

Una agenda transatlántica ampliada a Latinoamérica y el Caribe: hacia un área euro-americana

Vicente Palacio

Introducción

El actual panorama de relaciones entre la Unión Europea y las Américas (América Latina y Caribe (ALC) y sub-regiones; EEUU y Canadá), se halla hoy compartimentado en múltiples vínculos bilaterales o birregionales de naturaleza estanca. Esta situación arroja algunas sombras: falta de dirección política, multiplicidad de foros, o dispersión de recursos. Unas carencias que repercuten desde hace años en una cierta *malaise* entre ambas orillas del Atlántico. Puede hablarse de un cierto *impasse* mantiene de facto una descoordinación, cuando no rivalidad, entre EEUU y algunos países europeos; incrementa la distancia entre Europa y ALC, y debilita aún más la posición de España en la región ALC.

Este capítulo plantea la necesidad de establecer un área euro-americana como un posible marco político, más amplio e integral que el que rige las actuales relaciones entre Europa y las Américas. Se sostiene que dicho marco beneficiaría a todos los actores implicados, y que España, en particular, tiene un interés estratégico en avanzar hacia la articulación de un área tal. De acuerdo a esto, más abajo se identifican algunas oportunidades y barreras a este proyecto; algunos elementos y políticas comunes en esa área; y se sugieren los foros en los que se podría empezar a trabajar para crear un germen de relación euro-americana, la cual, sostenemos, beneficiaría a todos sus actores.

No se lleva a cabo aquí un estudio exhaustivo de todas los aspectos de esas relaciones – políticas, mecanismos institucionales, sino que dicha área se plantea más bien a la manera de una hipótesis de trabajo, y por tanto únicamente se esbozan sus líneas más generales. Se lleva a cabo una propuesta de replanteamiento general a partir de algunas realidades, acompañado de una sugerencia de las posibles líneas de investigación y los pasos políticos fundamentales que, de llevarse a cabo podrían llevar a la configuración de un área euro-americana.

Ampliar la relación transatlántica: una *Europa más amplia* y su correlato en las Américas

Hasta ahora, la comunidad transatlántica se ha entendido como un asunto básicamente entre Estados Unidos y Europa. Ambos actores han pasado por alto la potencialidad de entablar un diálogo conjunto, sostenido y estratégico, con los países de ALC, así como con otro actor tan importante y vinculado estrechamente con todos los anteriores, como es Canadá.

La vasta región que abarca las Américas y Europa comparte no solo una herencia común – historia, valores, instituciones - sino también los elementos con los cuales construir una comunidad transatlántica más amplia: comercio, inversiones, inmigración e intercambios dinámicos culturales y sociales. Además, hay un elemento común fundamental a los ciudadanos del área transatlántica, que la diferencian de otras: altas expectativas políticas.

En el lado ALC, una mejora significativa en la normalización democrática, unida al crecimiento económico sustantivo de la última década, sugieren que una amplia interconexión, multidireccional de cooperación hemisférica es posible. La nueva Administración estadounidense de Barack Obama ha expresado un compromiso renovado con Centroamérica, Caribe y Suramérica, basado en el respeto mutuo y la colaboración. Esta actitud positiva debería abrir el camino a los europeos para forjar un diálogo conjunto y estructurado sobre ALC, que se construya sobre la base de la cooperación, y haga de las propuestas competitivas una cosa del pasado.

Entre los intereses de las economías más avanzadas de esta vasta región (los EEUU, Canadá, la UE), se halla la promoción de una área de prosperidad y desarrollo con ALC, región con la cual mantienen una fuerte relación histórica, económica, política, y cultural. En particular, el diálogo estratégico con un ‘BRIC’ como Brasil por parte de EEUU y de la UE, respectivamente, está en sus comienzos y encierra un enorme potencial de desarrollo.¹

Ha llegado el momento de concebir una estructura más amplia de acción entre los EEUU y la UE, abierta a una colaboración con sus vecinos. Hasta ahora, la inclusión en la Agenda Transatlántica UE-EEUU de un diálogo fructífero entre ambos actores sobre el resto de países no pertenecientes a la Unión (el Este europeo), dando voz a EEUU en este asunto, obedecía a un planteamiento común para propiciar una *Europa más amplia*. Este diálogo debería tener su correlato en un mayor compromiso de la UE con las Américas, constituyendo un “Hemisferio

¹ Por ejemplo, EEUU y Brasil desarrollan incipientes Diálogos sobre Energía o Seguridad, de manera simultánea a sus disputas comerciales. Por su parte, la UE y Brasil han puesto en marcha una Asociación Estratégica desde su Cumbre bilateral en julio de 2007 en Lisboa. Ver Consejo de la Unión Europea, Declaración Común Cumbre UE-Brasil, Lisboa, 4 de Julio de 2007, en http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/er/95167.pdf

Occidental” más amplio. Si esta lógica cristaliza, podríamos avanzar desde un área euro-americana hacia una Asociación Euro-Americana (AEA) de prosperidad y de cohesión social. Una partenariado así se constituiría a partir de la incorporación progresiva de una gran parte de los países menos desarrollados de la región, así como de unos pocos BRIC (Brasil, México), a los programas e instituciones transatlánticas, dejando la puerta abierta incluso a Nigeria o Suráfrica.

Pero estos foros transatlánticos no deben excluir muchos de los canales bilaterales y multilaterales que puedan ser establecidos entre las naciones de esta región en expansión, con otros del Pacífico, Asia, o Rusia. En el futuro, las relaciones trasatlánticas deben explorar el potencial enorme de las corrientes del comercio, inversiones y poblaciones en todo el Hemisferio Atlántico. No debemos perder la visión del nuevo contexto global en el cual tiene lugar hoy la geopolítica, o de otras asociaciones como APEC o ASEAN.

