

**THE NATURE OF EU - CELAC RELATIONS IN  
THEIR CULTURAL, SCIENTIFIC AND SOCIAL  
DIMENSIONS.**

**AN INTRODUCTORY DOCUMENT FOR THE  
NOVEMBER 2017 BUENOS AIRES EULAC FOCUS  
WORKSHOP**

**Ramon Torrent**

**EULAC Focus Coordinator**

**OBREAL and Samui France**

**October 2017 (Work in Progress: Do not quote)**

**The nature of EU – CELAC relations: A Summary ..... p. 2**

**Giving Focus to the Cultural, Scientific and Social Dimensions  
of EU -CELAC Relations: the Analytical Departure Point ..  
p. 5**

# **A. The nature of EU – CELAC relations: A Summary<sup>1</sup>**

## **The EU perspective**

### 1.- WHAT EU - CELAC RELATIONS ARE NOT:

- Not, relations between civil societies (including Business): They are an area of Public Policies.
- Not, bilateral relations of individual States on either side of the Atlantic.
- Not, regional or subregional policies of some individual States (for example, “Iberoamerican” relations of Spain and Portugal with Spanish-and-Portuguese speaking countries of Latin America and the Caribbean).
- Not, the specific relations of the EU with individual LAC countries or even with sub-regions (the Caribbean, for example, in the framework of the ACP Convention).

### 2.- WHAT ARE THEY (looked at from the EU side)?

- An area of foreign policy of the EU. And this, in practice, means:
  - o an area where the EU “does things” (see below what type of things);
  - o an area where all EU Member States can converge under the umbrella of the Union.
- Which, from a geographical perspective, covers the whole of Latin America and the Caribbean, even if some of the instruments defined and implemented in its framework are differentiated and focus only some countries or groups of LAC countries.

3.- But as the relations identified in point 1 do exist, an analytical and political problem of decisive importance appears: that of correctly analyzing and properly articulating EU – CELAC relations with all those spaces and levels of cooperation.

### 4.- WHAT CAN THE EU DO IN THE FRAMEWORK OF EU – CELAC RELATIONS?

- More than it does internally? One can legitimately have doubts. However, it is true that in the area of International Cooperation the EU can cover areas that it does not cover internally.

---

<sup>1</sup> This section reproduces, with very minor changes, a document already brought to the attention of all EULAC Focus partners on November 2016.

- In order to give ANY answer, one must carefully identify the instruments of EU regional integration:<sup>2</sup>
  - o legal rules,
  - o common activities,
  - o redistribution through the budget,
  - o diplomatic instruments.
  
- In order to give ANY answer, one must consider whether all EU Member States can converge under the umbrella of the Union, in the framework of EU – CELAC relations, further than in the use of some diplomatic instruments (i.e. producing political declarations)? Everyone can think about this and give his/her own answer. It is difficult to find another instrument in any area in which all EU Member States will converge in their relations with CELAC.

5.- But the EU can go much further than using diplomatic instruments. HOWEVER, NOT IN ALL AREAS CAN ALL THE INSTRUMENTS BE USED EQUALLY. Examples from

- trade and trade related matters: legal rules (at the internal level and embedded/locked in in international agreements)
- social issues: legal rules (mainly at the internal level and not so much embedded/locked in International agreements) and, at the International level, some common activities (with funding)
- research: common activities (with funding)
- culture: common activities (with funding); but no rules (the EU Treaty forbids the EU legislating in this area).
- redistribution through the budget is important at the internal level, but it seems very difficult to bi-regionalize.

6.- Once EU – CELAC relations are adequately focused, analytically and politically, their institutional framework favors raising, defining and implementing specific programs and actions that, furthermore, can involve other actors. Examples to simply stimulate the reflection:

- Looking for regional / bi-regional actors. The best example: the collaboration between EU and CELAC regional associations of Universities.
- Looking for interdisciplinary programs and policies that would have not been easily conceived in the often too fragmented policy setting on both sides. The best example: Digitalisation for Social and Economic Development.
- Facing a difficult but very rewarding challenge: adequately articulating the different levels of relations between EU and CELAC societies and political systems (back to point 3). Two good examples:

---

<sup>2</sup> See the next section

- Finding synergies between the OEI initiatives in the area of Higher Education and Research and the EU initiatives in these areas.
- The EU – CELAC JIRI initiative in the area of Research and Innovation, in which, under the EU leadership, some Member States converge with the EU. A more institutionalized example is, in the area of EU – Mediterranean relations, the PRIMA project, which EULAC Focus should analyze very carefully (including in its difficulties for implementation).

This is a difficult challenge, certainly, but it is much better to look for these synergies, while distinguishing the different levels of relations, than confusing them with no practical result.

### **The CELAC Perspective**

1.- It seems that CELAC is, at present, no more than a relatively loose framework for Political Concertation.

2.- If this is the case, a paradoxical consequence arises: CELAC has the disadvantage of “being very little”, nearly nothing, in terms of integration at the internal CELAC level, but it can become “everything” at the level of EU – CELAC relations, provided, of course, there is agreement between CELAC Member States. This is the paradoxical result of not being, like the EU, an organization with legal personality and own competences.

## **B. Giving Focus to the Cultural, Scientific and Social Dimensions of EU -CELAC Relations: the Analytical Departure Point<sup>3</sup>**

### **Introducción**

Este documento pretende inducir al empiricismo: mirar a la UE y a CELAC, y a las relaciones entre ellas, tal como son y no tal como cualquiera podría imaginárselas. Esto se aplica sobre todo a la UE. CELAC es poco más que un proyecto no muy bien delineado; pero la UE no es un proyecto, es una realidad con perfiles muy bien definidos (otra cosa es que estos perfiles definan una entidad jurídico-político-institucional muy rara y muy diferente a la imagen que muchos, tanto en Europa como en América Latina y el Caribe se han creado de ella).

