

## Europa y las Américas ¿Al fin un Triángulo Atlántico?



**Lucas van der Velde**  
Asistente de Investigación, FRIDE

Motivado por la crisis financiera y los cambios trascendentales en el escenario global, FRIDE y SEGIB, conjuntamente con sus socios, la Fundación CIDOB en Barcelona y el Inter-American Dialogue (IAD) en Washington organizaron una reunión de expertos, celebrada el 23 y 24 de marzo de 2010 en Madrid, para reflexionar sobre el posicionamiento internacional y las relaciones entre América Latina, Estados Unidos y la UE. El seminario contó con el auspicio y la participación de la Secretaría de Estado para Iberoamérica (SEI) del Ministerio de Asuntos Exteriores de España. El evento formó parte de las actividades desarrolladas durante la Presidencia española de la UE, entre ellas las Cumbres UE-ALC y UE-Estados Unidos.

El seminario analizó el nuevo contexto internacional y regional. Puesto que Brasil se perfila como potencia emergente y en la medida en que Europa y Estados Unidos parecen perder peso, el paradigma norte-sur se desdibuja y podría ser sustituido por una perspectiva horizontal de socios. Un objetivo del seminario fue explorar los múltiples desafíos compartidos y el potencial de las relaciones, incluyendo la revisión de los foros de diálogo político (Cumbres Iberoamericanas, Cumbres UE-ALC, Cumbres de las Américas). Un segundo objetivo del evento fue hacer un balance de las alianzas estratégicas en el marco del nuevo dinamismo multilateral. Finalmente, la reunión sirvió para lanzar ideas y propuestas para triangular, dentro de una necesaria maduración de las relaciones, el diálogo entre Europa y las Américas y avanzar conjuntamente en la agenda global y bi-continental.

### El contexto del triángulo

Durante el seminario auspiciado por la SEGIB se abordaron de un modo sistemático las posibilidades para la profundización de las relaciones triangulares entre Estados Unidos, la Unión Europea y América Latina. El primer debate fue sobre el contexto en el cual se insertan estas relaciones. En particular la influencia que tienen sobre los Estados las condiciones económicas.

En primer lugar, los panelistas debatieron sobre el contexto de la crisis internacional y sus efectos en el triángulo. En esta dirección se mencionaron dos

cambios. Por un lado, y por primera vez desde el retorno a la democracia, los Estados latinoamericanos no fueron ni los responsables, ni los principales damnificados por la crisis, que en su lugar fue especialmente dura en Estados Unidos y la Unión Europea. Así estos presentaron caídas del PIB que duplicaron, en promedio, la caída latinoamericana. Por otro lado, la recuperación es también más fuerte en América Latina, donde se pronostica un crecimiento del 5% para 2010, en comparación con la leve reactivación europea. Como consecuencia de la crisis ha crecido entonces la participación de los Estados latinoamericanos en la economía mundial, convirtiéndolos en socios necesarios para el diseño de la futura arquitectura financiera internacional.

Al mismo tiempo, los expertos reconocieron que si bien lo peor de la crisis ha quedado atrás, existen numerosos riesgos que los Estados deben superar para construir un sistema económico más sólido. Para su análisis se han dividido en dos tipos de corto y medio plazo. Entre los primeros se encuentran la posibilidad de un rebote, es decir de una nueva burbuja alimentada por el aumento del precio de las materias primas y la energía; y el problema de la deuda soberana en los Estados de la UE, como Grecia. En relación a los desafíos de mediano plazo se ubican el diseño de un nuevo acuerdo multilateral, un Bretton Woods II; y el déficit comercial de EE.UU. con China, que puede llevar a la adopción unilateral de políticas que socaven la importancia de las negociaciones en el seno de la OMC.

Otro de los debates en torno al contexto internacional se centró en las tendencias mundiales que comenzaron en torno al cambio de siglo y que aún no poseen una legislación adecuada. La fecha simbólica fue la no aceptación del Acuerdo Multilateral de Inversiones (AMI) por las potencias emergentes. En particular, este punto marcó el ascenso de las potencias emergentes al escenario económico mundial y el fin del modelo basado en la competencia entre empresas privadas. En este sentido, se subrayó la participación creciente de los Estados en el destino de la economía y como algunas de las empresas más exitosas de las economías emergentes, fueron las que lograron construir un mejor vínculo con el sector público. Un ejemplo de coordinación exitoso entre ambas esferas son las empresas brasileñas que supieron aprovechar los beneficiosos préstamos del BNDES para su expansión al resto de América Latina.

Este cambio, si bien importante, no fue el único que se produjo, sino que junto a él han surgido nuevos sectores, calificados de estratégicos, en los cuales el control estatal es aun más férreo. Se trata de sectores como el energético, el de alta tecnología o el de alimentos básicos (logro de la seguridad alimenticia) en los que las empresas privadas tienen un rol menor.

Las dos tendencias anteriores muestran los límites de la regulación del sistema económico internacional actual. Por un lado, en el sector financiero es necesario avanzar en dos cuestiones centrales. Primero, promover una legislación más adecuada y uniforme en materia de transparencia y asunción de riesgos, incluyendo la eliminación de los paraísos fiscales. Segundo, es necesario lidiar con el tema de los fondos soberanos y los estados con grandes reservas internacionales, de manera que no puedan desestabilizar los mercados financieros internacionales. Por otro lado, las nuevas modalidades de competencia escapan a lo previsto en el marco de la OMC, por lo que es necesario que el mismo se adapte a las necesidades actuales. Sin embargo, al tiempo que reconocieron la importancia de las medidas, los expertos coincidieron en que las instituciones encargadas de llevarlas adelante se encuentran paralizadas. Tanto el G20, como las IFI's y la OMC han sido insuficientes. La razón es la ausencia de líderes, o coaliciones dispuestas a asumir los costos de puesta en marcha. Ante esta realidad, los panelistas coincidieron en que la cooperación triangular adquiere una mayor importancia.