Algunos datos y tendencias del área euro-americana: incentivos y barreras

El mapa de la integración regional en las Américas, así como entre éstas y la UE, tiene dos características que delimitan tanto las posibilidades como los límites de un posible área euro-americana. La primera es un flujo intenso en comercio, inversiones, o migración. La segunda es la fragmentación y la falta de coordinación en sistemas de acción, programas específicos o instituciones entre los actores principales. Una investigación de las posibilidades de un área tal debería tener en cuenta los siguientes aspectos, que funcionan como incentivos favorables a una acción política sostenida en esa dirección. Muy someramente:

a) Vínculos económicos

El área euro-americana cuenta con casi un tercio de los estados del mundo, y aproximadamente un 70% del PIB mundial. El comercio y las inversiones entre los EEUU y la UE (el más grande del mundo) se sumaría al flujo entre estos dos actores con Canadá y ALC, respectivamente. A modo de ejemplo de algunas interconexiones mutuas:

→ EEUU es el principal inversor en la región ALC, y, con mucho, el principal socio comercial e inversor en México, al igual que en la región Centroamericana (CAFTA), y segundo socio comercial de Brasil

→ La UE es el segundo inversor en Canadá, solamente precedida por los EEUU. A pesar del estancamiento en los Acuerdos de Asociación de la UE con ALC, y la irrupción de otros actores en la región como China, la UE sigue como el segundo inversor en ALC después de los EEUU y está forjando relaciones más estrechas con Brasil, México, o Chile, mientras trata de relanzar acuerdos de asociación con Mercosur y Centroamérica. En particular, los países europeos mediterráneos tradicionalmente involucrados en ALC, como España, Portugal,

Francia, o Italia, tendrían un interés especial en fortalecer la cooperación con EEUU y Canadá.

→ La llamada *Estrategia para las Américas* de Canadá busca reforzar su presencia en ALC.² La Inversión Extranjera Directa de Canadá, excluyendo a México y Barbudas, es tres veces mayor que la IED canadiense en toda Asia. Al mismo tiempo, Canadá esta acercándose de manera activa a la UE, y están en marcha las negociaciones para un Acuerdo Comprensivo de Comercio, desde la Cumbre bilateral de Mayo 2009. Un Acuerdo que, de concretarse, podría resultar el más acuerdo birregional más avanzado entre dos bloques desarrollados hasta la actualidad.

→ No menos crucial para la prosperidad y estabilidad del continente es el papel de liderazgo y mediación creciente en los procesos regionales, de Brasil. La potencia suramericana acumula ya el 40% del PIB de ALC y tiene más de un tercio de la población de la región (190 millones). La expectación política y empresarial europea por Brasil es máxima, habiéndose lanzado, como se apuntaba antes, una Asociación Estratégica bilateral, mientras EEUU están desarrollando un dialogo con los brasileños sobre asuntos similares: energías limpias, cambio climático o inversiones.

b) Flujos de población

En términos demográficos, la ampliación del Hemisferio Occidental a Europa, sumaría un cuarto de la población mundial, con casi 1.4 billones de personas, si bien con tasas de crecimiento en las Américas por encima de las europeas. Aunque no sea tan importante en términos cuantitativos, comparado con el 60% de Asia, sí lo es como factor cualitativo. Pues la inmensa mayoría de los flujos migratorios originados en ALC tienen como destino principal EEUU y la UE. Sin embargo, las fuertes restricciones de visados y las erráticas laborales, poco planificadas, en EEUU o en Europa, son importantes obstáculos para el trabajo y los intercambios de capital humano entre dichas regiones.

c) Ámbitos de Seguridad

En términos de estructuras de seguridad, la OTAN, la PESD, y el recién creado Consejo de Defensa Suramericano figuran entre las entidades de defensa más potentes de la esfera internacional, con proyección global y susceptibles de trabajar en partenariados. Brasil encabeza el Diálogo UE-Grupo de Río, está galvanizando un diálogo sobre Seguridad en torno a UNASUR, y es candidata a miembro permanente del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.

² Un *overview* puede consultarse en “Canada and the Americas, Priorities & Progress” Gobierno de Canadá, 2009, http://geo.international.gc.ca/cip-pic/pdf/Americas_report_ENG.pdf

d) Relativa homogeneidad idiomática

No debería pasarse por alto un factor de carácter fuertemente estructurador, como es la relativa homogeneidad lingüística del área euro-americana, en comparación con otras áreas del mundo (por ejemplo, Asia). Abarcando una parte significativa de la población mundial, y a pesar de la existencia de múltiples lenguas minoritarias a las que se presta cuidado, sin embargo en el área entera se constata la existencia de unos pocos “idiomas vehiculares” o de comunicación, ya sea básica o especializada, que, en un grado u otro, utilizan decenas de millones de personas. Baste mencionar aquí que el inglés es común en los campos de la investigación, la cultura popular o los negocios, en Canadá, ALC y Europa, y que está muy extendido, en su uso activo o conocimiento pasivo, de otras como el español y el portugués (Brasil), y, en menor medida, el francés. Lenguas que tienen una enorme presencia y repercusión a través de los canales de comunicación de masas.