Desde la perspectiva específica de EULAC Focus como proyecto colectivo de investigación, ya llegado casi a la mitad de su periodo de ejecución, se deduce de este documento, si no está completamente equivocado, una conclusión principal que no es nada fácil de aceptar: si no se conoce suficientemente bien, o al menos mínimamente bien, la naturaleza de la Unión Europea, es casi imposible decir nada relevante sobre sus relaciones con la CELAC. El documento intenta (completado por otros materiales ya disponibles en EULAC Focus) aportar este conocimiento mínimo en un número de páginas relativamente escaso y cuyo contenido, por tanto, puede ser digerido con tan solo dos o tres lecturas muy atentas, completado, si acaso, por un par de webinars internos al consorcio donde se pueda comentar y responder a preguntas sobre su contenido.

### **1.- The analytical framework of Regional Integration and Bi-regional relations**

An analytical framework of Regional Integration is available as one of the background materials for EULAC Focus. It is easily applicable to bi-regional relations.

Este marco analítico distingue entre

- precondiciones
- objetivos
- instrumentos y
- dimensiones

de la Integración regional.

---

<sup>3</sup> This is a re-elaboration of the “Summary Paper” of a document sent to all EULAC Focus partners in July 2016.

1.1.- Las precondiciones deben estudiarse de manera interdisciplinar. El estudio debe integrar no solo las obvias consideraciones geográficas, demográficas, económicas e históricas sino otras que en muchas ocasiones se dejan de lado. Dos de las principales son:

- la cultura política y el grado de respeto al *rule of law*;
- la estructura de los ingresos públicos y su dependencia de los aranceles.

Desde la perspectiva de EULAC Focus tienen especial interés la congruencia política entre los distintos Gobiernos de la región así como el extremo presidencialismo que caracteriza a los Estados latinoamericanos y que hace muy difícil la existencia de mecanismos de integración pilotados por ministros o altos funcionarios.

1.2.- Por lo que se refiere a los objetivos, lo esencial es estudiar si están bien articulados entre:

- el gran objetivo político (o el conjunto de muy pocos objetivos) que da sentido al proceso de integración y
- los objetivos intermedios o a corto plazo, que pueden ser más numerosos y diversificados.

Los grandes listados de objetivos acostumbran a acabar siendo del todo irrelevantes e incapaces de dar dirección al proceso.

Desde el punto de vista analítico, es más compleja la discusión de los otros dos aspectos del marco analítico: los instrumentos y las dimensiones.

1.3.- Se distinguen cuatro instrumentos: a) reglas jurídicas; b) actuaciones comunes; c) redistribución/transferencias presupuestarias; d) cooperación diplomática. Estos distintos instrumentos tienen lógicas distintas, exigen supuestos distintos y su efecto sobre el proceso de integración es también distinto.

- Las reglas jurídicas pueden ser distintas (atendiendo a un aspecto esencial de las mismas, se pueden clasificar en a.- reglas de acceso al mercado; b.- reglas de derecho uniforme; y c.- reglas de trato) y pueden aprobarse por dos vías también distintas (como derecho primario u originario y como derecho secundario o derivado). Estas dos distinciones tienen una gran importancia para el análisis de la UE y de CELAC y de las relaciones entre ellas.
- Las actuaciones comunes pueden ser de muy distinta naturaleza, pero todas ellas comparten un aspecto esencial que, en principio, tiene un efecto muy positivo para el proceso de integración: suponen la puesta en común de recursos y permiten que el proceso de integración y sus instituciones aparezcan ante los ciudadanos como un actor político “que realmente hace algo”.

- La redistribución/transferencias presupuestarias exigen ciertas condiciones económicas previas y, por tanto, es posible que no estén al alcance de todos los procesos de integración.
- La cooperación diplomática debe ser bien utilizada para que no se convierta simplemente en un instrumento para encubrir ante la opinión pública la ineficiencia del proceso de integración, su incapacidad de utilizar los otros instrumentos y la falta de éxito en alcanzar los objetivos previstos. Las Cumbres Presidenciales pueden ser instrumentos efectivos de la Integración, pero pueden también ser mecanismos para que la retórica reemplace a los verdaderos contenidos.

1.4.- Las dimensiones están siempre allí, como el espacio y el tiempo en la mecánica clásica. No deben confundirse con los objetivos, que pueden o no existir. Se distinguen cuatro dimensiones para medir/evaluar los procesos de integración o, en otras palabras, para discutir su avance o desarrollo. El avance en estas distintas dimensiones debe analizarse, en principio, como algo positivo para el proceso de integración/cooperación. Pero un proceso puede avanzar en una de estas dimensiones y retroceder en otras. La evolución de la Integración europea en los últimos 30 años es el mejor ejemplo de ello. Estas cuatro dimensiones son las siguientes:

- Dimensión externa.

¿Constituye el proceso de integración un mecanismo para “presentarse unidos ante el mundo” o bien (el TLCAN/NAFTA sería el mejor ejemplo de ello) los efectos de la integración se circunscriben a las relaciones entre los Estados que participan en ella, que siguen presentándose separadamente ante el mundo? Quizá sea esta la dimensión esencial en CELAC, pero no constituyó, al menos por decenios, una dimensión en la que avanzara la integración europea, más allá de la vertiente externa de la Unión aduanera.

- Contenido efectivo.
  - ¿Qué ámbitos abarca el proceso de integración (amplitud) y hasta qué punto los Estados quieren armonizar o poner en común en ellos sus políticas (profundidad)? Amplitud por profundidad definen el contenido. Si uno de los dos factores es cero, su multiplicación es también cero.
  - Pero teniendo en cuenta la existencia de ámbitos de relaciones internacionales más amplios en cobertura geográfica, debe analizarse si este contenido supera o no el alcanzado en estos marcos más amplios. Si no es así, el contenido deja de ser “efectivo”: transporta simplemente al ámbito regional sistemas de relaciones existentes fuera de él.

- Fortaleza.

Tanto en materia de cumplimiento del derecho (si existe un derecho regional) como en materia de compromiso político de los Estados miembros de cada proceso.