Por último, algunos panelistas defendieron la postura de que la crisis financiera no significó una mejora en la situación de las economías emergentes. En este sentido, apuntaron a dos hechos. Por un lado, que los indicadores de mayor participación utilizados, por ejemplo el porcentaje dentro del comercio mundial, no considera el intercambio de servicios, el sector más dinámico del comercio entre UE y EE.UU. Por otro lado, estas regiones todavía son los principales mercados finales para el consumo; en este sentido son los principales motores de la economía mundial.

Los debates sobre el contexto también involucraron la situación actual del multilateralismo en América Latina.

Sobre este punto se discutió respecto a las nuevas formas que ocupa la integración en América Latina y cuales son sus consecuencias. Para empezar, un ponente señaló que desde el cambio de siglo se observa un cambio en los objetivos de la integración que permite hablar de un quiebre respecto al multilateralismo tradicional.

Las características centrales de este nuevo multilateralismo son: a) es un multilateralismo ad hoc, es decir se crean instituciones para resolver los problemas coyunturales, en lugar de resolverlos o incorporarlos a las estructuras ya existentes, en un proceso que el ponente denominó: "fragmentación multilateral". Se trata de un proceso de fragmentación por intereses unido a la construcción de instituciones que los reflejen; b) Es un multilateralismo de Cumbres, en el cual los Presidentes son los principales protagonistas, lo cual deja poco espacio para la participación de actores de la sociedad civil; c) la ausencia de instituciones fuertes, ya sea en forma de Secretarías o de otros organismos encargados de realizar el seguimiento entre Cumbres; d) posee una doble proyección, se dirigen tanto a lograr el consenso interno como a proyectar estas posiciones a nivel internacional.

Si bien los participantes coincidieron en estas características, existieron diferencias al momento de analizar las consecuencias. Por un lado, algunos criticaron este sistema en la medida que los actores de la sociedad civil no tienen un espacio de participación, existen problemas para su financiamiento y las decisiones que emiten no son siempre acatadas. Otros, en cambio, defendieron la fragmentación multilateral, puesto que la diversidad de modelos permitiría encontrar uno que se adapte a las condiciones propias de la región. En este sentido, algunos valoraron como positiva la experiencia del ALBA, que promueve la integración por proyectos.

## Los vértices del triángulo

El análisis de la situación de los actores involucrados permitió percibir las posibilidades y los límites a la cooperación intercontinental. Durante el debate se descubrieron dos tipos de dificultades, según el actor del cual se hable. En EE.UU. y la UE, el principal obstáculo es el modelo de decisión, en especial en asuntos de baja prioridad; mientras que en América Latina el problema se centra en la ausencia de una voz autorizada para hablar en nombre de la región, que se desprende de la falta de instituciones fuertes o de un liderazgo regional reconocido.

Los panelistas señalaron que EE.UU. se encuentra en una posición particular dentro del triángulo, puesto que es el socio bilateral más importante tanto para la UE como para América Latina. Además, se trata del único Estado dentro del triángulo. Sin embargo, la complejidad de su sistema de decisión dificulta la aplicación de un modelo de decisión racional para analizarlo. Por otro lado, el país presenta una polarización política importante que impide la creación de una política de estado respecto a Latinoamérica; es decir las políticas en temas no prioritarios varían con el cambio de administración. Finalmente, se encuentra en una situación compleja por diferentes, pero interconectadas, razones. Para empezar, sufre un proceso de desgaste, político y económico, fruto de las guerras de Afganistán e Irak. Luego, ha sido el epicentro de la crisis financiera, lo cual debilita la credibilidad de su modelo de inserción internacional.

Más allá de analizar la situación coyuntural de EE.UU., los panelistas debatieron sobre el impacto de la administración de Obama en el futuro del triángulo, aunque sin lograr un acuerdo. Por un lado, algunos participantes defendieron las buenas intenciones del gobierno, como por ejemplo su mayor apertura al diálogo y su carácter más 'realista'. En cambio, otros señalaron que pese a lo dicho en sus discursos, Obama no introdujo modificaciones en áreas que son importantes para América Latina, como por ejemplo migración, narcotráfico y a política hacia Cuba. En cuanto a los motivos de la continuidad respecto a administraciones anteriores, los panelistas destacaron el desgaste político que sufrió la imagen de Obama en su primer año debido a la promoción de leyes, como la reforma sanitaria, que no fueron bien recibidas por los grupos conservadores y polarizaron la sociedad. En este contexto, la introducción de modificaciones profundas en política exterior en temas sensibles no parece políticamente rentable.

El segundo actor es la UE que, pese a tener un grado de cohesión interna importante, aun está lejos de poder presentarse como un actor unitario. Sin embargo, los panelistas creen que la entrada en vigor

del Tratado de Lisboa puede mejorar la situación. Ello se desprende de las importantes modificaciones institucionales que el mismo establece, y cuyo objetivo es darle una mayor visibilidad e influencia a la UE. Sobre este punto, uno de los participantes señaló que la UE se debate entre la profundización y la irrelevancia.

Entre las modificaciones introducidas por el Tratado fueron destacadas: 1) la creación de una Presidencia permanente de la Unión, con el objeto de lograr una mayor continuidad entre las Presidencias rotativas; y 2) la creación del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, cuyas funciones principales son: a) ejecutar la PESC dictada por el Consejo; b) velar por la coherencia de la acción de la UE en su conjunto; c) ser el Jefe/a de otra institución creada por el Tratado de Lisboa, el Servicio Europeo de Acción Exterior.

