

MEMORANDO OPEX N° 123/2009

AUTORES: VICENTE PALACIO, Subdirector de Opex, y MIGUEL A. PORRÚA, Coordinador e-Gobierno, Organización de Estados Americanos (OEA)/SEDI

PARA: OPEX **FECHA:** 27/04/2009

ASUNTO: LÍNEAS DE ACCIÓN DE ESPAÑA Y LA UE CON LA ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS (OEA) TRAS LA V CUMBRE DE LAS AMÉRICAS

www.falternativas.org/opex

Depósito Legal: M-54881-2008

ISSN: 1989-2845



Director: Nicolás Sartorius

Subdirector: Vicente Palacio

Coordinadores de Área: Ángeles Sánchez (América Latina); Mario Esteban (Asia-Pacífico); Rafael Bustos (Magreb-Oriente Medio); Alfonso Egea de Haro (Unión Europea); Manuel de la Rocha Vázquez (África Subsahariana); Vicente Palacio (Relaciones Transatlánticas); Borja Lasheras (Seguridad y Defensa); Katty Cascante (Cooperación al desarrollo)

CONTEXTO

La V Cumbre de las Américas (que agrupa a los 34 países de la OEA), celebrada entre el 17 y 19 de abril en Puerto España, en Trinidad y Tobago, puede calificarse de la Obama-Cumbre. Se ha generado un ambiente de diálogo y colaboración con el nuevo Presidente estadounidense. Su asunción de riesgos como estrechar la mano del presidente venezolano Chávez, el reconocimiento de errores pasados, o el previo levantamiento de restricciones de remesas y viajes a Cuba, supone un giro positivo en las relaciones políticas del hemisferio.

De entre los asuntos tratados en la Cumbre y las propuestas lanzadas en la Declaración final, es preciso poner el énfasis en los aspectos más relevantes para España y la Unión Europea (UE). Desde esta perspectiva, surgen dos cuestiones que precisan respuesta:

- 1) ¿Qué implicaciones pueden tener los resultados de Cumbre en las relaciones de España y le UE con América Latina y el Caribe (ALC)?
- 2) ¿Cómo puede reenfocar España su rol en las relaciones entre ALC, Estados Unidos y la Unión Europea, especialmente a través de la OEA?

ANÁLISIS POST-CUMBRE

Aspectos más destacables desde la perspectiva americana:

- La Organización de los Estados Americanos (OEA) sale fortalecida en su calidad de Foro multilateral de los países latinoamericanos con EEUU, así como institución responsable, en el plano multilateral, de la gestión e implementación de la agenda política del hemisferio. En un momento de relativa distensión, la OEA reaparece en la escena con una agenda, un mandato, y un calendario.

Sin embargo, es preciso tener en cuenta dos cosas. Primera, que finalmente sólo el Primer Ministro del país anfitrión firmó la Declaración. Segunda, que la Declaración final, una vez más ha funcionado como un cajón de sastre que no facilita estructurar las prioridades de la región. En este sentido, no se alcanzaron acuerdos concretos sobre recuperación económica y financiera.

A pesar de ello, hay que destacar que el Presidente Obama anunció un Nuevo Fondo de Microfinanzas para préstamos en el hemisferio. A ello hay que añadir los 448 millones de dólares solicitados al Congreso para ayuda inmediata para los sectores de la población más afectados por la crisis financiera, en América Latina y en África. Este compromiso tiene lugar en un marco de un nuevo discurso por parte de la Administración Obama de lucha contra la desigualdad en la región.

- Respecto al Banco Interamericano de Desarrollo (BID), los Presidentes reiteraron un compromiso de incremento significativo del capital del Banco, asumido durante la reciente Asamblea de Gobernadores que tuvo lugar en Medellín (Colombia) unos días antes de la Cumbre. Además, se llamó a organizar una reunión de Ministros de Finanzas de los países del hemisferio en el año 2010.
- Respecto a Cuba, el tema más tratado durante la Cumbre, el Secretario General de la OEA, indicó que solicitará en su Asamblea General (San Pedro Sula, Honduras, Mayo 2009) la revisión de la cláusula de suspensión, lo cual permitirá hacer un seguimiento a la Cumbre a nivel de Ministros de Relaciones Exteriores. El protagonismo que el Presidente Obama tuvo en Trinidad y Tobago, lo tendrá Hillary Clinton en Honduras.