- Dinamismo y capacidad de adaptación.

¿Puede el proceso evolucionar? ¿Puede el proceso adaptarse al cambio de circunstancias – que necesariamente se producirá? ¿Hay el peligro de que haya tanta capacidad de adaptación que el proceso acabe desdibujándose y olvidando sus objetivos?

Estos cuatro aspectos de todo proceso de integración (precondiciones, objetivos, instrumentos y dimensiones) deben analizarse separadamente (para comprender cada uno de ellos correctamente) y en su conjunto (porque existen interdependencias entre ellos y porque la evaluación correcta de un proceso de integración exige tomar todos ellos en cuenta).

## **2.- La naturaleza de la Unión Europea y el análisis de su evolución mediante el Analytical Framework**

### *La naturaleza de la Unión Europea*

EULAC Focus dispone de un estudio resumido, pendiente de actualización, sobre la naturaleza de la UE del que se extraen a continuación, de manera muy esquemática, algunos elementos especialmente relevantes para el proyecto.

#### 2.1.- La distinción entre Comunidad /Unión Europea y sus Estados miembros

Esta distinción es la fundamental. La Unión Europea (como antes la Comunidad Europea) no es en absoluto un Estado (ni un embrión del mismo). Es una entidad jurídico – política con personalidad jurídica y vida política propias que interactúa con los Estados miembros, que siguen manteniendo su soberanía. La distribución de competencias entre la UE y sus Estados miembros es la “base existencial” del proceso de integración.

La UE solo tiene competencias de atribución: las que los tratados le han atribuido. El Consejo Europeo de Edimburgo en 1992 put it very bluntly:

*The principle that the Community can only act where given the power to do so - implying that national powers are the rule and the Community's the exception -*



*has always been a basic feature of the Community legal order (the principle of attribution of powers).*

Este principio sigue siendo básico después de todas las transformaciones experimentadas desde 1992. La nueva versión del Tratado de la UE recoge el principio de modo casi igualmente bluntly :

*Artículo 4. 1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 5, toda competencia no atribuida a la Unión en los Tratados corresponde a los Estados miembros.*

## 2.2.- Las vías de la integración en el marco de la CE /UE

En el marco de la CE/UE, la integración ha avanzado por tres vías principales. Las dos primeras están explícitamente previstas en los tratados fundacionales. La tercera se desarrolló ya desde el comienzo y sigue desarrollándose sin que se haya previsto para la misma un marco detallado. La discusión de estas vías ha sido dificultada por la utilización imprecisa y abusiva de la distinción “intergubernamental / supranacional”.

- La primera consiste en la vía, típica de todo acuerdo o tratado internacional, de la imposición de obligaciones a los Estados miembros. En el marco del tratado CE, estas obligaciones eran sobre todo de acceso al mercado y de trato nacional, pero en algunos casos se trataba también de imponer obligaciones de adoptar un derecho uniforme.
- La segunda consiste en la atribución a una entidad con poder normativo autónomo (la Comunidad Europea) de la capacidad de producir nuevas reglas jurídicas. Estas reglas se engarzan con las obligaciones impuestas por los tratados fundacionales y las desarrollan o completan. Pueden hacerlo respecto a las obligaciones de acceso al mercado y de derecho uniforme, pero lo han hecho sobre todo por lo que se refiere a la producción de derecho uniforme.
- La tercera resulta de la acción común de los Estados miembro en aquellas áreas donde siguen siendo competentes (la enorme mayoría de las políticas públicas) pero donde ellos deciden ejercer sus competencias “cerca” o “en torno” a la Comunidad Europea. Para el presente estudio, dicha vía adquiere una importancia esencial, porque parecería que es utilizada de manera privilegiada en el marco de las Cumbres UE – CELAC.

La cuestión decisiva, pues, en materia de políticas públicas (incluyendo las relaciones UE – CELAC), es la de saber utilizar estas distintas vías y articularlas entre ellas.

2.3.- Un cierto conocimiento de la naturaleza de las competencias de la UE es indispensable para diseñar su política de relaciones exteriores (incluyendo en el ámbito UE – CELAC).

Cuatro aspectos de dicha naturaleza son esenciales y deben ser adecuadamente comprendidos:

- la distinción entre competencias exclusivas y no exclusivas de la UE (en principio, las competencias de la UE en los ámbitos cultural, científico y social son **no** exclusivas y, por tanto, pueden ejercerse conjuntamente con las competencias de los Estados miembros);
- la distinción entre competencias internas (para producir derecho secundario de aplicación interna) y competencias externas (para actuar en el plano internacional);
- la génesis de competencias externas exclusivas mediante el ejercicio de competencias internas no exclusivas (jurisprudencia AETR: artículo 3.2 del TFUE);
- la distinción entre las competencias referidas al régimen de los nacionales de los Estados miembros de la UE y las referidas a nacionales de Estados terceros.

2.4.- Un adecuado conocimiento de la estructura institucional interna de la UE es también indispensable para diseñar su política de relaciones exteriores (incluyendo en el ámbito UE – CELAC).

En efecto, sin dicho conocimiento no se comprende por qué, precisamente, y de manera aparentemente paradójica, las declaraciones de las Cumbres UE – CELAC se centran más en aquellas áreas **no** cubiertas por la competencia exclusiva de la UE que en aquellas cubiertas por su competencia exclusiva.

Es esencial comprender que, como la UE no es un Estado, la aplicación a su análisis de categorías pensadas para un marco estatal no tiene ningún sentido. Lo que cuenta es, sobre todo, la interacción Comisión – Consejo a la hora de tomar decisiones (“tomar decisiones” es la expresión clave que utilizan los tratados fundacionales para describir qué hace la Comunidad – ahora la Unión-).

