

España y su papel en un espacio común birregional UE-ALC: Mirando hacia el futuro

Anna Ayuso

Un espacio de cooperación birregional compartido

Las Cumbres Iberoamericanas y las Cumbres América Latina y Caribe-Unión Europea (ALC-UE) se han desarrollado paralelamente como espacios de interacción e intercambio entre Europa y América Latina. España, que junto a Portugal, es actor relevante en ambos espacios de cooperación y concertación biregional debería apostar por impulsar el potencial de interacción entre ambos escenarios multilaterales. Partiendo de la experiencia acumulada, pero con la mirada puesta hacia el futuro, y en el escenario de la Presidencia Española de la UE durante el primer semestre de 2010 es pertinente tratar de señalar aquellas áreas donde las agendas de las cumbres tienden a converger. Se pretende identificar aquellos sectores en los que existen mejores oportunidades de cooperación interregional y en los que se podría avanzar de forma concreta para fortalecer la asociación estratégica.

Se parte de la premisa de que la convergencia de las dos agendas es, no solo deseable, sino necesaria para avanzar en la asociación estratégica entre ALC y la UE. De hecho, la última comunicación de la Comisión Europea sobre las relaciones con América Latina de 2009 recoge la voluntad de establecer sinergias con otros diálogos políticos y menciona expresamente las Conferencias Iberoamericanas.¹ Las razones a esgrimir son varias; en primer lugar, dada la profusión de foros que se han ido creando en los últimos años, entre ambas regiones y con otras terceras, hay una necesidad evidente de racionalizar y simplificar la arquitectura del diálogo político birregional con la finalidad de sumar esfuerzos para mejorar la eficacia de las políticas y aumentar el impacto de sus resultados. En segundo lugar, los cambios en la arquitectura de la cooperación internacional han comportado mutaciones en la posición de América Latina y Europa como actores en el concierto internacional y eso tiene consecuencias también en la agenda birregional. En tercer lugar, las transformaciones al interior de ambas regiones han

¹ Comisión Europea “La Unión Europea y América Latina. Una asociación de actores globales” COM(2009) 495/3.

alterado la naturaleza de las relaciones y han desdibujado el tradicional enfoque norte sur hacia uno más horizontal. Para España, eso implica replantear su rol entre los dos espacios regionales y, manteniendo la relación especial con América Latina, dar paso a una revisión de la agenda adaptándola a la nueva realidad, incorporando los nuevos retos y reelaborando los instrumentos.

La cooperación española entre las dos regiones tiene tres canales interdependientes: la cooperación bilateral, la cooperación iberoamericana y la cooperación eurolatinoamericana. El grado de eficacia de todas ellas dependerá en de las sinergias que pueda establecer entre esas tres vías para abordar objetivos comunes. En el pasado no siempre ha sido así, más bien cada una de las vías ha seguido una política independiente sin apenas vinculación, pero esto está cambiando por mutaciones en las tres vertientes. Respecto a la bilateral, se ha producido una importante transformación en el diseño de la política de cooperación española. La mejora de la planificación tuvo un salto cualitativo con el segundo plan director 2005-2008 que se ha acentuado con el III Plan director 2009-2012 (IIIPD). Éste apuesta, entre otras cosas, por una mayor coherencia de las políticas, un multilateralismo efectivo, una mejora de la eficacia y una planificación por resultados. Todo ello implica cambios de sustantivos en el diseño de las políticas y aboca a una mayor complementariedad de las acciones.

La cooperación iberoamericana también ha experimentado transformaciones significativas: Es de destacar un incremento del perfil político de la Comunidad Iberoamericana tras la creación de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) a raíz de la Cumbre de Santa Cruz de 2003. Al frente de la SEGIB se nombró a una personalidad del calibre de Enrique Iglesias, quien ha impulsado un notable incremento de la presencia internacional y un aumento de su participación en otros foros regionales e interregionales, incluyendo su estatuto de observador en Naciones Unidas. Otra de las tendencias que condicionan la agenda es el denominado “giro social” de la cooperación Iberoamericana² que, como se analizará, la ha llevado a ampliar su ámbito de actuación acercándose más a la agenda bilateral y eurolatinoamericana de desarrollo. Este mayor componente social se refleja también en la apertura de la cooperación iberoamericana a la sociedad civil a través del Foro cívico.³ En éste ámbito es de destacar el creciente papel de los actores regionales emergentes y el impulso que la cooperación sur-sur y la cooperación triangular han recibido en los últimos años. En el mismo sentido, la proliferación de gobiernos de izquierda con posiciones nacionalistas en América

² Celestino del Arenal “La política latinoamericana del gobierno socialista” *Política Exterior*, vol. XIX, num. 105, mayo-junio, pp. 115-126 (2005).