Pero, de otro lado, también existen barreras internas en el área que pueden actuar como serios impedimentos para una relación más estructurada: fuertes asimetrías, fragmentaciones, o el recelo de sus actores principales:

→Asimetrías: la región Euro-Americana contiene asimetrías extremas y desequilibrios en términos de riqueza, distribución del ingreso, o gobernanza. Por un lado, están las economías ricas: EEUU, Canadá, y la UE; por el otro, la extensa y heterogénea ALC de los Países de Renta Media (PRM's) en sus diversas gradaciones, *más, en un lugar aparte*, Brasil. Este rasgo desestabilizador se agrava aún más si incluimos a África en un área euro-atlántica.

→Fragmentación: la falta de eficacia interna y de concertación entre las estructuras regionales y sub-regionales actuales (NAFTA, ALBA, MERCOSUR, UNASUR, CAFTA, etc.) y foros (Organización de los Estados Americanos (OEA), Grupo de Río, etc) suponen un problema. Además, el estancamiento de los grandes proyectos continentales (el norteamericano ALCA) o la recaída en la retórica de una Asociación Estratégica bi-regional UE-ALC, así como el auge del bilateralismo cortoplazista³, obstruyen la búsqueda de una alternativa. Por último, el paulatino desplazamiento del centro económico mundial hacia el Pacífico (China), difumina las oportunidades y fragmenta las alianzas estratégicas de ámbito atlántico, a pesar de que un afianzamiento de las clases medias en ALC podría disparar el consumo y el crecimiento de la población considerablemente. En definitiva, esta situación negativa priva a EEUU y a la UE de las herramientas necesarias para ejercer una influencia en la región.

³ Celestino del Arenal, “Las relaciones entre la UE y América Latina: ¿abandono del regionalismo y apuesta por una nueva estrategia de carácter bilateralista?” Real Instituto Elcano, DT 36/2009, Madrid.

→Recelo de los actores clave: existen fuertes dinámicas nacionalistas o proteccionistas en EEUU, Brasil, y otros países ALC, además de un bajo interés de parte de Europa por ALC, que impiden percibir la urgencia de una coordinación a gran escala. Una perspectiva tal puede llevarles a percibir un área euro-americana como una amenaza a los propios intereses o prioridades geopolíticas. A este respecto, la atención estadounidense sigue puesta en Oriente Medio y Asia Central (AfPak). Por su parte, la atención de la UE se halla puesta en la reformulación de su modelo económico para hacerlo más competitivo, o en la puesta en marcha de la maquinaria institucional del Tratado de Lisboa. En esas condiciones, un área euro-americana es percibida por los países del Norte y este Europeo, en parte como una amenaza a los programas del vecindario del Este o Mediterráneo. En cuanto a ALC, existe la tentación por parte de países relativamente pequeños, pero de gran “poder blando negativo” como Venezuela o Bolivia de excluir a norteamericanos y europeos mediante un planteamiento de “América para Latinoamérica”.

A este respecto, la posición de un socio crucial como Brasil, que dirige al Grupo Río, se mueve por el momento en una ambigüedad calculada, tanto en su compromiso como vertebrador regional, con las responsabilidades que ello implica, como en sus alianzas geopolíticas. El hecho de que China sobrepasara a EEUU en 2009 como el principal socio del gigante brasileño – si bien norteamericanos y algunos europeos continúan en los puestos de cabeza en Inversión Extranjera Directa, muy por delante de los chinos - pone de manifiesto que la atención brasileña hacia el proyecto euro-americano dista de ser evidente, y necesita un gran esfuerzo para ser captada de manera sostenida por parte europea, especialmente por España y Portugal.⁴

La agenda global y los nuevos foros multilaterales: ¿sustitutos de la integración regional?

Llegados a este punto del análisis, es preciso tratar aparte un aspecto que guarda relación con el planteamiento de un área euro-americana de prosperidad y cohesión social, en la medida en que ésta supondría en la globalización un reequilibrio entre el “eje pacífico” y el “eje atlántico”.

Recientemente se ha sugerido la pertinencia de llevar parte de la agenda UE-ALC a la “agenda global”. Existe una tendencia de des-regionalización en favor de un enfoque globalista, tomando en cuenta el papel vertebrador de “socios glo-

⁴ Baste señalar que a principios de 2010 Brasil se situaba ya como el cuarto país más atractivo para los inversores internacionales, sólo superado por China, EEUU e India. Respecto a España, ésta se perfila ya entre los cuatro primeros inversores en Brasil, con un incremento notable en los sectores industrial y de construcción, según un Informe de Naciones Unidas. Ver “World Investment Prospect Survey 2009-2011”, UNCTAD, United Nations, New York and Geneva, 2009

bales” como Brasil (cono sur), México, Argentina o Chile, a través de foros renovados como el G-20, un Consejo de Naciones Unidas ampliado, u otros organismos internacionales. Este nuevo planteamiento es, en parte, producto del cansancio entre ambas partes como resultado del bloqueo de los Acuerdos de Asociación bi-regionales por diferencias en asuntos agrícolas y de servicios. Un cierto cansancio que se hace patente tanto en la Comisión Europea como en los gobiernos latinoamericanos y en las propias organizaciones sub-regionales (MERCOSUR, CAFTA, CAN, etc). Éstas, a su vez, vendrían a diluirse, o directamente a subsumirse en otras como UNASUR; o bien a disgregarse varias direcciones, principalmente hacia el Pacífico (China) o África, ante la falta de avances sustanciales en las negociaciones.⁵