Es particularmente funesta la idea de que la Comisión Europea es “el ejecutivo de la Unión”, cosa que en ningún modo es. En cambio, la Comisión tiene un gran poder en el proceso legislativo porque tiene un “monopolio de la iniciativa”. Es precisamente esto lo que explica que la Comisión pueda oponerse, y muy a menudo se haya opuesto, a que

las Cumbres produzcan declaraciones donde se delinear iniciativas concretas, sobre todo en áreas donde la CE/UE tienen competencias exclusivas: un tal hecho menoscabaría, desde el punto de vista político, su poder de iniciativa legislativa (por ello se entiende el sentido de la frase lapidaria pronunciada por un alto funcionario de la Comisión responsable precisamente de las relaciones con América Latina: “que las declaraciones de las Cumbres UE – AL prevean iniciativas concretas ... por encima de mi cadáver”). En cambio, en áreas donde las competencias son NO exclusivas, el riesgo está compensado por la incitación a expandir la acción de la CE/UE a áreas anteriormente cubiertas por la acción de los Estados miembros.

El Consejo de la UE (que es distinto, en su composición y funciones, del Consejo Europeo) juega un papel de suma importancia para nuestros temas, sobre todo porque es el que permitiría articular con una cierta coherencia la segunda y la tercera vía de integración presentadas en el precedente punto 2.2. (pero, para cumplir bien esta función, debería funcionar mucho mejor de tal como funciona ahora).

La estructura institucional de la UE, sobre todo en el plano de las relaciones exteriores, se ha complicado extraordinariamente tras la entrada en vigor en 2009 del Tratado de Lisboa. Dicha nueva estructura institucional debe ser estudiada y comprendida de manera correcta. Es todavía una cuestión abierta si ha sido beneficiosa o no para las relaciones exteriores de la UE, si bien parece claro que, en cualquier caso, queda mucho por mejorar.

2.5.- Es esencial comprender bien el problema de la “base jurídica” de la acción de la Unión.

La Unión no es un Estado con una capacidad general de actuación, sino con competencias específicas atribuidas por disposiciones específicas del Tratado. Y la Comisión no es el ejecutivo de la Unión, y, por tanto, no tiene una capacidad general de actuación administrativa. Es por ello que todo acto de la Unión exige tener una “base jurídica” en el doble sentido de:

- estar basado en una disposición del Tratado; y
- haber sido atribuido, en su ejecución, a la Comisión, si es ella quien debe ejecutarlo.

Ello tiene una importancia decisiva en las relaciones internacionales, incluyendo las relaciones UE – CELAC, porque explica por qué los capítulos sobre cooperación de los acuerdos internacionales de la Unión (y las declaraciones de las Cumbres), están, de hecho, vacíos de toda efectividad: ni unos ni otros constituyen ninguna base jurídica para la acción de la Unión.

*El análisis de la evolución de la Integración europea mediante el Analytical Framework*

2.6.- Las precondiciones del proceso de integración europea han experimentado un muy profundo cambio desde los años 1950 hasta ahora (años 2010): cambios de 1950 a 1985; cambios a partir de 1985 (desintegración del bloque soviético); cambios con la ampliación de la UE. ¿Se han tenido en cuenta adecuadamente estos cambios para dar una nueva orientación al proceso o para adaptarlo? Desgraciadamente, la respuesta parece negativa.

Si nos referimos a los objetivos, puede apreciarse una progresiva pérdida de objetivos claros y bien articulados del proceso de integración. La primera etapa del proceso (hasta 1985) estaba orientada por un objetivo político muy ambicioso (la contribución a la pacificación de Europa Occidental), bien articulado con otros objetivos intermedios (la construcción de una Unión Aduanera con algunas políticas comunes y ciertas obligaciones generales de trato nacional). ¿Están claros los objetivos a partir de 1985? Desgraciadamente, la respuesta parece también negativa. El ejemplo más significativo es el del Consejo Europeo de Lisboa del año 2000 pretendiendo fijar como nuevo gran objetivo de la integración el de convertir a la UE en la knowledge-based economy más competitiva del mundo ya en el año 2010 (sic !!!). El fracaso manifiesto en la consecución de este objetivo ha dejado a la UE sin ningún conjunto de objetivos claro.

Por lo que se refiere a la utilización de los distintos instrumentos,

- La CE/UE ha utilizado intensamente todos los cuatro instrumentos de la integración regional.
- Pero no igualmente en todos los ámbitos. Como se comprobará más adelante, la utilización ha sido muy distinta en las tres dimensiones que estudia EULAC Focus. En el ámbito social se han utilizado sobre todo las reglas jurídicas, mientras que en los otros dos (cultural y científico), el instrumento mayormente utilizado ha sido el de las actuaciones comunes.
- Debe enfatizarse, en cualquier caso, que el instrumento esencial de la integración ha sido el derecho. El proceso (y la Comunidad / Unión que engendró) no dispone de muchos de los atributos más elementales de cualquier Estado o Administración pública. Basta recordar, desde este punto de vista, que incluso hoy, la Unión Europea no dispone del instrumento del que cualquier Administración pública dispone (incluso un pequeño pueblo perdido en España): la capacidad de crear impuestos. La Comunidad/Unión ha sido casi exclusivamente una “Comunidad de derecho” en el doble sentido de a) creada y regulada por el derecho y b) que tiene en el derecho su principal medio de acción. Esto le ha dado fortaleza y capacidad de adaptación y le ha permitido aumentar su contenido y tener una dimensión externa. Pero es evidente también que **solo con el derecho no pueden abordarse muchos de los temas que el**

**proceso ha pretendido abordar en los últimos decenios. Un hardware que solo dispone de una capacidad (limitada) de producción de derecho no puede procesar softwares muy complejos. Si lo pretende, no debe extrañarnos que el ordenador genere resultados muy insuficientes e inadecuados. Esta es, en el fondo, la explicación más sintética de la crisis del proceso, hoy del todo evidente e indiscutible.**