Si bien existió un consenso en la necesidad de las reformas, los panelistas no coincidieron respecto a sus consecuencias para el triángulo atlántico. Por un lado, el sector mayoritario opinaba que la reforma había ocurrido en un mal momento para las relaciones triangulares. En concreto, la nueva presidencia permanente y los cambios en los mecanismos de representación exterior restaron margen de maniobra a la Presidencia (rotativa) Española de la UE, cuyos objetivos, en particular el mayor acercamiento con los estados latinoamericanos, fueron trasladados a un segundo plano. Por otro lado, los cambios debilitan el ejercicio de influencia por los Estados individuales en especial en temas no prioritarios, como lo es América Latina. En síntesis, la Presidencia española de la UE, durante la cual se llevará a cabo la V Cumbre ALC-UE, presenta para estos participantes el sabor de oportunidad perdida para estrechar los vínculos birregionales.

Otros, en cambio, fueron más optimistas al analizar los cambios. En particular mencionaron que la formación del servicio exterior europeo durante la Presidencia rotativa de España daba a este Estado una oportunidad única para incluir a América Latina de una manera definitiva en la agenda europea.

En cuanto a América Latina, los panelistas coincidieron en señalar que todavía no se puede hablar de una región, sino que prevalecen los intereses de los actores nacionales. Esto se debería a la ausencia de instituciones fuertes o de un líder regional con capacidad de representación. Asimismo, las élites políticas se encuentran polarizadas respecto a temas importantes para la región, y el triángulo, como por ejemplo la actitud a adoptar frente a EE.UU. Así, mientras la mayoría de los Estados presentan un cierto recelo hacia la potencia del Norte, otros han decidido estrechar lazos con ella, ya sea en materia militar (Colombia) o en materia comercial (México, Uruguay, Chile, Perú y Colombia). El rechazo de los demás Estados a estas iniciativas ya sea abierto, como ocurrió a Colombia en el Consejo de Defensa Sudamericano tras la apertura de nuevas bases norteamericanas en su suelo, o más discreto, como las críticas a Uruguay en el seno del MERCOSUR, indica la fragilidad del proceso regional en su estado actual.

Al analizar los motivos de las dificultades latinoamericanas para presentarse como un actor regional, los analistas coincidieron en señalar dos factores: la ausencia de instituciones fuertes, ya mencionada, y la falta de líderes regionales. Al debatir sobre este segundo punto, los panelistas se preguntaron cuál es el rol que juega Brasil en la región. Así, uno de los participantes afirmó que Brasil no defiende intereses regionales a expensas de los propios, sino todo lo contrario. Tanto en el G20, cómo en Doha o en Copenhague, el gobierno de Lula presentó posiciones propias. Reforzando esta idea, un segundo panelista afirmó que en la actualidad se asiste a una huída regional de Brasil, que prioriza los temas de la agenda global por sobre la latinoamericana.

Por último, los panelistas se preguntaron cuál puede ser el futuro político de la región. En concreto, si bien todos abogaron por una mayor unidad, por el surgimiento de una identidad propia, surgieron dudas respecto a su contenido. Por un lado, la pregunta se basó respecto a si la nueva identidad debe ser americana, latina o sudamericana. Las diferencias son de dos órdenes: a) el número de Estados involucrados, b) la "naturalidad" de cada opción. Así, los expertos plantearon que la identidad latinoamericana tenía más sentido que las otras. La americana, que incluye a EE.UU. y Canadá, tiene para los ponentes poco sentido en virtud de las diferencias de historia y desarrollo de esos países respecto al resto. La sudamericana, restringida al subcontinente, pese a que presenta una mayor coherencia que la anterior, fue considerada como una creación política antes que histórica. Los panelistas consideraron que la opción por una identidad latinoamericana era la más coherente con la historia y el presente de la región.

## Los triángulos posibles

Debido a las dificultades mencionadas, pluralidad de actores y de intereses, hoy en día resulta imposible concebir un triángulo atlántico surgido de un proyecto macro de cooperación. Aunque las posibilidades de una institucionalización creciente de las relaciones atlánticas existen, los panelistas concluyeron que para que éstas puedan prosperar es necesario que avancen gradualmente, desde la identificación de amenazas o sectores en los cuales la cooperación es deseable hacia formas más complejas. Frente a la complejidad actual, derivada de la fragmentación de actores y de intereses, varios participantes coincidieron en que es preferible estudiar la cooperación entre la UE y las Américas en términos de triángulos de geometría variable para abordar los temas comunes. Ello significa que no todos los triángulos serán equiláteros; por el contrario, el grado de participación de cada actor dependerá de los intereses en cuestión.

En el evento se abordaron aquellos temas en que la cooperación triangular no sólo se presenta como deseable sino además como posible en virtud del interés de las partes. Entre los mismos se incluyeron el narcotráfico, la cooperación en seguridad y defensa, la cooperación al desarrollo, promoción de la democracia y el control de las migraciones internacionales.

### Narcotráfico

Los participantes coincidieron en señalar al narcotráfico como un área natural para la triangulación puesto que es un problema que afecta a las tres sociedades, aunque de manera diferente. Mientras en la UE y EE.UU. el principal problema está relacionado con el consumo; el panorama en América Latina es más complejo. En este sentido, los participantes reconocieron que la tradicional diferencia entre Estados productores/de tránsito/consumidores es cada vez más borrosa. Si bien los Estados andinos son aún los principales productores de hoja de coca y los Estados centroamericanos pueden ser considerados 'de paso', la cantidad de droga que permanece en la región aumenta año a año. Por otro lado, la falta de consenso respecto a la forma en que debe ser abordado el tema supone un desafío adicional. Así, mientras Bolivia ha legalizado el cultivo de hojas de coca para cultivos tradicionales; Colombia y México han declarado la guerra al narcotráfico.

