aspecto debiera explorarse de qué forma la evolución del sentido de los flujos migratorios puede contribuir aunque sea incipientemente a desarrollar un mayor nivel de empatía en cuanto a los intereses de los diferentes actores y a nivelar las discusiones del Diálogo, generando una base más igualitaria para los intercambios.

Aunque los procesos de estabilización y crecimiento de ALC en los últimos años seguramente contribuirán a retener más eficazmente a su población, es difícil pensar que Europa deje de ser un destino atractivo para muchos migrantes. La asimetría probablemente continúe siendo un rasgo de la relación interregional (Maihold, 2009: 48) y el tema migratorio no será precisamente la excepción. Por otra parte, como ya se mencionó su potencial innovador y

¹¹ LA FIIAP creó en 2006 el Programa de Migración y Desarrollo, en el marco de las estrategias definidas en las políticas de inmigración y cooperación internacional de España y de la Unión Europea.

¹² Según el Observatorio de la Emigración de Portugal, los portugueses anotados en los consulados de Brasil aumentaron de 678.000 en 2009 a 705.615 en 2010. De acuerdo a los registros electorales españoles, entre junio de 2009 y noviembre de 2010 unos 30.000 españoles emigraron a Argentina (11% más que durante el año anterior). Aproximadamente 6.400 se fueron a Chile (aumento del 24%) y 6.800 a Uruguay (aumento del 16%). (Hatton, 2011).

dinamizador de la relación ALC/UE tiene límites marcados, que sin embargo deben ser aprovechados.

Finalmente, sigue pendiente la definición de un marco conceptual y teórico que guía el diseño de políticas así como el análisis académico sobre las relaciones integrales de la UE/ALC y sus diversos ejes temáticos. La insatisfacción en cuanto a resultados en términos de capacidad predictiva y de innovación del enfoque interregional justifican avanzar en el esbozo de un nuevo paradigma.

Bibliografía

Acosta Arcazano, D., (2009) *Latin American Reactions to the Adoption of the Returns Directive*. Bruselas, Centre for European Policy Studies.

Aldecoa Luzarraga, F., (2010) "UE-ALC: socios necesarios para un nuevo modelo de gobernanza global", en *Nuevas bases para las relaciones entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe*. Madrid, FIIAPP.

Ayuso, A., (2009) *Migración en el contexto de las relaciones entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe*. Bruselas, Dirección General de políticas exteriores de la Unión. Parlamento Europeo.

CELAC/OIM (2012) *Compendio estadístico sobre Migraciones entre CELAC y UE*. Santiago de Chile.

COM (2009) 495/3. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. *La Unión Europea y América latina: Una asociación de actores globales*. Bruselas, 30 de septiembre de 2009.

COM (2005) 636 final. Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. *Una asociación reforzada entre la Unión Europea y América Latina*.

Comisión Europea (2007) *América Latina. Documento de programación regional 2007-2013*. 12 de julio de 2007. (E/2007/14179).

Comisión Europea (2004) *La Unión Europea, América Latina y el Caribe: una asociación estratégica*. Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.

Commission on Global Governance (1995). *Our Global Neighbourhood*. Oxford University Press.

Consejo de la Unión Europea (2004) 7267/04. *Meeting between the European Union and the Latin American and Caribbean countries on Migration*. 4-5 March, 2004. Quito Report adopted by the Plenary Session.

Consejo de la Unión Europea (2009) 1167/09. *Bases para estructurar el diálogo UE-ALC sobre migración*. Bruselas. 1 de julio de 2009.

Consejo de la Unión Europea (2010a) 9913/10. *Declaración de Madrid. "Hacia una nueva etapa en la asociación birregional: la innovación y la tecnología a favor del desarrollo sostenible y la inclusión social"*. Madrid, Presse 131.

Consejo de la Unión Europea (2010b) SN 2510/3/10 REV 3. Plan de acción 2010-2012. Cumbre UE-ALC, Madrid, 18 de mayo de 2010.

Consejo de la Unión Europea (2011) *Conclusiones 23 y 24 de junio*. Bruselas. EUCO 23/11.
Council of the European Union (2013) *EU CELAC Action Plan 2013-2015*. Santiago de Chile, 27 January. 5748/13. Presse 32.

Declaración de Río (1999) Press Release. Brussels (29 de junio de 1999).

Declaración de Santiago (2013) Press Release. Brussels (27 de enero de 2013).

Del Arenal, C., (2010) "La nueva arquitectura de integración en ALC y las relaciones con la UE", en *Nuevas bases para las relaciones entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe*. Madrid, FIIAPP.

Dent, C. M., (2003) "The Asia-Europe Meeting (ASEM) Process and Interregionalism: Towards a Theory of 'Multilateral Utility', en *Asia Survey*, Vol. 22 Nº 2, pp. 213-236.