- Por lo que se refiere a las reglas jurídicas, y respecto a las técnicas de producción del derecho, debe enfatizarse que, en gran medida, el éxito de la integración de la CE en sus primeros 30 años puede atribuirse a su acertada combinación de las dos técnicas apuntadas en el apartado anterior: la del derecho primario (imposición de obligaciones a los Estados miembros) y la del derecho secundario (producción de derecho por parte de la CE). El Tratado de Maastricht desequilibró esta acertada combinación: por la primera vía se impusieron demasiadas obligaciones a los Estados miembros mientras que por la segunda vía se daban pocas competencias a la Comunidad para producir derecho y poner en marcha políticas. En el ámbito social, ha sido sobre todo el derecho primario el decisivo; no obstante, también la contribución del derecho secundario ha sido positiva.
- El avance del proceso de integración ha sido muy desigual en sus distintas dimensiones:
  - o Mientras ha habido un gran avance en contenido efectivo,
  - o este avance se ha producido con un claro retroceso en fortaleza, manifiesto sobre todo en los últimos 15 años,
  - o y sin potenciar su dimensión externa tanto como se había predicho con la argumentación de “la EU como actor global”; de hecho, desde muchos países y regiones del mundo se percibe más bien a la UE como un actor en declive.
  - o Todo ello lleva a interrogarse sobre si el dinamismo del proceso, innegable, no le ha llevado a desbordar el marco de políticas públicas que puede procesar adecuadamente con un hardware institucional que, en el fondo, sigue siendo el de los tratados fundacionales en 1950.

### **3.- La naturaleza de CELAC y el análisis de su evolución mediante el Analytical Framework**

Es evidente que la CELAC se encuentra en un estado muy inicial en tanto que proceso de integración y que por tanto el análisis de su naturaleza puede ir bien poco más allá de lo ya indicado: que constituye un marco muy laxo de coordinación y concertación entre sus Estados Miembros.

Pero ello no obsta, sino todo lo contrario, para aplicar a CELAC el Analytical Framework propuesto por EULAC Focus.

- ¿Se han analizado, en la literatura y en la práctica política, suficientemente, de manera precisa y sin caer en complacencias, las precondiciones de la integración para ver qué es lo que ellas permiten? La respuesta parece ser claramente negativa.
- ¿En el plano político, se han definido con precisión los (pocos) objetivos últimos y se han articulado con ellos los objetivos intermedios? También aquí la respuesta parece ser claramente negativa.
- ¿Qué instrumentos de la integración se están utilizando y se pueden utilizar en el futuro? Hasta el momento, parece que solo es utilizado el instrumento de la cooperación diplomática. Pero ¿no podría pensarse en una cierta utilización, precisa y muy limitada, del instrumento de las reglas jurídicas: por ejemplo, aceptando algunas obligaciones de trato nacional?; ¿no podría pensarse en alguna actuación común muy limitada pero que diera vida y sentimiento de unidad al proceso- por ejemplo, algún programa de becas que abarcara a todos los Estados integrados en el proceso o algún programa común de investigación?.
- ¿Qué dimensión de la integración quiere potenciarse?; ¿acaso la dimensión externa: presentarse como región ante el mundo?; ¿es por ello que se privilegia el instrumento de la cooperación diplomática?; pero ¿puede haber una dimensión externa sin ningún contenido efectivo interno?

#### **4.- Las relaciones UE – CELAC**

Las relaciones UE – CELAC están mucho menos avanzadas de lo que la retórica de las Declaraciones pretende en muchas ocasiones. Quizá es por ello que buena parte de las preguntas referidas a CELAC se aplican también a las relaciones UE – CELAC:

- ¿Se han analizado en la literatura, suficientemente, de manera precisa y sin caer en complacencias, las precondiciones de dichas relaciones para ver qué es lo que ellas permiten?
- ¿En el plano político, se han definido con precisión los (pocos) objetivos últimos y se han articulado con ellos los objetivos intermedios?
- ¿Qué instrumentos de las relaciones internacionales se están utilizando y se pueden utilizar en el futuro? Hasta el momento, parece que solo es utilizado el instrumento de la cooperación diplomática: ¿no podría pensarse en una cierta utilización, precisa y muy limitada, del instrumento de las reglas jurídicas, por ejemplo en áreas donde la UE ya otorga un trato favorable a los nacionales de

los Estados de la CELAC y donde podría exigir una cierta reciprocidad?; ¿no podría pensarse en alguna actuación común muy limitada pero que diera vida y sentimiento de unidad al proceso, sobre todo, también, en áreas donde la UE tiene ya programas que tienen una tal dimensión externa, por ejemplo en materia de Educación Superior e Investigación?.

- ¿Qué dimensión de la integración quiere potenciarse?; ¿acaso la dimensión externa: presentarse ante el mundo como un actor que pueda al menos contrapesar la aún existente gran influencia de Estados Unidos o la creciente influencia de China?; ¿es por ello que se privilegia el instrumento de la cooperación diplomática? Parecería que ello es así si se analizan las múltiples referencias de las Declaraciones de las Cumbres a cuestiones que se tratan en foros geográficos mucho más amplios. Pero, ¿no será ello una manera fácil de pretender encubrir la falta de contenido efectivo de las relaciones?; ¿puede haber dimensión externa en áreas donde no hay ningún contenido en el plano interno?

## **5.- The cultural, scientific and social dimensions of the EU**

EULAC Focus dispone de un estudio no terminado donde se presenta un análisis más detallado de las cuestiones que simplemente se esbozan en este apartado. La mejor manera de presentar de manera breve y comprensible las dimensiones cultural, científica y social de la UE es desde una perspectiva histórica.

5.1- El Tratado de Roma, en 1956 -57, tenía una cobertura temática mucho más limitada de lo que comúnmente se piensa. La mayor parte de las políticas públicas seguían quedando en manos de los Estados miembros, simplemente sometidas a las obligaciones de liberalización del mercado y de trato nacional impuestas por el Tratado.

De los tres ámbitos temáticos tratados por EULAC Focus, el Tratado solo se refería al ámbito social. La dimensión cultural y científica quedaban pura y simplemente fuera del proceso de integración.