La ayuda internacional se debate entre las mismas opciones. EE.UU. promueve una campaña punitiva contra toda la cadena de producción de drogas, desde el campesino hasta el consumidor. Su estrategia se basa en el *law enforcement*, para lo cual utiliza estrategias, medios y objetivos militares. Por su parte, la UE posee una visión diferente del fenómeno de las drogas, que parte de aceptar el principio de responsabilidad compartida debido a la importancia de su demanda. Por ello, presenta un enfoque más balanceado cuyos elementos principales son a) reducción de la oferta, a través de la promoción del desarrollo alternativo, o sea la creación de oportunidades rentables para el campesino distintas al cultivo de hoja de coca. b) reducción de la demanda.

Si bien estas estrategias suelen ser presentadas como opuestas y contradictorias, los ponentes coincidieron en que ambas estrategias no son excluyentes entre sí, sino complementarias. La eliminación de las drogas requiere tanto la aplicación de elementos de *law enforcement*, como de elementos que promuevan la prevención y la rehabilitación. Sin embargo, para que esta complementariedad sea posible es necesaria una mayor cooperación entre EE.UU., la UE y las sociedades meta.

Un punto sobre el cual los presentes no lograron el acuerdo es sobre la despenalización del consumo. Mientras para algunos puede ser una alternativa viable, otros señalaron que no propone una estrategia positiva de que hacer, sino que por el contrario se trata de acciones negativas: desmilitarización, descriminalización y despenalización.

### La cooperación en seguridad

La cooperación en materia de seguridad es por su naturaleza más difícil de alcanzar que en otras áreas. El pensamiento militar, tal como lo señaló un participante, se basa en la adopción de los worst case scenarios. Por ello, la cooperación en la materia no es natural, sino que requiere de un alto grado de confianza entre las partes o la presencia de amenazas comunes que permitan dejar de lado las diferencias.

En este punto, los ponentes coincidieron en que EE.UU. es poco proclive a la triangulación por dos motivos, según la región de la que se hable. En el Mar del Caribe, no permite la participación de potencias extranjeras

debido a que considera a la región como su zona de influencia. En América del Sur, y salvo en el caso colombiano, no tiene un interés estratégico primordial, por lo que la cooperación es menos relevante.

Respecto a la UE los panelistas destacaron que ha adoptado un perfil bajo en materia de seguridad. Para ellos, no se trataría de un problema de capacidad, sino de falta de voluntad. América Latina no es un escenario de seguridad para los europeos dado que allí no se encuentra ninguna amenaza a sus intereses. Salvo por España, Francia y Portugal, para los demás Estados de la UE la región es apenas un mercado para la venta de armamento. Fruto de ello, resulta que los Estados de la UE con intereses en la región optan por la vía bilateral. De esta forma, a los mencionados Estados se le añaden Reino Unido y los Países Bajos como actores con algún peso en la región.

En cuanto a América Latina, los panelistas señalaron diferentes razones por las que no se presenta como un socio en materia de seguridad. Pese a que la región es considerada una zona de paz, las diferencias interestatales persisten. Ello limita las posibilidades de coordinación con actores externos. Por otro lado, no existe un consenso en la región respecto a cuáles son las amenazas a la paz en la región, ni respecto a cómo deben ser enfrentadas. No obstante, para algunos participantes, la creación del Consejo de Defensa Sudamericano promete modificar esta situación. Por último, Brasil ha adoptado una postura que en el seminario ha sido calificada de esquizofrénica. Desde Itamaraty se promueve la exclusión de las potencias extranjeras, aduciendo que es capaz de garantizar la seguridad de la región; sin embargo, las Fuerzas Armadas brasileras admiten la necesidad de cooperación con otros Estados para alcanzar dicha meta.

Otro de los temas mencionados al hablar sobre la seguridad en América Latina ha sido el rearme que algunos Estados han llevado adelante. Sobre este punto, los panelistas consideraron que el aumento de los presupuestos de defensa ni se encuentra motivado ni conduce a una mayor conflictividad por dos razones. Primero, los Estados que han hecho las mayores compras (Brasil, Venezuela y Chile) no presentan conflictos entre sí. Por otro lado, los panelistas consideraron improbable que las diferencias que subsisten entre algunos Estados den lugar a una escalada armada, aunque no descartaron que puedan llegar a generar tensiones locales.

Pese a este panorama, los participantes señalaron que la cooperación triangular no sólo era posible, sino que de hecho ya tenía lugar. Para explicarlo, los panelistas recordaron que América Latina no es sólo una receptora de ayuda, sino que es una productora de seguridad. El mejor ejemplo de ello es su participación en las Misiones de Paz de la ONU, como Haití y algunas en África donde ya colabora estrechamente con las misiones europeas. Por lo tanto, la cooperación en el mantenimiento de paz en terceros Estados es un espacio donde la cooperación puede ser profundizada.

Otro ámbito en el cuál los participantes consideraron que la cooperación posible era posible es el naval. Más específicamente, señalaron como objetivo la defensa del Atlántico sur, región que atraviesa un proceso de recuperación de su importancia estratégica. La misma se derivaría de tres factores. Primero, es una de las vías que los narcotraficantes explotan para llevar la droga a Europa. Segundo, se trata de una zona rica en recursos energéticos tanto del lado sudamericano como del africano. Por último, en la medida que la situación en el Golfo de Adén se mantenga, el tráfico marítimo del Atlántico Sur puede incrementarse. Sin embargo, la disputa que mantienen Gran Bretaña y Argentina por la soberanía de las Islas Malvinas (o Falklands en inglés) puede disminuir las perspectivas de cooperación en este punto.