Aspectos más destacables desde la perspectiva española y europea:

- Desde Europa la Cumbre pone de manifiesto una vez más la toma de conciencia del continente americano de su propio potencial (“América para *todos* los Americanos”). Pero al mismo tiempo, se hace evidente que hay una serie de asuntos de interés común que rebasan el ámbito estricto de las Américas. El comercio, la inversión, la inmigración, la cohesión social, la energía o el medioambiente, son temas en los que es preciso un giro notable de la política de España y de la UE, en el sentido de una mayor implicación con los asuntos hemisféricos, y un papel más activo en foros como la OEA.
- El levantamiento de restricciones de EEUU hacia Cuba, y una presión menor en el tema derechos humanos como condición para el diálogo, supone un acercamiento a la posición que España ha hecho prevalecer en el seno de la UE. También favorece a España la distensión con la Venezuela de Chavez y los principales países del ALBA (Bolivia, Ecuador, o Nicaragua).
- Sin embargo, la Cumbre no abordó siquiera una cuestión capital: la revisión en clave más social de los Tratados de Libre Comercio, y, de manera más general, el modelo para la integración regional latinoamericana. El proyecto de un Área de Libre comercio de las Américas (ALCA) se halla en punto muerto; el Área de Libre Comercio de Canadá, EEUU y Méjico (NAFTA) se halla bajo críticas; y la Alternativa Bolivariana para América y el Caribe (ALBA) tiene una viabilidad limitada a unos pocos países concretos. En este punto, el panorama de acuerdos entre EEUU-ALC y UE-ALC, se halla muy fragmentado, y no hay una alternativa que ofrezca una visión comprehensiva sobre la mesa. Esta fragmentación resta proyección a Europa, y de manera muy especial, a España.

ESCENARIOS

Expresado de manera muy sucinta, para la cooperación multilateral regional de las Américas se abren tres escenarios a medio plazo. :

- A) Se restablece un foro de diálogo multilateral de EEUU con AL en torno a la OEA, pero al margen de la UE y de España (América para todos los americanos, sin la UE). Aquí EEUU y ALC ganan, pero España y la UE pierden posiciones de influencia. Brasil ocupa espacio de mediador en los conflictos y los procesos de democratización de sus vecinos, y China mantiene su presencia.
- B) LA OEA pierde relevancia, en favor de organismos inter-latinoamericanos bajo la égida de Brasil, como la Unión Sudamericana de Naciones (UNASUR) o el Grupo de Río, y la región se fragmenta en distintos foros (América para los Latinoamericanos, sin EEUU ni la UE). EEUU, España y la UE pierden posiciones. Se acentúa la bilateralización de España con los países ALC. Se reafirma el poder de Brasil y de Méjico en la estructuración del continente en la energía y las infraestructuras. Como aspecto positivo, hay una mayor capacidad intra-regional de solución de conflictos, y mayor diálogo. China incrementa sus préstamos bilaterales e inversión, y aumenta su influencia económica y política.
- C) Las Américas relanzan la cooperación con España-UE y la OEA se coordina con los otros foros existentes España-ALC y UE-ALC, dando lugar a una ampliación del Hemisferio Occidental (América para todos los americanos, más la UE). La OEA coexiste con UNASUR, MERCOSUR u otros. Se crean sinergias poderosas y se impulsan los proyectos en las infraestructuras, la energía, tecnológicas.

España mejora su estatus en la OEA, por encima del actual Observador Permanente, y lidera el refuerzo y la coordinación de las acciones europeas en la OEA.

Obviamente, el escenario que España debe favorecer es el C), dado que la posiciona en el centro de múltiples triangulaciones.

LA OEA ANTE LA AGENDA DE LAS AMÉRICAS: POSICIÓN DE ESPAÑA

Lo anterior no significa que la OEA sea el principal foro para España respecto al espacio latinoamericano, por dos motivos básicos. Primero, los foros prioritarios son la comunidad Iberoamericana y UE-ALC. Segundo, existe un claro límite en el nivel de representación que puede alcanzar España en OEA (nunca al nivel de Jefes de Estado).