Pero si bien lo anterior es una realidad a tener en cuenta, este enfoque adolece de dos defectos principales que es preciso subrayar. Primero, se corre el riesgo de, como se suele decir, “empezar la casa por el tejado” al abordar la cuestión del desarrollo. La cuestión de la cohesión social y territorial, asuntos ambos muy conectados, y fundamentales para el desarrollo, no puede resolverse única o principalmente al nivel *macro* de los foros globales. Incluso si se cumplieran los compromisos del G-20 de inyectar cientos de millones de dólares en la región a través de las arcas del FMI, el BM o el BID,⁶ ello no podría sustituir a los elementos endógenos necesarios para la cohesión, a saber: el pacto social interno (en fiscalidad y políticas sociales). Y en segundo lugar, foros emergentes como el G-20 aún se hallan en una fase muy primaria, con una agenda sin articular, y sin grupos de trabajo estructurados, de manera que permitan conciliar posiciones, primero a nivel inter-regional latinoamericano (Brasil, Argentina, México), y menos aún euro-latinoamericano. Aunque jugar bien las propias cartas en los foros globales puede reforzar el proyecto de la cohesión y dotarlo de una inyección financiera, aún no se está en una fase lo suficientemente madura del proceso como para plantearse esta opción como la principal.

Desde el punto de vista europeo, estas dos carencias sugieren lo incierto de seguir por la vía “multilateralista” como posible vía substitutiva de la agenda social ligada a la integración regional y el bi-regionalismo⁷. La agenda de la cohesión debe seguir adelante: ciertamente por otros medios, con un planteamiento renovado, menos paternalista o mimético por parte europea; y renovado con nuevas estrategias, instrumentos o foros multilaterales complementarios. Pero no parece conveniente renunciar a un diálogo político bi-regional de alto

⁵ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo “La Unión Europea y América Latina: Una asociación de actores globales”, COM (2009) 495/3.

⁶ Ver Declaración Final de los Líderes del G-20 en la Cumbre de Pittsburg, Pittsburg, Estados Unidos, 24-25 Septiembre 2009.

⁷ De otro lado, la vía multilateralista en el comercio global se halla bloqueada desde la V Conferencia ministerial de la OMC en Cancún, donde se produjo un enfrentamiento de posturas entre la UE y una mayoría de países latinoamericanos.

nivel, capaz de servir de revulsivo para generar mecanismos básicos sin los cuales no puede existir crecimiento con cohesión: fiscalidad saneada, políticas sociales, buena gobernanza, administración eficiente, políticas de equidad territorial⁸.

Así pues, en lugar de plantear en el vacío una alianza multilateral por el desarrollo, aún poco madura y sin dirección política definida, quizá sea más conveniente optar por anclar la vía multilateral – si bien no de manera exclusivista – en actores globales (EEUU, Canadá, UE, Brasil, México) y regiones dotadas de una tupida red de relaciones bilaterales, bi-regionales, de instituciones similares, intereses convergentes y foros comunes relativamente desarrollados, como son los del área euro-atlántica.

Superar las barreras: posibles vías para estructurar un área euro-americana

El proceso de ir estructurando un área euro-americana que pudiera cristalizar en una Asociación Estratégica, capaz de equilibrar y complementar el eje del Pacífico con un eje Atlántico de progreso e instituciones democráticas, se muestra muy largo y complejo. ¿Cómo avanzar en esa agenda? A la luz de lo anterior, parece claro que para llevar a cabo una colaboración efectiva y para tratar con las asimetrías, se debe tener en cuenta las *geometrías variables de integración*. En cualquier caso, cristalice o no en una gran Asociación Estratégica, un área euro-americana no aspira a configurarse como una nueva super-estructura, sino que se plantea como el resultado de una combinación de esfuerzos comunes en campos específicos.

Una agenda hemisférica ampliada debería centrarse en temas concretos que no pueden resolverse en los niveles regionales o sub-regionales. Estos temas deben referirse a dos áreas muy generales: 1) desarrollo sostenible, y 2) el flujo de poblaciones: trabajo y formación del capital humano. Ello, bajo el criterio de extender los beneficios de la cooperación transatlántica extensibles al resto de actores. Si las economías más avanzadas adoptasen esta perspectiva nueva, mandarían un mensaje claro de rechazo del proteccionismo en un momento de salida tortuosa de la crisis económica y financiera. Por tanto, desde la UE y EEUU habría de dirigirse una iniciativa a las dos Administraciones para una evaluación conjunta de las oportunidades y los beneficios de trabajar juntos en dominios específicos *vis a vis* Canadá y LAC.

⁸ En este sentido hay que resaltar la vigencia de los elementos presentes en el Informe de hace casi una década, del eurodiputado español José Ignacio Salafranca, “Informe sobre una Asociación global y una Estrategia Común para las relaciones entre la Unión Europea y América Latina” (2000/2249(INI). Parlamento Europeo. Comisión de Asuntos Exteriores, Derechos Humanos, Seguridad Común y Política de Defensa, 11 de octubre 2001.

Hay que precisar, sin embargo, que aquí no se da por supuesta una “triangulación” perfecta, en el sentido de que se garantice un beneficio a tres bandas Europa-ALC-Norteamérica en todas las áreas, de manera estructurada, si bien, a pesar de algunas reservas, puede aplicarse también aquí en su sentido más laxo, de cooperación sectorial en un entorno globalizado.⁹ El área euro-americana no implica desatender las oportunidades abiertas por otros fenómenos como, por ejemplo, la emergencia económica asiática,¹⁰ sino empezar la “casa por el tejado” a la hora de plantear relaciones estratégicas, y atender a reformas sociales y políticas ligadas a diálogos políticos de alto nivel en marcos de integración sub-regional y bi-regional, como los existentes entre la UE-ALC, y una agenda política que, a pesar de sus dificultades, continúa¹¹. Por ello, como aproximación provisional aquí entendemos por área euro-americana más bien un diálogo político-estratégico de alto nivel a tres o más bandas, dependiendo del asunto (EEUU-Canadá-países ALC-UE-España); apoyado en la coordinación de intereses comunes a través de programas, acciones, y foros ya existentes, en base al criterio de racionalización de recursos. Por otro lado, un área euro-americana sería perfectamente compatible con el desarrollo paulatino de cooperaciones triangulaciones concretas con Asia, o con una estrategia española y europea de expansión de sus vínculos empresariales y culturales en esa área.