Un tercer área en la cuál la cooperación es posible e incluso necesaria es en el combate al crimen organizado en Centroamérica. Dada la naturaleza transnacional del fenómeno, los expertos consideraron que la cooperación triangular es indispensable. Entre los aspectos internacionales del fenómeno los participantes señalaron el lavado del dinero proveniente del narcotráfico y el tráfico de armas ligeras desde EE.UU. Asimismo, la cooperación debe promover la constitución de fuerzas locales no militares para combatir el delito en los Estados más afectados.

Por último, un panelista señaló que a nivel bilateral existen contactos ente los diferentes vértices del triángulo, siendo el caso más importante la OTAN; por lo que el desafío consistiría en multilateralizar los acuerdos existentes con el objeto de lograr un marco coherente para la cooperación triangular.

## Cooperación al desarrollo

En el panel se buscó abordar las nuevas formas que la cooperación al desarrollo podría adoptar dentro del triángulo. Aquí los panelistas destacaron la necesidad de abandonar los paradigmas tradicionales en materia de ayuda y promover un modelo que se acercara un poco más al empleado en la cooperación entre Estados del sur. Frente al auge de la cooperación Sur-Sur, la cooperación tradicional no pierde importancia. En efecto, los participantes señalaron que los Estados de la OCDE siguen siendo los responsables de la mayor cantidad de Ayuda Oficial al desarrollo (AOD), así como los principales productores de tecnologías.

Entre las características propias de la cooperación Sur-Sur que podrían reciclarse para la cooperación tradicional los participantes mencionaron: a) el quiebre en la relación donante-receptor, a diferencia de este modelo la relación se plantea como simétrica, en la que ambas partes se enriquecen de la experiencia. Trasladado a la cooperación tradicional, la aplicación de este principio supondría la desaparición de las conductas paternalistas; b) la efectividad de la cooperación, en términos de costo-beneficio, lo cual en condiciones de escasez mundial de recursos no deja de presentarse como una ventaja comparativa. Sin embargo, algunos expertos cuestionaron este punto. El argumento reside en que puesto que la cooperación Sur-Sur no acepta los principios de la tradicional AOD, entre ellos los referidos a la medición de impacto, es difícil saber cuál ha sido el beneficio real de la cooperación.

Asimismo, los panelistas coincidieron en señalar que este tipo de triangulación trae importantes beneficios para los Estados participantes, pero que también existen algunas dificultades. En cuanto a los beneficios para las sociedades receptoras, se mencionó que se evita la duplicación de esfuerzos y se facilita la sinergia entre diferentes proyectos. Los Estados del Norte también se benefician puesto que pueden utilizar una menor cantidad de recursos más eficazmente; y los cooperantes del Sur adquieren una mayor formación de sus técnicos. En el caso de América Latina, donde la mayoría de los Estados son de renta media, la triangulación presenta un beneficio adicional, puesto que les permite seguir como receptores (indirectos) de ayuda.

En cuanto a los desafíos que presenta la cooperación triangular, los participantes destacaron dos cuestiones. Por un lado, la mayor dificultad para la apropiación de proyectos en las sociedades receptoras. Por el otro, tras reconocer en la cooperación un instrumento de política exterior, la menor eficiencia que presenta la triangulación en la promoción de los objetivos nacionales. Esta dificultad se deriva del hecho de tener que consensuar con otros dos Estados, con intereses particulares que pueden no coincidir con los propios, el lugar al que se dirigirá la ayuda.

En cuanto a los escenarios para la triangulación, los panelistas enfatizaron la importancia de la cooperación para los Estados en condiciones de extrema pobreza, como Haití, Nicaragua, El Salvador y Bolivia. Por otro lado, también se mencionó la posibilidad de transportar las experiencias a otros continentes, de manera tal que, por ejemplo, se pueda mejorar la cooperación con África Lusófona, región a la cual Brasil destina importantes recursos y que posee una dimensión estratégica para la UE, dada la creciente importancia de esta región como punto de paso de la droga latinoamericana y la influencia que los narcotraficantes tienen sobre las instituciones políticas en dichos Estados.

## La promoción de la democracia en América Latina

Otro de los temas sobre los cuales versó el seminario fueron las condiciones existentes para la promoción de la democracia en América Latina. De una manera más concreta sobre cuál es la situación actual en los Estados latinoamericanos y qué posibilidades existen para avanzar en un diálogo transatlántico. Debido a la naturaleza política del tema, los expertos han sido más cautos respecto al pronóstico de una cooperación futura.

La primera dificultad que encontraron fue la falta de un consenso latinoamericano respecto a los valores de la democracia. Como un participante señaló, en la región conviven diferentes modelos democráticos: a) liberal-representativa, b) directa-participativa, c) populismo. Este último es una respuesta propia de la región, surgida de la fragilidad institucional y las dificultades para la incorporación de los sectores excluidos

en la arena política. En este sentido cabe interpretar al populismo como una consecuencia, y no como una causa, de la debilidad democrática.

La presencia de estas tres visiones da lugar a políticas diferentes e incluso opuestas respecto a los temas relevantes para la región, tanto en su interior como en las relaciones con EE.UU. y la UE. Los ejemplos de ello son las posturas adoptadas frente a Cuba y Honduras. En cuanto al primero, éste ha recibido una plena aceptación e inclusión dentro del sistema latinoamericano, tal como lo demuestra su entrada en el Grupo de Río. Por el lado de la UE, la política hacia Cuba es de un compromiso condicionado, mientras que desde EE.UU. se alternaron compromisos y sanciones. Respecto a Honduras, los Estados latinoamericanos se dividieron entre aquellos que aceptaron el gobierno surgido de las elecciones post-golpe y los que no. Por su parte, la UE y EE.UU dudaron en un comienzo, pero al final reconocieron la legitimidad del gobierno de Porfirio Lobo.