³ José Antonio Sanahuja, “Iberoamérica en la Política española de cooperación al desarrollo: los dilemas entre las identidades, los valores y los intereses” en *España y América Latina 200 años después de la independencia. Valoración y perspectivas*” Celestino del Arenal, coordinador (Marcial Pons y Real Instituto Elcano, 2009).

Latina ha impulsado una crítica a los tradicionales modelos de cooperación norte-sur que aboga por nuevas fórmulas más horizontales.

En tercer lugar, la cooperación ALC-UE también afronta importantes retos; algunos de ellos se derivan de la progresiva implementación de los cambios en la Política de Desarrollo de la Unión Europea; con una reforma institucional progresiva de la cooperación comunitaria desde el año 2000⁴ a la que se sumó la implementación del Consenso Europeo de Desarrollo de 2005 y el más reciente Código de Conducta sobre Complementariedad y División del Trabajo de 2007. Este último, junto a las presiones de la agenda internacional de los Objetivos del Milenio (ODM) hacia una concentración de la ayuda en los Países Menos Avanzados (PMA), está comportando un repliegue de donantes europeos (Reino Unido, Suecia y Alemania) y otros donantes tradicionales hacia América Latina (Japón, Estados Unidos). Solo España y la Comisión Europea (CE) mantienen de momento un compromiso constante.⁵ Sin embargo, la ampliación de la UE hacia el Este, ha contribuido a postergar la atención europea hacia ALC en comparación con zonas cercanas a sus fronteras (políticas de vecindad), de alta inestabilidad (Oriente Medio o África central) o de gran dinamismo económico (Sur Este de Asia). Varios de los nuevos socios europeos tras la última ampliación son países con un nivel de renta *per cápita* similar a la de algunos países latinoamericanos de renta media, por lo que tampoco conciben la relación con ALC en términos Norte Sur.⁶

Todos los factores mencionados ponen a España, como principal país europeo y segundo mundial cooperante con ALC (a una distancia cada vez más corta de Estados Unidos),⁷ ante un proceso de rediseño de los objetivos de su política de impulso a la asociación birregional. Una de las vías es tratar de maximizar el impacto de la cooperación interregional en un contexto de recursos decrecientes y cambios de orientación estratégica, mediante una complementariedad de las tres dimensiones de su política con la región: la bilateral, la iberoamericana y la eurolatinoamericana.

⁴ Anna Ayuso “Construyendo una cooperación al desarrollo para la asociación estratégica entre la UE y América Latina y el Caribe”, en *América Latina y la Unión Europea. Estrategias para una asociación necesaria*, Christian Freres y J. A. Sanahuja (ICARIA, 2006)

⁵ Sergio Tezanos y Aitor Martínez de la Cueva “Ayuda oficial al Desarrollo para América latina y el caribe en el punto de inflexión del Milenio” (*Documentos de trabajo sobre cooperación y Desarrollo 2009/05, Universidad de Cantabria, 2009*)

⁶ CIDOB y Círculo de Economía “Un proyecto para Europa: la presidencia española del Consejo de la Unión Europea (enero-junio 2010), (CIDOB, Barcelona, 2009)

⁷ SEGIB “Informe de la Cooperación Sur-sur en Iberoamérica 2009” *Estudios SEGIB n° 4 (Secretaría general Iberoamericano, 2009)*

Balance del papel de España en la construcción de la agenda europea hacia América Latina

La complementariedad entre la dimensión europea y la latinoamericana no es una novedad: Europa y América Latina fueron los dos ejes principales sobre los que se reestructuró la Política exterior española posterior a la recuperación de las instituciones democráticas. Es sabido que uno de los principales retos de la agenda internacional de la transición democrática era normalizar las relaciones internacionales y dentro de éstas había tres prioridades indiscutibles: la primera y principal era su integración en Europa. Las otras dos eran: por una parte, la transformación de las relaciones con Iberoamérica bajo el prisma de una España democrática con nuevos valores y un discurso renovado y por otra, la reestructuración de las relaciones con Estados Unidos desde la perspectiva de un país reinsertado plenamente en Europa y la comunidad internacional.⁸ Aunque el proyecto europeo era dominante, la dimensión latinoamericana ya en ese momento era complementaria, tanto en la relación con Europa como en el diálogo con los Estados Unidos.