⁹ Ver Manuel Montobbio, “Triangulando la triangulación España/ Europa-América Latina-Asia Pacífico”, CIDOB, Barcelona, 2004. Entre algunos *caveats*, cabe destacar tres. Primero, la triangulación España-ALC-Asia puede tener bastante de coyuntural si una lata expectativa se desinfla pronto debido a una caída de la demanda china, la falta de inversión, o el debilitamiento de APEC frente a ASEAN. Segundo, los actores parecen bastante difusos (¿Asia es China?) y muy asimétricos. Tercero, toda triangulación debería considerarse válida siempre y cuando no debilite el foco político en un área con mecanismos avanzados de diálogo bi-regional. A este respecto, la cuestión desde el punto de vista español no es si la triangulación con Asia es posible – pues parece que en un entorno globalizado lo es - sino hasta qué punto es deseable poner todo el capital político en ello. Las prioridades estratégicas en política exterior son, por definición, limitadas, y eso obliga a una elección. La UE y EEUU son dos actores globales de peso y de repercusión directa en los intereses españoles que justifican de por sí el proyecto euro-americano. En todo caso, a nuestro juicio, el área euro-americana contiene un proyecto político consistente, y por el momento cuenta con mecanismos bastante más desarrollados que los del área asiática para llevar a acabo posibles “triangulaciones”.

¹⁰ La literatura acerca de la imparable emergencia de la región Asia-Pacífico como sustituta de la hegemonía de las potencias occidentales es abundante. Ver Robert Fogel “Why China is likely to achieve its Growth Objectives” National Bureau of Economic Research, Working Paper, 12122, 2006; y Kishore Mahbubani, “The New Asian Hemisphere: The Irresistible Shift of Global Power to the East”, New York, Public Affairs 2008. Un estudio de prospectiva que apunta a la configuración del mundo multipolar, con un declinar relativo de EEUU y de la UE, es “Global Trends 2025: A Transformed World”, The National Intelligence Council, Washington, November 2008.

¹¹ Para una evaluación de la agenda UE-ALC, ver José Antonio Sanahuja, ["La Unión Europea y América Latina: la agenda común tras la Cumbre de Lima"](#), en VVAA “V Cumbre Unión Europea-América Latina y El Caribe, Lima 2008. Evaluación, desafíos y propuestas” Santiago de Chile, Centro Latinoamericano de Relaciones con Europa (CELARE), pp 195-207.

a) Un marco común para las cumbres transatlánticas UE-EEUU

Como elemento fundamental, desde España y desde Europa debe trabajarse para incluir en las declaraciones finales de las sucesivas cumbres transatlánticas un doble mensaje que por el momento no está en la agenda, o aparece diluido. Por un lado, que el razonable objetivo de una Europa ampliada debe tener su correlato en un Hemisferio Occidental ampliado; es decir, un compromiso de EEUU y la UE para concertar agendas con otros ¹². Esta nueva aproximación pasa, en segundo lugar, por la superación de enfoques del pasado de EEUU y la UE, respectivamente, hacia ALC. Las políticas anteriores han venido marcadas desde la década de los 90 por una dinámica competitiva, o bien descoordinada por parte de ambos.

A partir de lo anterior, un futuro compromiso conjunto para crear un partenariado euro-americano a desarrollarse en el futuro, debería identificar el objetivo de la Asociación en tres vertientes. Primero, estableciendo un área euro-atlántica de buen gobierno, desarrollo y cohesión social. Es en este punto concreto de la cohesión social donde la UE debe llevar a su terreno de juego a EEUU. Es éste un reto político de primera magnitud que la administración de Obama podría, al menos, facilitar. Segundo, desarrollando, sobre bases concretas, sinergias en programas actuales de asuntos específicos: buen gobierno, infraestructuras, energías renovables, y cambio climático; comercio y cohesión social y territorial, y migraciones. En tercer lugar, identificando las instituciones, foros y mecanismos donde podría desarrollarse la asociación. Explorando el potencial de las alianzas público privadas norteamericanas y europeas.

b) Áreas de acción comunes

→ Parece claro que un área de común interés es la de la energía y el cambio climático. El Consejo EEUU-UE recientemente creado debería establecer vínculos con terceros países ALC en seguridad energética, especialmente Brasil. Inversamente, el *Partnership of Energy and Climate for the Americas* entre EEUU y ALC debería dejar la puerta abierta a la participación de Canadá y de la UE. ¹³

¹² Ver Daniel Hamilton and Frances G. Burwell (eds) "Shoulder to Shoulder: Forging a Strategic U.S.-E.U. Partnership". The Atlantic Council of the United States, Center for Strategic and International Studies (CSIS), Center for Transatlantic Relations (CTR) at Johns Hopkins University, Center for European Policy Studies (CEPS), Real Instituto Elcano, Fundación Alternativas, Swedish Institute of International Studies, and Prague Security Studies Institute. Washington, December 2009.

¹³ Ver Barack Obama, "Securing Our Citizens' Future", Fifth Summit of the Americas, Puerto Príncipe, Trinidad, 19 April 2009.