Más allá de las diferencias conceptuales respecto a los contenidos de la democracia, los ponentes coincidieron en que las democracias latinoamericanas enfrentan dos amenazas para su consolidación, simbolizadas por los casos extremos de Honduras y Ciudad Juárez. Por un lado se encuentra el resurgimiento de poderes tradicionales, propios del siglo XX. Estos conforman nuevas oligarquías de facto, es decir grupos que ejercen influencias sobre el aparato estatal sin un reconocimiento democrático previo, como por ejemplo sindicatos, Fuerzas Armadas, Iglesia. Por otro lado, se da el ascenso de poderes ocultos, característicos del siglo actual, como por ejemplo los narcotraficantes o las redes criminales. Son poderes que actúan al margen de los Estados, en aquellos espacios públicos de los cuales éste se ha retirado. Si bien el detonante del surgimiento de ambos poderes no constitucionales (tradicionales y ocultos) es el mismo, i.e. el fracaso en la aplicación de políticas reducción del aparato estatal, la forma precisa que adquieren en cada sociedad depende de factores históricos más profundos.

Los debates también incluyeron un análisis sobre los mecanismos actualmente vigentes para la promoción de la democracia: la cláusula democrática del Grupo de Río y la Carta Democrática de la OEA. En relación al primero, un participante indicó que habría perdido su razón de ser al adoptar una visión demasiado amplia de qué es la democracia, lo cual quedó reflejado en la aceptación de Cuba como miembro de la organización. En lo que respecta al segundo, el debate fue más intenso y el acuerdo no fue posible.

Por un lado, algunos panelistas restaron importancia a la Carta como un instrumento de cooperación regional por varias razones, entre las cuales destacaron: a) Problemas del texto del tratado. En concreto, se mencionaron la ausencia de indicadores que permitan saber qué es y cuándo se produce un quiebre democrático; la no autoimplementación de la Carta, cuya aplicación debe ser solicitada por el Estado en el cual se realizará la intervención; y que su aplicación se limita a la verificación de elecciones regulares, sin que se realice un seguimiento. b) Dificultades en la aplicación. Un panelista señaló que cuando la OEA invocó la Carta, en respuesta al golpe de estado de Honduras, los resultados fueron negativos. c) Falta de confianza. Para los participantes es el problema principal. Los Estados latinoamericanos recelan de las intenciones de los otros, tanto de EE.UU como de sus socios regionales, con lo cuál la posibilidad de construir consensos en torno a la democracia es menor. La dificultad para aplicar la Carta reside entonces en la falta de voluntad de los Estados para que su aplicación sea posible. En este sentido, los participantes indicaron que la Carta es una muestra de la primacía del principio de no intervención sobre el respeto a la democracia.

Otros participantes se mostraron más indulgentes respecto a la Carta. Al respecto señalaron que pese a las dificultades que presenta, el hecho de que el documento haya sido aprobado representa un compromiso, aunque sea formal, con los valores democráticos. Asimismo, se señaló la posibilidad de futura de utilizar la Carta como un instrumento para hacer públicas las denuncias, aún cuando luego no lleve a presiones formales.

Por último, los participantes lamentaron la ausencia de Europa de los debates sobre la democracia. En concreto, la experiencia de la UE en la elaboración de indicadores democráticos aplicables a los Estados el

Este en su transición podría haber resultado útil en el caso latinoamericano. Ello a su vez podría haber dado origen a la redacción de una Carta Democrática Europeo-Latinoamericana.

## Migraciones

A pesar de ser un tema que involucra a las tres sociedades y en el cual una respuesta eficaz solo puede surgir de la coordinación internacional, los participantes se mostraron escépticos respecto a las posibilidades de una triangulación. La razón de ello estriba en los diferentes tratamientos que adquiere el tema en cada vértice. Por el lado estadounidense, como consecuencia de los ataques del 11 de septiembre, ha surgido una tendencia a securitizar la migración internacional, percibiendo al inmigrante como una amenaza a la seguridad. Por lo tanto, la política de inmigración es considerada un asunto de política interna, poco apta para su negociación internacional.

En la UE, los inmigrantes latinoamericanos son numerosos, pero se concentran en pocos Estados – principalmente España y, en menor medida, Italia y Portugal- por lo que el tema parece ser irrelevante a nivel europeo. Cabe mencionar que existen distintas políticas según el tipo de inmigrante. Así la mano de obra calificada es bienvenida, aun cuando luego sea infravalorada, mientras que con el inmigrante con menos conocimientos el tratamiento es más riguroso. El doble estándar es, para los ponentes, un obstáculo en el camino a un acuerdo internacional sobre la materia puesto que disminuye la coherencia interna.

En cuanto América Latina, los panelistas consideran que presenta ciertas contradicciones en este tema que no permiten que tenga un mayor peso en los foros bilaterales. En concreto, señalan que aunque la región promueve la concesión de mayores derechos a los inmigrantes latinoamericanos en el exterior no implementa políticas generosas y comunes hacia los inmigrantes regionales. Algunos participantes llegaron incluso a tildar de inhumano el trato que reciben los inmigrantes en América Latina. Como ejemplo, se refirieron a la situación de los centroamericanos que atraviesan México para llegar a EE.UU.