Dos capítulos/títulos del Tratado se referían a cuestiones sociales.

El primero y principal era el capítulo sobre el libre movimiento de trabajadores, el que aún ahora distingue, de manera extraordinariamente favorable, al proceso de integración de la CE/UE de absolutamente todos los otros procesos de integración, que no se atreven a abordar este tema. La inserción de este capítulo forma parte de los “equilibrios fundacionales” del proceso de integración; y es sumamente importante, sobre todo desde la perspectiva CELAC, comprender bien esta cuestión.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> La introducción de este capítulo fue la condición indispensable para que Italia pudiera formar parte del “club de fundadores”. Y ello por dos razones: a) Italia ya había experimentado un flujo de emigración hacia otros miembros de dicho club; b) los sutiles pactos en torno a la Constitución democrática de

El segundo era el título sobre disposiciones sociales, incluyendo la constitución del Fondo Social Europeo (de poca dotación económica y, por tanto, de mucha menor importancia política, como instrumento de la integración, que las reglas jurídicas).

Sobre la base de ambos, la Comunidad Europea comenzó a producir derecho derivado.

- Para mostrar la importancia dada a este ámbito, basta señalar que el tercer acto legislativo de la Comunidad Europea, y primero no estrictamente interno a la propia organización, fue el Reglamento que abordaba el tema decisivo de la acumulación de periodos de cotización a la Seguridad Social en distintos Estados miembros por parte de los trabajadores migrantes.<sup>5</sup>
- La producción de derecho derivado no se limitó solo al plano interno. Los acuerdos internacionales celebrados por la Comunidad Europea, en muchos casos conjuntamente con sus Estados miembros, incluían disposiciones sobre el régimen de los trabajadores asalariados. Este desarrollo, sumamente importante, precisamente en el ámbito de las relaciones UE – CELAC, dio origen a una de las jurisprudencias más interesantes del Tribunal de Justicia. Y tuvo efectos muy ampliamente conocidos en uno de los ámbitos cubiertos por EULAC Focus: el ámbito cultural/deportivo. En efecto, esta jurisprudencia revolucionó el régimen del deporte profesional y de las relaciones internacionales en su seno.<sup>6</sup>

5.2.- Sin reglas de derecho primario insertadas en el Tratado y sin atribución de competencias específicas a la Comunidad para producir derecho secundario, las únicas actuaciones en el ámbito cultural y científico tuvieron que llevarse a cabo, de manera excepcional, y al cabo de bastante tiempo, sobre la base (ver las referencias en el capítulo anterior al tema de la “base jurídica”) del artículo 235 del Tratado, que establece que

*Cuando una acción de la Comunidad resulte necesaria para lograr, en el funcionamiento del mercado común, uno de los objetivos de la Comunidad, sin que el presente Tratado haya previsto los poderes de acción necesarios al respecto, el Consejo, por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta a la Asamblea, adoptará las disposiciones pertinentes.*

Durante años, esta disposición fue utilizada como si atribuyera una especie de competencia genérica para hacer cualquier cosa con tal que se dieran las condiciones de procedimiento para su aplicación. A finales de los años 1980, el abuso en su utilización llevó a una reacción contraria por parte de algunos Gobiernos, Parlamentos y Tribunales

---

postguerra entre Democracia Cristiana y Partido Comunista (y sus líderes De Gasperi y Togliatti) que hacían que determinadas políticas referidas a los trabajadores fueran “políticas de Estado”.

<sup>5</sup> Los dos primeros eran el relativo al régimen lingüístico y el relativo a los laissez-passer para los funcionarios a quienes se encomendaba la gestión de la integración.

<sup>6</sup> Es bien significativo que los Estados CELAC nunca hayan reivindicado este precedente para introducir en sus acuerdos con la Comunidad/Unión la introducción de un capítulo sobre trabajadores asalariados migrantes. No parece incorrecto suponer que la razón de ello es que este tema es más tabú para la CELAC que la para la UE.



constitucionales de los Estados miembros. Como resultado de ello, se debió reconocer que esta disposición no podía interpretarse como una tal atribución genérica de competencias, contraria al principio de atribución de competencias en que fundamentaba el Tratado CE. Pero no solo se restringió su uso sino que un tal abuso llevó, como se explicará más adelante, a la introducción de una serie de artículos que precisamente restringían enormemente la competencia de la Comunidad en aquellas áreas donde se había producido el abuso.

5.3.- Acta Única: La atribución a la CE de competencias no exclusivas en materia de investigación

En 1985 – 86, el Acta Única introdujo un cambio decisivo en el ámbito de la investigación. Un nuevo capítulo sobre investigación (artículos 130 G a 130 Q) atribuyó competencias a la CE para poner en marcha una política de investigación, pero una política centrada casi exclusivamente en el instrumento de las actuaciones comunes: la puesta en marcha de un Programa Marco de Investigación. El segundo programa marco de 1987 estuvo ya basado en este nuevo capítulo, permitiendo dar continuidad al primero, lanzado tan solo sobre la base del referido artículo 235 (**CONFIRMAR**).

Debe subrayarse que dicha introducción (una de las prioridades de J. Delors cuando lanzó la iniciativa del Acta Única) venía a ser una manera indirecta de llevar a cabo una verdadera política industrial, con el argumento de que las empresas europeas debían encontrar una fuerte base de operaciones dentro de la CE (la idea del mercado interior) para poder reforzar su presencia en el mundo (ante Estados Unidos y Japón). Esta lógica “industrial” de la acción de la Comunidad en materia de investigación queda bien clara en las primeras frases y artículos del nuevo capítulo (subrayados añadidos):