→ Quizá el área fundamental es el de las políticas de desarrollo. Aquí se halla un inmenso nicho de oportunidades de colaboración en formación, educación, salud y programas de alimentos en Centroamérica, Caribe y la región andina. La UE y EEUU son los dos mayores donantes del mundo, acaparando en torno al 80% de la ayuda al desarrollo mundial, y actores principales en los foros del desarrollo, como el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE, el G-8, el G-20, el Comité de Desarrollo del Banco Mundial y los Bancos de desarrollo regionales. Al mismo tiempo, tienen la responsabilidad de reconvertir las políticas de desarrollo para reducir la pobreza de acuerdo a los Objetivos de Desarrollo del Milenio.¹⁴

En particular, existe una oportunidad para explorar nuevos instrumentos de manera coordinada con nuevos socios. Ciertamente, en los años recientes ha cundido el escepticismo en ambos lados UE y ALC acerca de la efectividad de la cooperación al desarrollo,¹⁵ lo cual apunta en la dirección de buscar nuevos elementos catalizadores de un cambio. Con países de renta media como los de ALC, la ayuda técnica y financiera podría venir asociada al refuerzo de marcos competitivos regionales y sub-regionales, introduciendo nuevos instrumentos como Fondos de Cohesión dirigidos a mejorar los equilibrios sociales y territoriales a través de la conectividad (en infraestructuras y en I+D) en ALC. Los fondos podrían provenir de la Comisión Europea, USAID, Bancos Multilaterales (BID, FMI) o el sector privado¹⁶. Canadá, como se ha señalado antes, es un potencial

¹⁴ Daniel Hamilton and Frances G. Burwell (eds), op cit. , chapter 2, Point 8. Pueden incorporarse también los *inputs* del *High Level Consultative Group for Development and Humanitarian Assistance* acordados entre la UE y EEUU. Ver EU-US Summit Declaration, Annex 1, Washington, 3 November 2009, http://www.se2009.eu/polopoly_fs/1.21999!menu/stand-ard/file/st15351-re01.en09.pdf

¹⁵ Ver José Antonio Sanahuja, "La efectividad de la cooperación al desarrollo de la Unión Europea con América Latina. Balance y perspectivas," Parlamento Europeo, Dirección General de Políticas Externas de la Unión, nota informativa, documento EXPO/B/AFET/2007/48 ES, abril 2007; José Antonio Alonso, "Financiación del desarrollo. Viejos recursos, nuevas propuestas" Editorial siglo XXI, Fundación Carolina, Madrid, 2009.

¹⁶ Juan de Dios Izquierdo y Rubén D. Torres Kumbrián, con la colaboración de Nicolás Sartorius y Vicente Palacio "Propuesta para un área euro-latinoamericana de comercio justo, fondos de convergencia y cohesión social". Documento de Trabajo Opex, Fundación Alternativas, 2009. Ver también el resumen del Seminario organizado por Fundación Alternativas /Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI)/ Centro de Estudios Políticos y Sociales de Argentina (CEPES), "Los fondos de cohesión como instrumento de cooperación al desarrollo en Mercosur" Buenos Aires, Argentina, 1-2 Octubre 2007. Ver también Dan Hamilton and F. G. Burwell, op. cit., chapter 2, Point 8. Para una discusión matizada de los diversos mecanismos para la cohesión social propuestos desde Europa, ver José Antonio Sanahuja, "La cohesión social en el marco del diálogo político Unión Europea-América Latina: visiones y perspectivas desde Europa en "La lucha contra la exclusión social en América Latina, BID, 1ª edición: enero 2009; p65-100. Para un planteamiento de fondos estrictamente iberoamericano, ver el Informe de Carlos Garcimartín, Santiago Díaz de Sarralde, Luis Rivas y José Antonio Alonso "Integración

socio de primera magnitud, gracias a su poder blando y compromiso financiero. A tal efecto sería útil identificar proyectos sinérgicos con la *Canadian International Development Agency* (CIDA), y su sector privado, en programas existentes de buen gobierno y conectividad. Desde el punto de vista español, la viabilidad de un fondo euro-americano (impulsado por iniciativa de España y Portugal dentro de la UE) como un importante elemento catalizador de un proceso de cambio, parece deseable. Pero ello implica un replanteamiento previo de la relación “ibero-americana” - de sus foros, mecanismos y recursos - a favor de un anclaje europeo más amplio y de mayor peso económico y político. Y un liderazgo sostenido tanto cara a los socios europeos como hacia los latinoamericanos. Se trataría, en suma, de una fuerte apuesta estratégica de la política exterior española.

→ Respecto a la ayuda humanitaria, se están poniendo ya los cimientos en el marco de la relación transatlántica para un refuerzo coordinado¹⁷. El terremoto en Haití de enero de 2010, volvió a poner de manifiesto la conveniencia de una acción integrada entre Canadá, EEUU y los países europeos con mayor presencia en la región, especialmente España. Ahí está pendiente una labor de liderazgo español para llevar a un mayor nivel de coordinación los recursos de la UE, y poder proporcionar una ayuda coordinada con sus socios americanos en la respuesta rápida, así como en la fase de reconstrucción.

→ Otra área adonde la atención se está dirigiendo es la seguridad regional, en particular la lucha contra el tráfico organizado. Existe un consenso en que éste es un factor de desestabilización de primer orden, por sus efectos nocivos en la sociedad, la política (corrupción) y el tejido económico. Esta se encuentra hoy fragmentada en marcos incipientes de cooperación bilateral, por ejemplo entre México con EEUU y la UE, separadamente, o entre Colombia y EEUU. La lucha contra el crimen organizado debería acompañarse de programas integrales de desarrollo conjunto y fondo para la mejora de las condiciones de vida de las poblaciones y de las economías de ALC. De nuevo, aunque se trata de un asunto principalmente de ámbito pan-americano, aquí la experiencia y recursos de parte europea tienen bastante que aportar al tratamiento del problema.