Asimismo, algunos expertos dudaron de la voluntad de los gobiernos de los tres vértices para promover una modificación de la situación actual. Para explicarlo señalaron los beneficios que los Estados obtienen del mantenimiento del status quo. Los Estados desarrollados se benefician puesto que los menores salarios que perciben los inmigrantes irregulares actúan como un subsidio encubierto a las empresas, en la medida que se ahorran los costos de seguridad social; al mismo tiempo, obtienen ingresos provenientes de los impuestos que cobran a los inmigrantes. Por el lado de los países expulsores, las ganancias incluyen, pero no se limitan, a las remesas. Junto a este aspecto cabe considerar otros factores, como la estabilidad surgida de la menor desocupación.

Sin embargo, otros ponentes señalaron las pérdidas experimentadas en los Estados emisores. En muchos casos, los migrantes son personas con un nivel de educación medio-alto, por lo que la migración resulta en una pérdida de capital humano. Por otro lado, la disminución de la población en condiciones de trabajar pone en riesgo el sistema de pensiones. Finalmente, la existencia de una población “flotante”, es decir que no tiene una residencia fija en ningún Estado sino que se mueve entre ambos, dificulta el cálculo de la población de una determinada región. A su vez esto tiene un impacto negativo en el diseño de políticas públicas adecuadas a sus necesidades, como por ejemplo obras de infraestructura o de provisión de servicios, como hospitales y escuelas.

Por último, los participantes consideraron que la crisis actual es un momento propicio para repensar el rol del migrante. En efecto, la crisis ha ayudado a reducir los flujos de migrantes con lo cual se dispone del tiempo político necesario. Para ello, el análisis sobre las migraciones internacionales debe evolucionar para incluir otras dimensiones aparte de la económica, tanto al considerar los factores de expulsión como al estudiar los efectos en la sociedad de destino. Para lograr este cambio es necesario que América Latina, en su condición de actor más interesado, construya un discurso unificado en la materia que permita analizar al migrante de una forma integral, sumando a la dimensión económica el valor social, dado que es un portador de cultura y de capital social. En otras palabras, es necesario que se estudie al migrante como factor de desarrollo.

## Perspectivas para el futuro

De los distintos debates que animaron al seminario se desprende que la cooperación triangular es a la vez dificultosa y prometedora. Es dificultosa, puesto que las diferentes partes necesitan consolidar y alinear

sus intereses de cooperación de forma tal que puedan diseñarse políticas a largo plazo consistentes con la creación de mecanismos de cooperación, no necesariamente institucionalizados. Y prometedora en la medida que permitirá hacer frente a los desafíos comunes que enfrentan las sociedades (drogas, migraciones) al tiempo que se avanza sobre cuestiones referidas a la gobernanza global, en especial en materia de la Nueva Arquitectura Financiera Internacional pero también mediante las misiones de mantenimiento de la paz.

Sin embargo, como lo indicó un panelista la conformación misma de la agenda triangular se plantea como un obstáculo para la profundización de las relaciones. Esto se desprende del hecho que los temas importantes para el sistema internacional, como por ejemplo el terrorismo y la no proliferación, no lo son para las relaciones triangulares; e inversamente, los temas regionales, como narcotráfico e inmigración no son relevantes en el escenario global. La única excepción es la cooperación en materia de cambio climático.

Los participantes reconocieron que existe un tema que debería ser central en la agenda triangular de cara al futuro puesto que atraviesa de manera transversal las discusiones anteriores: la reforma del Estado latinoamericano. A diferencia de décadas pasadas, el objetivo consiste en construir un Estado que sea capaz de brindar seguridad y servicios básicos a sus ciudadanos, para enfrentar la desigualdad social y la violencia urbana. Estos problemas, si bien golpean con especial fuerza a Latinoamérica, también se encuentra presente en los demás vértices. Por otro lado, la promoción de la cohesión social es vista como un paso adelante en el combate del narcotráfico, el crimen organizado y la reducción de la emigración.

En cuanto al contenido propio de este tema, los panelistas mencionaron la necesidad de reformar las políticas sociales y el fortalecimiento del sistema jurídico. Respecto al primero, los presentes consideraron que algunas políticas sociales empleadas en la actualidad no sólo son insuficientes, sino que se convirtieron en reductos del clientelismo político.

Los panelistas destacaron que la cooperación entre Europa y las Américas cuenta con una ventaja: la existencia de mecanismos institucionales establecidos y afianzados para el diálogo. Entre ellos cabe incluir la Cumbre de Presidentes ALC-UE, las Conferencias Iberoamericanas, la Organización de Estados Americanos, la OTAN y la OSCE. Si bien se trata de espacios multilaterales son el indicio de que una mayor cooperación es posible y la prueba de la confianza existente entre las partes. Asimismo, los panelistas esperan que estos foros puedan convertirse en pilares de una integración triangular en la medida que sea posible establecer medidas de coordinación entre ellas.

Para lograr profundizar las relaciones triangulares es necesario que se produzcan cambios, tanto al interior de los actores como en el modo en que estos conciben las relaciones entre sí. A continuación se recuperan algunos de los puntos en los cuáles hubo consenso entre los panelistas:

- La cooperación internacional entre las partes es más importante que nunca. Los Estados se enfrentan hoy a desafíos transnacionales, tal es el caso del narcotráfico o de la migración, y en los cuales se debe aceptar el principio de corresponsabilidad. Asimismo, el sistema internacional muestra la necesidad de avanzar hacia un Bretton Woods II, que para su diseño requiere la colaboración de las tres partes.
- América Latina debe trabajar en su construcción como un actor internacional. Esta tarea comporta dos cuestiones diferentes. En primer lugar, debe profundizar la integración regional con el objeto de lograr expresarse con una sola voz como la única manera de obtener un espacio en las agendas de EE.UU. y la UE. En segundo lugar, debe definir en sus términos los problemas que le afectan, en especial respecto al narcotráfico y la inmigración, de forma que las políticas realizadas conjuntamente se adapten a las necesidades locales.
- La UE también tiene una asignatura pendiente en materia de relaciones triangulares debido a la baja prioridad en sus relaciones con América Latina. La construcción de la nueva maquinaria de política exterior estrictamente europea durante la Presidencia española se presenta como una ocasión propicia para reubicar a la región en un lugar más visible.
- Estados Unidos debe desmilitarizar sus relaciones hacia América Latina, en especial en materia de drogas y de inmigración, con lo cual se abriría el juego a cursos de acción alternativos.