*Artículo 130 F*

- 1. La Comunidad se fija como objetivo fortalecer las bases científicas y tecnológicas de la industria europea y favorecer el desarrollo de su competitividad internacional. 2. A tal fin, estimulará a las empresas, incluyendo a las pequeñas y medianas empresas, centros de investigación y universidades, en sus esfuerzos de investigación y de desarrollo tecnológico; apoyará sus esfuerzos de cooperación fijándose, en especial, como objetivo permitir a las empresas la plena utilización de las potencialidades del mercado interior de la Comunidad, en particular por medio de la contratación pública nacional, la definición de normas comunes y la supresión de los obstáculos jurídicos y fiscales que se opongan a dicha cooperación. 3. En la consecución de estos objetivos, se tendrá especialmente en cuenta la relación entre el esfuerzo común emprendido en materia de investigación y de desarrollo tecnológico, el establecimiento del mercado interior y la ejecución de políticas comunes, en particular en materia de competencia y de intercambios.***

#### *Artículo 130 G*

*Para la consecución de los mencionados objetivos, la Comunidad realizará las siguientes acciones que, a su vez, completarán las acciones emprendidas en los Estados miembros: a) aplicación de programas de investigación, de desarrollo tecnológico y de demostración, promoviendo la cooperación con las empresas, centros de investigación y universidades; b) promoción de la cooperación en materia de investigación, de desarrollo tecnológico y de demostración comunitarios con los terceros países y las organizaciones internacionales; c) difusión y explotación de los resultados de las actividades en materia de investigación, de desarrollo tecnológico y de demostración comunitarios; d) estímulo a la formación y a la movilidad de los investigadores de la Comunidad.*

...

#### *Artículo 130 I*

***1. La Comunidad establecerá un programa-marco plurianual, que incluirá el conjunto de sus acciones...***

La atribución de esta competencia específica a la Comunidad vino acompañada de la concesión de fondos en la previsión plurianual y en los presupuestos anuales, posible a base del doble mecanismo de ampliar los ingresos y recortar el principal capítulo de gastos: el de la política agrícola.

Este presupuesto se ha ido ampliando a lo largo del tiempo. Y el programa, en un desarrollo esencial para nuestro tema, se ha abierto también a países terceros, primero a los del Espacio Económico Europeo y luego a muchos otros. El estudio detallado de esta apertura debe ser uno de los objetos principales del WP 4 de EULAC Focus.

#### 5.4.- Tratado de Maastricht (1992)

El nuevo paso decisivo en la “Cultural, Scientific and Social Dimension” de la CE/UE se dio en el Tratado de Maastricht por lo que se refiere a los ámbitos social y cultural (no por lo que se refiere al científico, que ha permanecido, por lo esencial intocado después de la introducción del capítulo específico sobre el tema en el Acta Única, si bien se ha desligado algo de las consideraciones de política industrial).

#### *Ámbito Social*

La European Foundation for the Improvement of Living and Social Conditions, creada en 1975 por el Reglamento del Consejo CEE en 1365/75, resume bien el contenido de este nuevo paso adelante en el ámbito social (ver: <http://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/industrial-relations-dictionary/agreement-on-social-policy>):

*The Agreement on Social Policy of 2 February 1992 was annexed to the Protocol on Social Policy of the Treaty of Maastricht.*

*In contrast to the Protocol, it was signed by only eleven EU Member States, excluding the United Kingdom. The agreement goes back to the Joint Agreement of the Social Partners of 31 October 1991, which EU social partners had elaborated in the preparation of the intergovernmental conference in Maastricht. Both texts are almost identical. The Agreement on Social Policy proposed a constitutionally recognised role for the social partners in the community legislative process, which had formerly engaged only the EU institutions. At the same time, a major extension of EC competences in employment and industrial relations was proposed, allowing for qualified majority voting with respect to some of the new competences. The agreement proposed a radical change in the community legislative process for social policy.*

*The Social Policy Protocol of the Treaty of Maastricht also embodied a compromise in the form of an ‘opt-out’ for the UK, thus creating a ‘twin-track’ EU social policy. On one track, all 12 Member States would continue to observe and to be bound by the previous provisions of the ‘Social Chapter’ of the EC Treaty. On the other track, all 12 Member States agreed that 11 Member States could adopt policies on employment and industrial relations, in accordance with the new procedure laid down in the agreement annexed to the Protocol. It was agreed that the UK would not participate in these procedures, nor would it be bound by the outcome of these procedures.*

*Between 1992 and 1997, therefore, a ‘two-speed’ Europe operated in employment and industrial relations. In accordance with the new social policy procedures of the Protocol and the Agreement on Social Policy, only 11 Member States signed the Directives on European Works Councils (1994), parental leave (1996) and part-time work (1997). It was not until May 1997 that the newly elected UK government decided to terminate the ‘opt-out.’ The Social Policy Protocol was deleted and the Agreement on Social Policy was incorporated into a revised ‘Social Chapter’ of the EC Treaty by the 1997 Treaty of Amsterdam.*

### *Ámbito cultural*

El Tratado de Maastricht introdujo también una serie de nuevas disposiciones en materia de educación, cultura, formación profesional y salud. En ocasiones se presenta esta evolución como si se tratara de un “paso adelante” en la atribución de nuevas competencias a la Comunidad. Esta presentación es errónea. Estas nuevas disposiciones, introducidas sobre todo a iniciativa de la “Cámara regional” (Bundesrat) del Parlamento alemán (muy celoso de sus competencias en estos ámbitos), tienen un objetivo más bien

opuesto: limitar el uso y abuso del artículo 235, ya discutido, mediante la creación de una base jurídica específica pero que atribuye a la Comunidad competencias no exclusivas muy limitadas y, de modo excepcional, excluye explícitamente de la competencia de la Comunidad la armonización de legislaciones nacionales. El sentido de estas nuevas disposiciones (todas ellas similares) se comprende tras una lectura atenta de las mismas. Se reproduce a continuación el artículo específico en materia de cultura (subrayados añadidos).