Sin embargo, el espaldarazo que la Cumbre ha supuesto para la OEA, exige una mayor atención a esta organización por parte de España y de la UE en lo sucesivo. Hay varios elementos que así lo aconsejan:

- La OEA es, posiblemente, una de las organizaciones intergubernamentales con un funcionamiento interno más democrático (cada país es un voto, sin importar el tamaño de su población o de su economía) y una de las más transparentes del mundo¹.
- Además, a pesar del fiasco de la pasada Cumbre de Mar de Plata en 2005, durante los últimos años, la OEA ha tenido un papel destacado en la resolución pacífica y dialogada de conflictos internos en Ecuador, Bolivia y Nicaragua, o el conflicto desatado entre Colombia y Ecuador por el bombardeo de integrantes del grupo terrorista FARC en territorio ecuatoriano.
- La apuesta de Canadá para mantener un diálogo político con EEUU y ALC a la vez puede servir de referencia para España. Aunque Canadá fue uno de los últimos países en incorporarse a la OEA (1990), hoy es el segundo contribuyente más importante, tras Estados Unidos, en cuota anual, y el contribuyente más importante de fondos de cooperación al desarrollo. Sin el apoyo financiero de Canadá, la V Cumbre de las Américas no habría tenido lugar.
- La OEA sirve a España para apoyar su presencia en Caribe. Repsol es ya el segundo inversor más importante en Trinidad y Tobago, y algunos grandes grupos hoteleros españoles explotan los mejores hoteles de *Runaway Bay* en Jamaica. El Caribe inglés incrementará su presencia en la agenda de nuestra política exterior.

¹ La OEA agrupa hoy día a 34 democracias que eligen a sus Presidentes mediante procesos electorales libres, y sin guerras. Por otra parte, en el seno de la OEA se organizan 7 reuniones ministeriales hemisféricas y operan las instituciones más relevantes del sistema interamericano, tales como la CICAD (Comisión Interamericana Contra el Abuso de las Drogas), CICTE (Comisión Interamericana Contra el Terrorismo), CIM (Comisión Interamericana de la Mujer), CITELE (Comisión Interamericana de Telecomunicaciones), etc. La Presidencia del Consejo Permanente, integrado por los Embajadores ante la OEA de todos los países miembros y que tiene la responsabilidad de establecer los lineamientos sobre las políticas y acciones de la Organización, rota cada 3 meses por orden alfabético y todas las reuniones de la Asamblea General y del Consejo Permanente son transmitidas íntegramente vía *webcasting*¹, de forma que cualquier ciudadano puede seguir los debates y votaciones. En la actual OEA, el supuesto control de Estados Unidos tiene más de mito que de realidad. EEUU, el país sede, aporta más de la mitad del presupuesto regular anual de la organización, pero eso no se traduce en más derechos de voto.

Con un Embajador ante la OEA desde 1972, y actualmente también con un Ministro Consejero, España ha apostado por incrementar su presencia en OEA a partir de 2006, con la constitución de un Fondo Español que supone un salto cualitativo - de contenido y procedimiento de sus aportaciones - en observaciones electorales, identidad de las personas, derechos humanos, mujer, etc.- y cuantitativo, con un incremento exponencial. También desde 2006, se pone en marcha un Fondo Español para la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Según datos oficiales, la contribución financiera española entre 1999 y 2008 asciende a 22.602.900 \$, lo que supone el 16,9 % del total de los Observadores Permanentes (63 en total, 23 de ellos europeos, incluida España). La aportación de España por sí sola, es casi equiparable a la suma de las contribuciones de los restantes 22 miembros comunitarios más la representación propia de la UE².

Sin embargo, el impacto, la visibilidad, y los réditos políticos para España de ese incremento no están claros. Existe un desfase entre el peso de España en la región y su estatus en la OEA, a la vez que este esfuerzo material y presupuestario resulta aún insuficiente. Nuestro país no ha estado presente en *Puerto España* en el nivel que le correspondería por su peso internacional y en ALC, sino al nivel de mero Observador Permanente (OP) con países como por ejemplo, Argelia o Corea. Es preciso revertir esta situación actuando en diversos frentes.