→ Un cuarto campo de acción es las migraciones. La movilidad de trabajadores y de cerebros es una realidad que afecta de manera directa a los ciudadanos de todo el área. Estamos ante un factor de integración vital, desde la base, que afecta tanto al desarrollo real como a las percepciones de manera directa. La armonización de condiciones de visado y de trabajo en el área euro-americana aún se halla muy lejos, quizá décadas. Pero al menos podría inaugurarse un diálogo consultivo a varias bandas sobre migración, que incluyera una

Iberoamericana: ¿es viable un Fondo de Cohesión?”, ICEI, Madrid, 2008. Nuestra propuesta asume algunas de las conclusiones del Informe anterior, si bien nuestro planteamiento de partida es, por motivos de oportunidad política y viabilidad financiera, de ámbito euro-americano.

¹⁷ Dan Hamilton and F. G. Burwell (eds), op. cit. U-US Summit Declaration, op.cit.

hoja de ruta de liberalización de visados para el área euro-americana, un asunto pendiente y que no fue satisfecho en la Cumbre UE-ALC de Lima de mayo de 2008. Por último, la puesta en marcha de incentivos para alianzas en el sector privado (finanzas) para mejorar las condiciones de transferencia de las remesas, mejoraría sustancialmente la vida de millones de ciudadanos en la región ALC.

c) Nuevos mecanismos institucionales: racionalizando los recursos

Hemos de insistir de nuevo en que la asociación euro-americana no se plantea aquí como una “superestructura”, sino como un “paraguas político” de acciones que comparten objetivos comunes y se canalizan a través de un vasto complejo de mecanismos. De ahí la necesidad de que un criterio básico de ahora en adelante sea la racionalización de recursos de las distintas Cumbres, Foros, y Diálogos que afectan a los socios. Es precisa una reorientación para simplificar los actuales mecanismos y programas que a menudo se solapan de manera contraproducente, ya sea por falta de coordinación sobre el terreno, o por incapacidad de absorción por parte de los propios países receptores en ALC.

De acuerdo a este principio, algunos pasos podrían ser los siguientes:

→ Primero, en las Declaraciones de las Cumbres Transatlánticas UE-EEUU, incluir un compromiso de carácter general relativo a la conveniencia de trabajar por un área euro-americana, como marco de concertación con la agendas del resto de Conferencias o Cumbres bilaterales, bi-regionales, y sub-regionales existentes en el área (UE-Canadá; UE-ALC; Cumbre de las Américas, Cumbre Iberoamericana, UNASUR o Grupo de Río).

→ Además, la UE y EEUU deberían comprometerse a garantizar su presencia mutua como observadores en las diversas instituciones y foros donde tienen lugar diálogos cruzados en la región. En virtud de ello, EEUU adquiriría estatus de Observador Permanente de las Cumbres UE-ALC – gracias a la mediación europea - al tiempo que la UE adquiere ese mismo estatus en la Cumbre de las Américas. Paralelamente, sería bueno elevar el perfil de la UE respecto a su actual estatus en la OEA, para lo cual es preciso introducir el tópico en los encuentros ministeriales, así como al más alto nivel, en dicha organización.¹⁸

→ Reforzar el diálogo EEUU-UE sobre Brasil, incluyéndolo como parte de un diálogo estructurado entre la Secretaría de Estado de EEUU y la Alta Representante de la UE, haciéndolo extensivo a otros diálogos transatlánticos sobre BRIC's. Esto además podría evitar que Brasil, al igual que otros BRIC's como China o Rusia, llegue a convertirse en otro factor divisivo entre europeos y norteamericanos.

¹⁸ Vicente Palacio y Miguel Porrúa, “Líneas de acción de España y la UE con la Organización de Estados Americanos (OEA) tras la V Cumbre de las Américas”, Memorando Opex nº 123, Fundación Alternativas, 2009.

→ Otro elemento muy útil sería introducir la práctica del *twinning* entre oficiales de EEUU, Canadá y la UE en el seguimiento de programas en la OEA, Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), o incluso quizá MERCOSUR y otros marcos sub-regionales. Con ello se promovería una cultura de buen gobierno común al área euro-americana.

→ Impulsar la coordinación en el área, mediante encuentros regulares de los Embajadores en Misión Especial para las Américas de EEUU, UE y Canadá.

→ Debería crearse un Grupo de trabajo Conjunto entre los países interesados del área euro-americana, para la coordinación y el seguimiento de las respectivas agendas en el periodo Inter-Cumbres regionales, bi-regionales y bilaterales mencionadas.

→ De cara a incrementar el impacto ibérico y europeo en LAC, sería conveniente reforzar la SEGIB en dos vías: primero, elevando su perfil europeo mediante un refuerzo de su presencia como “lobby” en Bruselas. En particular, España y Portugal podrían ganar peso en la UE si ponen a disposición de Bruselas los instrumentos, capacidades e influencia de SEGIB. Una segunda vía es ponerla en contacto continuado con el Consejo Permanente de la OEA.

→ Podría estudiarse una posible contribución europea, con recursos humanos o materiales, de la UE en el Banco de Desarrollo Inter-Americano. Ello podría impulsarse a través de foros como el G-20, por ejemplo.

→ Por último, puede iniciarse la coordinación a nivel de Fundaciones: por ejemplo, la *Canadian Foundation for the Americas* con otras fundaciones existentes y la futura Fundación Euro-ALC.