## *CULTURA*

### *Artículo 128*

- 1. La Comunidad **contribuirá al florecimiento** de las culturas..*
- 2. La acción de la Comunidad **favorecerá la cooperación** entre Estados miembros y, si fuere necesario, apoyará y completará la acción de éstos ...*
- 3. La Comunidad y los Estados miembros **fomentarán la cooperación** con los terceros países y con las organizaciones internacionales competentes ..*
- 4. La Comunidad **tendrá en cuenta los aspectos culturales** en su actuación en virtud de otras disposiciones del presente Tratado.*
- 5. Para contribuir a la consecución de los objetivos del presente artículo, el Consejo adoptará:*
  - por unanimidad, con arreglo al procedimiento previsto en el artículo 189 B y previa consulta al Comité de las Regiones, medidas de fomento, **con exclusión de toda armonización de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros**. El Consejo se pronuncia por unanimidad durante todo el procedimiento previsto en el artículo 189 B.*
  - por unanimidad, a propuesta de la Comisión, recomendaciones.*

Queda claro que la disposición más importante del artículo es la que prohíbe toda armonización, es decir, toda política, por parte de la UE.

### 5.5.- La evolución después del Tratado de Maastricht

Nada nuevo esencial ha pasado, por lo que se refiere al marco jurídico de las políticas culturales, científicas y sociales de la CE/UE después del Tratado de Maastricht, más allá de la incorporación en el capítulo sobre Política Social del Protocolo y el Acuerdo sobre Política Social del Tratado de Maastricht, ya mencionada.

Dentro de este marco invariado,

#### *Ámbito Social*

- Ha aumentado la producción de derecho derivado en el ámbito social. Una Comunicación reciente (marzo 2016) de la Comisión Europea sintetiza el estado actual del *acquis* en el ámbito social.*

- También se ha utilizado, en dicho ámbito social, la tercera vía de integración descrita en el precedente apartado 3.2. A impulso de la Comisión Europea, los Estados miembros han utilizado el llamado “método abierto de coordinación” para discutir sobre sus respectivas políticas sociales e intentar encontrar algún tipo de convergencia. Un trabajo reciente de Francesco Chiodi analiza de manera muy adecuada esta vía y sus limitaciones (ver <http://reciprocamente.eurosocial-ii.eu/rec-wp/wp-content/uploads/2015/06/Articulo-FM-Chiodi.pdf> : el trabajo ha sido posteriormente recogido en un libro publicado en noviembre de 2015 por el programa EUROSOCIAL: capítulo “*La coordinación de las políticas de protección social en Europa*” del libro “ *Coordinación de políticas sociales: desafíos para la gestión pública*” Carla Bronzo, Fabian Repetto (eds.) (ver: [http://sia.eurosocial-ii.eu/files/docs/1453800699-estudio\\_18.pdf](http://sia.eurosocial-ii.eu/files/docs/1453800699-estudio_18.pdf)).
- La vieja tradición de introducir disposiciones sobre el régimen de los trabajadores asalariados en los acuerdos internacionales suscritos por la Comunidad /unión se ha ido desvaneciendo a medida que dichos acuerdos han sido “colonizados”, primero por el derecho de la OMC (en particular su acuerdo sobre servicios, GATS / AGCS) y luego por el NAFTA y los acuerdos NAFTA-like<sup>7</sup>.
- Se esperaba con gran expectación una nueva Comunicación de la Comisión sobre la política social, que ha sido finalmente publicada el 26 de abril de 2017 con el título “*Establecimiento de un pilar europeo de derechos sociales*” Sin embargo, esta Comunicación, relativamente breve y que todos los miembros de EULAC Focus deberían estudiar atentamente (ver: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=COM:2017:0250:FIN> ) no modifica en lo sustancial el enfoque hacia la política social / políticas sociales aplicado en el pasado y que acaba de describirse.

### *Ámbito de Investigación*

- En el ámbito de la investigación, y como ya se ha indicado, se han sucedido (y ampliado en dotación) los Programa Marco de Investigación y se ha ido abriendo a países terceros la posibilidad de asociarse a los mismos.

### *Ámbito cultural*

---

<sup>7</sup> Esta evolución es descrita en el artículo “*CETA on Investment: The definitive surrender of EU law to GATS and NAFTA/BITS*” – autores: Fernández-Pons, Polanco y Torrent - publicado en el nº de octubre 2017 de la Common Market Law Review

- En materia de cultura, se han puesto en marcha distintos programas, el principal de los cuales el más importante fue el Programa MEDIA en sus sucesivas versiones hasta llegar al actual programa CREATIVE EUROPE. Desde la perspectiva del derecho de las relaciones internacionales, este programa es significativo porque otorga un trato menos favorable a las empresas establecidas en los Estados miembros pero controladas por capitales/personas de países terceros (incluidas las de Estados de la CELAC).

## **6.- Conclusiones**

Las Conclusiones no pueden hacer otra cosa que repetir la introducción.

Este documento pretende inducir al empiricismo: mirar a la UE y a CELAC, y a las relaciones entre ellas, tal como son y no tal como cualquiera podría imaginárselas. Esto se aplica sobre todo a la UE. CELAC es poco más que un proyecto no muy bien delineado; pero la UE no es un proyecto, es una realidad con perfiles muy bien definidos (otra cosa es que estos perfiles definan una entidad jurídico-político-institucional muy rara y muy diferente a la imagen que muchos, tanto en Europa como en América Latina y el Caribe se han creado de ella).

Desde la perspectiva específica de EULAC Focus como proyecto colectivo de investigación, ya llegado casi a la mitad de su periodo de ejecución, se deduce de este documento, si no está completamente equivocado, una conclusión principal que no es nada fácil de aceptar: si no se conoce suficientemente bien, o al menos mínimamente bien, la naturaleza de la Unión Europea, es casi imposible decir nada relevante sobre sus relaciones con la CELAC. El documento intenta (completado por otros materiales ya disponibles en EULAC Focus) aportar este conocimiento mínimo en un número de páginas relativamente escaso y cuyo contenido, por tanto, pueda ser digerido con tan solo dos o tres lecturas muy atentas, completado, si acaso, por un par de webinars internos al consorcio donde se pueda comentar y responder a preguntas sobre su contenido