Las relaciones especiales con América Latina siempre han formado parte de la estrategia de inserción internacional de España: tanto en lo económico, como espacio privilegiado de internacionalización de la economía española; como en lo político, mediante la construcción de una dimensión política de potencia media con cierto margen de autonomía. A pesar de que tras su integración en la UE la agenda exterior española se ha ido diversificado con los años, especialmente con la Política Mediterránea y de Oriente Medio y (algo menos pero también substancialmente) con Asia y África, América Latina sigue siendo un espacio privilegiado donde se cuenta con larga experiencia. El esfuerzo de España por reforzar lazos e incrementar la importancia de los asuntos de ALC en las instituciones europeas ha sido una constante de la política exterior española que se remonta a la etapa de las negociaciones de su adhesión.

En el discurso político del momento, a España se le quiso atribuir un papel de “puente” entre América Latina y Europa, que aun se reitera en ocasiones,⁹ aunque ya en ese momento fue desigualmente acogido. Algunos países latinoamericanos apoyaron la idea de tener una “voz interesada” dentro de las instituciones como forma de ver aumentar su peso en la agenda internacional de las entonces Comunidades Europeas. Pero, las pretensiones españolas tropezaron con escollos previsibles.¹⁰ Por una parte, la dimensión de las relaciones económi-

⁸ Anna Ayuso “La Cooperación para el desarrollo de la UE en América Latina. La acción española ante un pasado umbrío y un futuro incierto” *Revista Afers Internacionals* 54-55, pp. 85-109, noviembre 2001.

⁹ Gunter Mainhold “Mas allá del interregionalismo: el futuro de las relaciones entre Europa y América Latina” en Freres C. et al. (eds.) *¿Sirve el diálogo político entre la UE y América Latina?* CEALCI, Fundación Carolina, Documento de trabajo nº 15, pp.188.

cas entre América Latina y España en aquel momento eran débiles en lo comercial, incipientes en la cooperación y escuálidas en las inversiones. Es cierto que experimentaron una aceleración en su crecimiento durante los años setenta, pero no fue hasta entrados los 80 y 90 cuando se incrementaron las relaciones económicas con la región.¹¹ España estaba muy lejos de ser el segundo mayor inversor y donante en la región que es hoy y era difícil sostener la reivindicación de incorporar a las negociaciones la protección de una relación económica especial.¹² En segundo lugar, en el interior de las Comunidades Europeas también era de prever la oposición de las dos grandes potencias coloniales, Francia y el Reino Unido, que veían peligrar los privilegios de sus zonas de influencia, los Países África, Caribe y Pacífico (ACP) y Asia, con una extensión espacial que erosionaría el tratamiento preferencial. A estos recelos había que añadir los que suscitaban las pretensiones españolas en las potencias medias latinoamericanas con vocación de liderazgo regional como Argentina, Brasil y México, que tacharon de paternalistas algunas actitudes del gobierno español y abogaban por un diálogo directo, sin necesidad de intermediación.

Estos factores y otros hicieron fracasar la pretensión española de incluir en el Tratado de Adhesión una referencia a los particulares lazos políticos, económicos y sociales entre España e Iberoamérica, pero sí se consiguió una Declaración común de intenciones relativa a la futura intensificación de las relaciones de la CE con la región. De hecho, a partir de entonces se incrementaron de forma notoria las relaciones entre la UE y ALC, con una evolución positiva de las relaciones de comercio y cooperación y una mayor institucionalización y reglamentación de las relaciones mediante la cual América Latina cobró una presencia singular dentro del conjunto de relaciones externas de la UE. Esta presencia plural y heterogénea, como la propia realidad latinoamericana, se tradujo en enfoques e instrumentos diversos, tanto en el diálogo político como en las relaciones económicas, pero eso no cambió sustancialmente el hecho de que América Latina continúa estando en el último escalón de las preferencias que otorga la UE a los Países en Desarrollo.¹³

¹⁰ Anna Ayuso “La relación euro-latinoamericana a través del proceso de integración regional europea” *Revista Afers Internacionals* nº 32 (CIDOB, 1996).