RECOMENDACIONES PARA ESPAÑA Y LA UE

De carácter general:

- España debe aprovechar el nuevo clima de distensión entre EEUU y sus socios del Sur para reaparecer en la escena política con una estrategia renovada para un Nuevo Hemisferio Occidental, incluyendo un papel activo de Canadá (muy presente en OEA y en la región ALC) y de la UE. España debe poner en contacto los programas de la UE con los hemisféricos americanos en áreas comunes: comercio con cohesión social, gobernabilidad, migraciones, o energías. La OEA puede ser uno de los foros donde implementar esa nueva estrategia.
- De acuerdo a esta estrategia, España debe liderar las iniciativas de triangulación. En caso contrario, ni EEUU ni la UE lo harán. España es el único actor que reúne voluntad y capacidad suficientes para relanzar y coordinar entre sí las acciones hemisféricas.
- España debe utilizar todas las herramientas a su alcance, además de las bilaterales, y ampliar su presencia en múltiples foros, para maximizar su influencia. España presidirá la Unión Europea cuando se produzca la Cumbre UE-USA del 2010, Washington puede convertirse en una plaza clave para el manejo no sólo de las relaciones de España con EEUU sino con América entera. En este sentido, se precisa una cierta europaización, bajo liderazgo español, de las iniciativas y los programas de cooperación existentes con la OEA en las distintas áreas.

² Esta cifra es muy superior a las de Francia (2.044,354 millones dolares, con el 1,5% del total de los OP's), Alemania (2.943,359 / 2,3%), Reino Unido (3,645,246 / 2,72% de OP's) o Italia, que ha retirado su embajador de la OEA, y 3,700,203, el 2,7%. Por su parte, los programas UE alcanzan un monto bastante más notable: 7.062,923, el 5,3 %. Fuente: Oficina de la Representación Española Permanente en OEA, Ver http://www.der.oas.org/list_observers.html.

De carácter específico:

- Elaborar un Plan de Coordinación y Seguimiento Inter-Cumbres (Cumbre de las Américas, Cumbre Iberoamericana, Cumbre UE-ALC) con la participación de instancias del MAEC (Secretarías de Estado de Iberoamérica, de la UE, de Cooperación-AECID) la SEGIB, y las misiones españolas y europeas presentes en OEA y Embajada española en Washington, entre otros. Creación de sinergias y complementariedad, de acuerdo a la fórmula más simplificada: racionalización de recursos, mejor selección de programas, y acciones clave.
- Reforzar simultáneamente la SEGIB en dos direcciones:
 - Europeizar la SEGIB, con mayor presencia en Bruselas *vía* España y Portugal.
 - Trabajar por la presencia de SEGIB en OEA, con la coordinación de sus Secretarías general y Consejo permanente de OEA, de cara a la implementación de los programas y las Cumbres.
- Ganar posiciones en la OEA, con un nuevo estatus diferenciado para España. Aquí se abren dos opciones: a) un estatuto de estado asociado o similar que lidere los programas de la UE y sus socios y b) un estatus diferenciado dentro de una única misión UE en OEA. En ambos casos ello implicaría una participación de mayor nivel en las Cumbres de las Américas. La consecución de este objetivo necesitaría de una ofensiva diplomática a nivel bilateral (EEUU, Brasil, Méjico) y multilateral en otros foros.
- Europeizar a medio plazo la representación en OEA. Esto no significa acabar con las distintas misiones de los socios europeos, sino coordinar mejor *in situ* (en Washington) y unificar programas. A corto plazo, esto supone una mayor conexión con la Dirección General de Desarrollo de la Comisión Europea, a través de la misión UE en OEA. A largo plazo, supone una planificación más coordinada con Bruselas y el Representante de Relaciones Exteriores de la Comisión.
- Previa planificación y evaluación, sostener el esfuerzo presupuestario a OEA, además de reforzar la presencia diplomática de la misión³. Sería conveniente abogar por un representante europeo ante la Comisión Económica para ALC (CEPAL), de nacionalidad española o portuguesa.
- Poner a disposición de los múltiples proyectos de la OEA el *expertise* español y europeo (Comisión) en áreas de desarrollo social, gobernabilidad o capacitación técnica.