- Una de las enseñanzas de la cooperación Sur-Sur son los beneficios que se pueden obtener de un diálogo horizontal sobre las partes, ausente de paternalismos. La cooperación triangular (Norte-Sur) debe avanzar en esta dirección, si no desea estancarse.
- Las Cumbres interregionales son útiles, pero necesitan complementarse con acciones efectivas en el terreno, de lo contrario propuestas como el Foro ALC-UE en materia de drogas quedan reducidos a espacios de diálogo de importancia cada vez menor. Asimismo, hay que encontrar o diseñar mecanismos que permitan la coordinación entre las diferentes Cumbres como un escalón previo a la cooperación triangular.
- En lugar de avanzar con propuestas para la eliminación de las drogas del continente, la cooperación debería comenzar, por ejemplo, con acciones locales de forma que permita el aumento de la confianza.
- Resulta necesario avanzar hacia otros tipos de cooperación internacional. Los Estados no pueden seguir siendo los únicos motores de la integración; es necesario que se aumente la participación de actores de la sociedad civil, como ONG's y universidades; así como otros actores estatales, por ejemplo Parlamentos y entes sub-nacionales.
- América Latina debe dejar de concebir las relaciones con la UE y los EE.UU. como de equilibrio y maximizar su cooperación con ambos actores, tanto bilateral como triangularmente.

Respecto a temas específicos de la cooperación los panelistas formularon las siguientes recomendaciones:

- (1) Es necesario un mayor diálogo entre la UE y los EE.UU. en materia de lucha contra las drogas. Ello permitirá un discurso claro sobre el alcance y el contenido de la lucha. Por otro lado, un diálogo más abierto permitirá una mayor complementariedad de las políticas que aumente su efectividad. Finalmente es necesario debatir estrategias alternativas al prohibicionismo, sin necesariamente llegar a una legalización del consumo.
- (2) Una propuesta concreta en materia de drogas consiste en desarticular el vínculo grandes ciudades-grandes drogas mediante programas de cooperación descentralizada que permitan replicar experiencias municipales exitosas, como la de Santiago de Chile.
- (3) En relación a la migración, los espacios para cooperación son menores, sin embargo una adecuada reconceptualización del fenómeno es clave para lograr acuerdos internacionales, bilaterales o triangulares.
- (4) En materia de cooperación Sur-Sur, las relaciones triangulares pueden ser útiles en la medida que permitan la difusión de las experiencias exitosas y otorguen indicadores que permitan medir el impacto de este tipo de cooperación.
- (5) La cooperación técnica triangular obliga además a los Estados participantes a abrir nuevos canales de diálogo que permitan una utilización estratégica de los recursos. De manera concreta, es necesario aumentar el diálogo sobre los objetivos de la cooperación.
- (6) La cooperación triangular en materia democrática es complicada puesto que requiere de la adopción de una definición laxa de su alcance y contenidos, que no obstante no la vacíe de significado. Es decir, que no permita incluir sistemas no democráticos como el cubano.
- (7) En relación a las amenazas internas que enfrentan las sociedades latinoamericanas, es necesario retroceder en las políticas de militarización para darle espacio a nuevas respuestas. Entre ellas se mencionó la reforma del Estado y la incorporación de nuevos actores en materia de seguridad, por ejemplo, los cuerpos de Gendarmería.

## Listado de Ponentes por panel

Palabras de Bienvenida

Enrique V. Iglesias – Diego Hidalgo

El emergente Escenario Global: convergencias y divergencias

Federico Steinberg – Thomas Legler – Ricardo Sennes. Moderador Enrique V. Iglesias

El Futuro del “consenso democrático”

Susanne Gratius – Raúl Benítez Manault – Peter Hakim. Moderadora: María Salvadora Ortiz

Un diálogo más horizontal sobre migración

Javier Urbano Reyes – Gemma Pinyol – Érika Ruiz Sandoval. Moderadora Anna Ayuso

Nuevos Enfoques en los desafíos compartidos de seguridad

Dirk Kruijt – Hal Philip Klepak – Francine Jácome. Moderador: Günther Maihold. Comentarista: Alfredo Valladão

Un modelo innovador de cooperación al desarrollo

Andrew Mold – Cristina Xalma – Ricardo Herrera. Moderadora: Susanne Gratius

Las perspectivas del triángulo América Latina, Europa y Estados Unidos

Peter Hakim – Fernando García Casas – Fernando Carrillo Flórez. Moderador: Francisco Aldecoa. Comentarista: Carlos Alzugaray.

Intervención de Clausura

Francisco Montalbán Carrasco

Las ideas expresadas por los autores en los documentos difundidos en la página web no reflejan necesariamente las opiniones de FRIDE. Si tiene algún comentario sobre el artículo o alguna sugerencia, puede ponerse en contacto con nosotros en [fride@fride.org](mailto:fride@fride.org)

Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior  
C/ Goya, 5-7 pasaje 2ª - 28001 Madrid - Telf: 91 244 47 40 - Fax: 91 244 47 41 - E-mail : [fride@fride.org](mailto:fride@fride.org)  
[www.fride.org](http://www.fride.org)