¹¹ Francesc Bayo y Christian Freres “La política de España hacia América Latina: avances y desafíos de una relación en cambio” (paper presentado en el 2009 Congress of the Latin American Studies Association, Rio de Janeiro, junio 11-14, 2009)

¹² Celestino del Arenal “La adhesión de España a la Comunidad Europea y su impacto en las relaciones entre América Latina y la Comunidad Europea”, *Revista de Instituciones Europeas* vol. 17, nº 2 (1990)

¹³ Christian Freres “Liderando una asociación frustrada. España en las relaciones entre la UE y América Latina” en *España y América Latina 200 años después de la independencia. Valoración y perspectivas*” Celestino del Arenal, coordinador (Marcial Pons y Real Instituto Elcano, 2009).

Como parte del éxito podemos incluir el lanzamiento de las Cumbres Euro-latinoamericanas. La convocatoria de la primera la Cumbre en Río de Janeiro de 1999 puede considerarse como uno de los hitos en la profundización hacia lo que se ha denominado la Asociación Estrategia Biregional. En el horizonte está la creación de una Zona de Asociación Global que se ha reafirmado en las sucesivas Cumbres de Madrid (2002), Guadalajara (2004), Viena (2006) y la Cumbre de Lima de 2008, pero aun parece lejana dadas las dificultades que está teniendo la concreción de los acuerdos de asociación con Mercosur, América Central y los países andinos. Con el reconocimiento de que ha habido avances en lo político y en lo económico, también hay que constatar la impotencia de España para cambiar el papel secundario que ha recibido la región en el conjunto de las relaciones de la UE y una cierta parálisis y agotamiento de las actuales estructuras.

Al acceder España por cuarta vez a la Presidencia del Consejo de la UE en 2010 el principal reto referente a ALC es contribuir a concretar el contenido de la asociación en políticas con diseño estratégico y dotarlas de recursos e instrumentos eficaces. Esta tarea no puede realizarla en solitario, necesita de cómplices en ambos lados del Atlántico. Aunque en el seno de la UE, España sigue siendo un referente para abordar los temas latinoamericanos, su influencia efectiva se ha visto debilitada en los últimos años, lo cual ha llevado a un cierto desentendimiento de los otros socios,¹⁴ con escasas excepciones, como Portugal o, en los últimos años, la Francia de Sarkozy. Aunque este último tiene una clara preferencia por la acción bilateral y muy focalizada en países de interés estratégico por razones diversas como Brasil o Colombia. Para revertir la marginación de América Latina en la agenda europea, pero eso requiere repensar los argumentos y los instrumentos para convencer a más socios del interés en fortalecer la asociación estratégica. Uno de los elementos a reelaborar es el tratamiento subregional diferenciado introducido en los años noventa para abordar de forma diversa las situaciones heterogéneas en la región. Éste debiera ser completado con un enfoque más horizontal en las relaciones interregionales. Con ello se contribuiría a evitar las posiciones unilaterales que a menudo caracterizan las relaciones euro-latinoamericanas comerciales, de cooperación y (quizás algo menos, pero también) en lo político.

Es buen momento para explorar nuevas fórmulas más operativas y eso incluye atender a las transformaciones en la arquitectura de cooperación interregional en general, con la re-configuración del mapa de donante y receptores en esquemas que superan las relaciones Norte Sur y potencian las relaciones sur-sur o triangulares. A continuación nos ocuparemos en particular de analizar las oportunidades de establecer sinergias con el espacio iberoamericano construido en paralelo desde el inicio de la década de los noventa y que también está

¹⁴ Carlos Malamud “Los actores extra-regionales en América Latina (y III): las relaciones con la Unión Europea” (ARI nº 8 Real Instituto Elcano, 2008).

en revisión, tanto en lo referente a su dimensión política como en la estructura relacional e institucional.