³ Si se coordinan las acciones de los representantes europeos y la misión UE en OEA, el esfuerzo financiero necesario, medido en euros, no precisa ser muy grande y ni siquiera sería preciso un incremento de las partidas destinadas a la región por parte de EuropeAid o de la AECID. La OEA tiene un presupuesto anual de casi 80 millones de US\$ financiado con el fondo regular, es decir las cuotas anuales aportadas por los países miembros, y una cantidad adicional para desarrollar iniciativas que a lo largo de los últimos años oscila entre 40 y 60 millones de US\$ financiados por fondos específicos

Por ejemplo:

- Apoyar en la OEA desde España y la UE, las iniciativas de EEUU para mitigar el impacto de la crisis en el desarrollo social y económico en ALC, sea en la línea de lo planteado por Obama en la Cumbre, o de otras iniciativas anteriores de Congresistas de EEUU⁴. Esta cuestión podría introducirse en la reunión ministerial OEA de 2010 para cuestiones financieras y económicas. Asimismo, puede vincularse a la Carta Social de las Américas y su Plan de Acción contra la pobreza, cuyas negociaciones deberían concluirse antes del final de 2009.
 - La Declaración "Energía para el Desarrollo Sostenible" (Panamá, 2007) supone una oportunidad para la contribución técnica por parte de la UE. En esto, la OEA cuenta con mandatos al más alto nivel y con un buen equipo técnico, pero con limitados recursos financieros. La iniciativa de Obama de un *Partenariado de Energía y Clima de las Américas* puede ser aprovechada por España para apoyarse en la presencia de su sector de renovables en EEUU como certificación de calidad y tecnología punta en la cooperación energética hemisférica.
 - La Declaración "Gobernabilidad y Desarrollo en la Sociedad del Conocimiento" (Santo Domingo, 2006) puede no sólo impulsar la transparencia y la eficiencia en el sector público de ALC, sino también favorecer el avance de los procesos de descentralización. Habría que focalizar en iniciativas como MuNet (Municipios Eficientes y Transparentes), la RED GEALC (Gobierno Electrónico de América Latina y el Caribe) o la RIAD (Red Interamericana de Apoyo a la Descentralización), todas ellas con claros mandatos pero con escasez de recursos para avanzar al ritmo que precisa la región.
- Respecto al tema cubano: España debería apoyar junto a Brasil y otros, en el seno de la OEA, la restitución de Cuba a dicha organización, a medida que avanza el proceso de apertura económica de la isla. España debe aprovechar el notable incremento de remesas desde España a Cuba como punta de lanza para influir en el proceso de reformas.

⁴ La *Social Investment and Economic Development of the Americas Act* de 2007 se trata de una proposición de ley bipartidista que finalmente no prosperó en el Congreso de EEUU. Preveía la inversión de 2.500 millones de dólares a lo largo de 10 años, con el objetivo de reducir la pobreza, y ampliar la clase media. Esos fondos se canalizarían a través de la Agencia norteamericana de Desarrollo (USAID) en educación, sanidad y vivienda, y el BID en áreas como creación de entornos favorable para la inversión, el clima, la formación, microfinanzas y remesas. Se establecía la condición de acompañarse, de fondos del sector privado, o bien de los gobiernos pertenecientes al BID.

Memorandos Opex publicados en 2009

- 112/2009. **Reshaping the global food system: launching the "Madrid Process" of consultations with the right to food at the forefront.** Jose Luis Vivero Pol.
- 113/2009. **Inestabilidad política en Madagascar - implicaciones para España.** Marcos Suárez Sipmann.
- 114/2009. **Grave riesgo en el Este europeo.** Emilio Ontiveros.
- 115/2009. **Reflexiones en torno al Plan Asia Pacífico 3.** Mario Esteban.
- 116/2009. **El futuro económico de las ciudades autónomas españolas.** Miguel Ángel Pérez Castro
- 117/2009. **España y Kazajstán 2010: oportunidades para la cooperación UE-OSCE.** Nicolás de Pedro
- 118/2009. **Efectos de la crisis económica en Asia Oriental - (Implicaciones para España).** Ana María Goy Yamamoto
- 119/2009. **Hacia la normalización de las relaciones bilaterales entre la Unión Europea y Bielorrusia.** Rubén Ruiz Ramas
- 120*/2009. **Implications for European Defence of France's return to NATO Military Structure.** Borja Lasheras and Vicente Palacio.
- 121/2009. **El nuevo Plan África (2009-2012) - Aportaciones de Opex.** Coordinador del Panel Opex África Subsahariana: Manuel de la Rocha Vázquez. Aportaciones de Marcos Suárez Sipmann.
- 122/2009. **Relaciones Rusia-América Latina: perspectiva actual y desafíos para España.** Ángel Bermúdez.

Para consultar los memorandos anteriores en pdf, pueden visitar nuestra página web <http://www.falternativas.org/opex>