Mantener la puerta abierta a África: la Atlantic Basin Initiative

No hay que olvidar que existe una herencia Africana en las Américas (EEUU, Centroamérica y Sudamérica) así como una fuerte preocupación en países europeos como España, Portugal, y Francia en los campos comercial, inversión, migraciones o seguridad. Por su parte, la UE posee un marco ambicioso de colaboración estratégica en una amplia gama de temas, en la Estrategia Conjunta UE-África firmada en 2007.

Los posibles desarrollos posteriores de un espacio euro-americano, o incluso de un espacio Atlántico de cooperación extensible a África, deberían gestionarse de acuerdo al principio de geometrías variables, dadas las enormes asimetrías existentes. Podrían contemplarse así dos marcos de acción complementarios: uno euro-americano, y otro donde las Américas y Europa colaboren con África en áreas clave: infraestructuras, instituciones, comercio, o medioambiente¹⁹. En concreto, la UE y EEUU deberían comprometerse a trabajar con países de ALC y países clave africanos (Sudáfrica o Nigeria) en el desarrollo de vínculos y programas conjuntos de desarrollo.

¹⁹ Dan Hamilton y Frances Burwell, op. cit. Point 10.

Conclusión: el área euro-americana y el papel de España

El área Euro-Americana, e incluso posteriores desarrollos como una Asociación Estratégica Euro-Americana no debe entenderse como un proyecto para crear un bloque cerrado o una integración birregional que sustituya a las existentes. Esa perspectiva resultaría poco realista. Por el contrario, el horizonte de una Asociación tal podría servir de macro-visión construida sobre la base de un lenguaje político común de valores e instituciones, así como sobre multitud de acciones que, si se coordinan mejor, podrían ganar en eficacia.

Los datos y tendencias actuales sugieren que podrían derivarse grandes beneficios para todos los actores si se estructura un diálogo político de alcance euro-americano para la prosperidad económica y la cohesión social. El criterio-guía en el área euro-americana debería ser hacer extensibles al resto de actores los beneficios del proceso de convergencia transatlántica en cualquier campo.

Trabajar con el horizonte futuro de una asociación euro-americana, tendría un efecto positivo inmediato en la Relación Transatlántica, ayudando a contrarrestar el declinar relativo de EEUU y de Europa en relación a poderes emergentes en Asia y el Pacífico. Tal y como se ha manifestado desde la Administración Obama, EEUU no puede ya, ni quiere, estabilizar en solitario la región ALC. Por el contrario, necesita para ello otros socios principales: Europa, Canadá, Brasil, o México y el resto de países ALC. Si por parte de la UE se pone encima de la mesa una oferta realista a las Américas, EEUU podría comprometerse de nuevo en la región a un coste político y material más bajo.

Este marco más amplio no aspira a invalidar ni a reemplazar el marco UE-EEUU. Tampoco aspira a reemplazar las asociaciones estratégicas bi-regionales y bilaterales. En lugar de eso, proporcionaría las herramientas para una cooperación reforzada y las sinergias de los actores implicados en Europa y las Américas, de manera que puedan incorporarse nuevos socios más fácilmente a los proyectos.

En un marco así, cada actor puede considerarse como potencial pivote respecto al resto de actores, sin que ello implique una 'triangulación' perfecta en la que todos obtienen ganancias absolutas en el corto plazo. Una visión de largo plazo para hacer converger políticas euro-americanas beneficiaría no sólo a países del sur de Europa, como España, Francia o Italia, sino principalmente a las Américas y, en último término, al mundo.

Ninguna de las áreas de cooperación esbozadas en este capítulo excluye los vínculos de cada actor con otros grandes socios fuera del área atlántica, como China, ASEAN, India o Rusia. En un mundo globalizado, los actores económicos que operan en cada nación – empresas, capital, etc - están diversificados en mayor o menor grado. Pero la realidad de la globalización, y los nuevos foros del tipo G-20, donde actores latinoamericanos tienen presencia, no puede reemplazar una tarea más básica y esencial para el desarrollo, que tiene que ver con la inte-

gración social y regional. Este es un interés estratégico que la UE (con España como dinamizador) deben mantener como una de sus prioridades políticas en tanto actor global.

Existe una gran oportunidad en trabajar en áreas de interés común y en reformar los mecanismos y foros existentes entre los actores de las Américas y la UE. Iniciativas como el área euro-americana, o incluso la de un área ampliada incluso al continente africano, como en la *Atlantic Basin Initiative*, contienen un alto interés estratégico para España. El reto desde el punto de vista español consiste en maximizar sus oportunidades sirviendo de vórtice del mayor número de combinaciones posibles, reforzando el compromiso de la UE con el desarrollo y la cohesión en ALC, y atrayendo a EEUU y Canadá a los enfoques de cohesión social propios de los europeos.

Lo que está en cuestión aquí es un proyecto político compartido que podría servir de ejemplo de apertura política, desarrollo y cohesión social. Entendemos que en la globalización, no sólo importan los intereses o los datos macroeconómicos; sino que en esa relación, el elemento político, y su traducción en el ámbito de las percepciones y las expectativas mutuas - es de capital importancia para la configuración de espacios de concertación y desarrollo económico²⁰. Para ello, claro está, hace falta un compromiso político, una responsabilidad y un proyecto de gobernanza que aún se halla en estado incipiente. La historia de Europa y las Américas puede describirse de otra manera en el inmediato futuro.

²⁰ Vicente Palacio, "El nuevo hemisferio occidental", *El País*, Noviembre 6 2009.