Fomentar la convergencia de la agenda iberoamericana y eurolati-noamericana

No vamos aquí a entrar a profundizar en el significado, las características y la particular evolución de la Comunidad Iberoamericana, un espacio singular que ha ido reinventándose a medida que se iban consolidando nuevas vías e instrumentos de cooperación. En la construcción de este espacio España ejerció un claro papel impulsor que respondía a un proyecto político no exento de tensiones por el liderazgo de las potencias medias regionales de ALC. Siguiendo una peculiar conjunción de, en palabras de Celestino del Arenal, "identidades, valores e intereses,"¹⁵ lo cierto es que hoy se ha consolidado un espacio interregional basado en una identidad compartida¹⁶ y una agenda iberoamericana cada vez más activa, tanto en lo político, como en la cooperación. Esta agenda tiene múltiples puntos de intersección con la agenda eurolatinoamericana en numerosos ámbitos en los que podría incrementarse la coordinación y la complementariedad. Aunque en los últimos años ha habido un acercamiento institucional entre la SEGIB y las instituciones europeas, de manera que ésta participa como observadora, no solo en las cumbres EULAC, sino en múltiples diálogos sectoriales, hoy no podemos afirmar que exista una efectiva integración de las agendas, ni complementariedad de los programas e instrumentos. Ambas agendas siguen teniendo en buena medida dinámicas paralelas.

A estos dos espacios birregionales se unen a su vez una miríada de diálogos sub-regionales (Grupo de Río, Comunidad Andina, América Central, Caribe), nacionales (México, Chile, Brasil, Colombia, Perú) y sectoriales, además de los parlamentarios y de la sociedad civil. Algunos de ellos están superpuestos y en buena medida son concurrentes, lo cual, por una parte, ha contribuido a tejer una red de nexos entre diversos actores de ambas regiones que dinamiza las relaciones. Por otra parte, la proliferación de iniciativas ha generado una gran dispersión y hasta cierto punto confusión que se traduce en duplicación de esfuerzos e infrutilidad de los recursos. La oportunidad de explorar las vías para impulsar una mayor convergencia de las agendas parece incontestable. Con ese objetivo, un primer paso es una revisión de las iniciativas e instrumentos que se han puesto en

¹⁵ Celestino del Arenal "Identidades, valores e intereses en las relaciones entre España y América Latina" en *España y América Latina 200 años después de la independencia. Valoración y perspectivas*, Celestino del Arenal, coordinador (Marcial Pons y Real Instituto Elcano, 2009).

¹⁶ Jose Antonio Sanahuja "Abriendo nuevos caminos: la cooperación iberoamericana, 1991-2005" en *Las Cumbres Iberoamericanas (1991-2005): logros y desafíos* Celestino del Arenal (Fundación Carolina-Siglo XIX, 2005).

marcha en ambos espacios de cooperación para identificar los temas que presenten mayor relevancia y complementariedad en las dos agendas. Nos interesan sobre todo aquellos temas que ya han sido objeto de iniciativas sectoriales parciales y en los que subyace el objetivo compartido de incrementar la capacidad de ambas regiones para influir en los grandes debates de la agenda internacional.

Este ejercicio se hace desde el reconocimiento de los límites que impone la diferente naturaleza de ambos foros. Eso se traduce, de entrada, en que hay una serie de temas excluidos *a priori* de la convergencia debido a que están fuera del ámbito de actuación de alguno de los dos foros; es el caso de los temas comerciales, financieros o de seguridad, que aunque son objeto de declaraciones políticas no forman parte de los instrumentos de cooperación iberoamericana. Otra gran diferencia radica en la dispar naturaleza jurídica de los sujetos que participan; mientras en las cumbres iberoamericanas todos los participantes de pleno derecho son Estados y se trata de relaciones puramente intergubernamentales, en el eurolatinoamericano la UE tiene una composición mixta con amplio protagonismo de las instituciones comunitarias que se verá incrementado con la entrada en vigor del tratado de Lisboa. La UE cuenta con instrumentos de cooperación diversos, comunitarios e intergubernamentales, y mecanismos de coordinación de políticas que, si bien imperfectos, son más elaborados que en el marco de la cooperación iberoamericana.