Gratius, S., (2009) "Lateinamerika: Fragmentierter Dialog, Bilateralisierung und Partnerschaft ohne Strategie", en Bendiek, A.; Kramer, H. (Hg.) *Globale Aussenpolitik der Europäischen Union: Interregionale Beziehungen und 'strategische Partnerschaften*. Baden-Baden. SWS. Reihe Internationale Politik und Sicherheit, Bd. 63.

Grabendorff, W., (2010) "De una agenda birregional a una agenda global. La asociación estratégica: ¿continuidad o readaptación", en *Nuevas bases para las relaciones entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe*. Madrid, FIIAPP.

Hatton, B. (2011) "La emigración al revés: vienen acá", en *Diario El País Domingo*. 30 de abril de 2011. Año VI. Nº 329, p. 3.

Informe de las Co-presidencias sobre la cooperación UE-ALC (2006). Cuarta Cumbre Unión Europea – América Latina y el Caribe.

Lirola Delgado, I., (2010) "La inmigración en el marco de las relaciones UE-América Latina: Perspectivas y desafíos", en *Congreso Internacional 1810-2010: 200 años de Iberoamérica. Actas del XIV Encuentro de Latinoamericanistas Españoles*. 15-18 de septiembre de 2010. Universidad de Santiago de Compostela.

Maihold, G., (2009) "La productividad del proceso de Cumbres eurolatinoamericanas. Una evaluación a diez años de Río", en Caetano, G. (coordinador). *Las negociaciones entre América Latina y el Caribe con la Unión Europea. Posibilidades e incertidumbres en el 2010*. Montevideo, CEFIR.

Maihold, G., (2006) Nach dem Wiener Gipfel. Europas schwierige Suche nach einem besonderen Verhältnis zu Lateinamerika. *Ibero-Analysen*. Heft 19. Juni 2006. Berlin, IAI- PK.

Messner, D. y F. Nuscheler, (2006) "Das Konzept Global Governance – Stand und Perspektiven", en Senghaas, D.; Roth, M. (Ed.) *Global Governance für Entwicklung und Frieden: Perspektiven nach einem Jahrzehnt*. Sonderband zum 20-jährigen Bestehen der Stiftung Entwicklung und Frieden. Bonn, Dietz.

OIM (2004) *Migration from Latin America to Europe: Trends and policy challenges*. OIM Migration Research Series. Nº 16.

Reunión de expertos de los países de la Unión Europea y de América Latina y el Caribe sobre Migración (2006). *Informe aprobado por la Plenaria*.

Roloff, R., (2006) "Interregionalism in Theoretical Perspective: State of the Art", en Hänggi, R.; Roloff, R.; Rüländ, J. (Ed.) *International Relations in International Politics*. London, Routledge.

Ruiz Sandoval, E., (2010) "Diálogo global estructurado UE-ALC sobre migraciones", en *Nuevas bases para las relaciones entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe*. Madrid, FIIAPP.

Rüländ, J., (2000) "The Asia-Europe Cooperation (ASEM) Process: An European View", en Jerneck, M.; Niemann, U. (Ed.) *Asia and Europe. Regional Co-operation in a Globalising World*. Lectures from the Third ASEM Summer School 2000.

Rüländ, J. y K. Bechle, (2010) "Interregionalism without regions. IBSA as a form of shallow multilateralism", en Dosch, J.; Jacob, O. (Ed.) *Asia and Latin America. Political, economic and multilateral relations*. Routledge, London/New York.

Sanahuja, José Antonio (2013). Intervención en: Seminario Internacional "América Latina y el Caribe y la Unión Europea". Documentos de Trabajo IELAT. Nº 52. Julio 2013. Universidad de Alcalá, pp. 17-19.

Söderbaum, F. y L. van Langenboew, (2005) "Introduction: The EU as a Global Actor and the Role of Interregionalism", en *Journal of European Integration*. Vol. 27, pp. 249-262.

Tercera Reunión de expertos de los países de la Unión Europea y de América Latina y el Caribe sobre Migración (2008) *Informe Final Conjunto*. 10-11 de marzo.

UE/CELAC (2013) *UE-América Latina y el Caribe. Una Asociación estratégica para el siglo XIX*.

Van Klaveren, A., (2010) "Las relaciones europeo-latinoamericanas entre las Cumbres UE-ALC. La necesidad de una geometría variable", en *Nuevas bases para las relaciones entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe*. Madrid, FIIAPP, pp. 81-85.

Wendt, A., (1992) "Anarchy is What States Make of it: The Social Construction of Power Politics", en *International Organization*. Vol. 46. Nº 2 (Spring 1992), pp. 391-426.

Wendt, A., (1994) "Collective Identity Formation and the International State", en *American Political Science Review*. Vol. 88. Nº 2 (June 1994), pp. 384-396.