En cambio la cooperación iberoamericana cuenta con la SEGIB que coordina el conjunto de acciones de cooperación y hace un seguimiento, algo que en el espacio EULAC se deja un grupo birregional cambiante, compuesto por los embajadores de los países que ejercen la secretaría pro-tempore del Grupo de Río y la presidencia del Consejo europeo (troika) más próximas a la cumbre, aunque esto deberá adecuarse con la incorporación del Presidente de la UE tras el tratado de Lisboa ya en vigor. Otra diferencia es que, a pesar de la presencia de España, Portugal y Andorra, en el espacio iberoamericano la estructura de las acciones de cooperación es horizontal. Aunque las aportaciones financieras se hagan en función de los recursos relativos de cada país y España asuma una parte significativa, toda la estructura organizativa y de gestión es compartida en posición de paridad. En la Cooperación ALC-UE, en cambio, la estructura Norte Sur sigue siendo dominante. Estas diferencias y otras que se derivan de la composición y objetivos diversos de ambos foros implica que la búsqueda de la complementariedad debe hacerse manteniendo las especificidades propias de cada espacio, pero existe un amplio margen de colaboración aun infra-explorado.

Una futura convergencia y progresiva integración de las agendas debe contemplar tres niveles: Un primer nivel *político*: que supone la concertación en torno a los objetivos perseguidos y debería vincular los diálogos subregionales y sectoriales sobre una misma materia. Un segundo nivel de *planificación* en el que se deberían establecer prioridades, definir indicadores de resultado y repartir responsabilidades coordinadas entre diferentes actores. Aspecto este en el que se es deficitario incluso en el seno de cada uno de los dos foros. Un tercer nivel es el

de *implementación*, que supone adecuar los instrumentos y los medios a los objetivos propuestos, o viceversa, es decir establecer objetivos realistas respecto a los medios disponibles. Aquí también es posible establecer un reparto del trabajo en función de las capacidades disponibles y compartir en base a una división del trabajo de acuerdo a las ventajas comparativas. Con ello no solo se reduce la dispersión sino que se disminuyen los costes de transacción que genera la duplicidad de estructuras de cooperación. Complementariamente es necesario un sistema de seguimiento que permita constatar avances o retrocesos en los tres niveles.

Este esquema iría en la línea de consolidar un sistema de cooperación multi-nivel que incluye los planteamientos de la Agenda de Acción de Accra (AAA) de 2008 sucesora de la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda de 2005. Más allá de la Cooperación al Desarrollo se trata de un planteamiento integral de las relaciones y más horizontal. Esta horizontalidad es ya predominante en la Agenda Iberoamericana, pero como señalamos, es menos común en la eurolatinoamericana, aunque en ambos espacios ha crecido el interés por fomentar la llamada cooperación triangular. Este planteamiento se encuadra también en el discurso sobre la especificidad de la cooperación con los Países de Renta Media (PRM). El debate ha sido relanzado a partir de la preocupación sobre los efectos que la aplicación de la agenda de los Objetivos del Milenio (ODM) está teniendo en la disminución de los recursos a los PRM, que son la inmensa mayoría en América Latina. España, inicialmente apoyada por el Reino Unido, tuvo la iniciativa de convocar una conferencia internacional sobre el tema en Madrid en el año 2008, a la que siguió otra ese mismo año en El Salvador y una tercera en Namibia en 2009. En las Cumbres EULAC de Viena (2006) y Lima (2008) se hizo referencia expresa al tema, pero es sobre todo en las Cumbres Iberoamericanas de Santiago de Chile (2007), El Salvador (2008) y Estoril (2009) donde se han formulado resoluciones expresas al respecto. En la Cumbre de Estoril un comunicado especial recuerda el compromiso de “ampliar el respaldo político a la temática de países de renta media en la agenda internacional de desarrollo” y de velar por la implementación de la resolución adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas en diciembre de 2008. También valora la posibilidad de una nueva Conferencia Internacional de Países de Renta Media. En esta línea, el III Plan Director de la Cooperación española establece una categoría específica de países para una asociación con PRM, que sustituye a la anterior de países preferentes y recoge a aquellos países de mayor desarrollo relativo de América Latina.¹⁷

Este discurso enlaza con el relanzamiento del impulso desde Naciones Unidas de la Cooperación Sur Sur y la Cooperación Triangular que, con orígenes en el Plan de Acción de Buenos Aires de 1978, ha recuperado actualidad debido al creciente papel de las potencias emergentes en la cooperación para el desarrollo.

¹⁷ Costa Rica, México, Venezuela, Cuba, Panamá, Argentina, Uruguay y Brasil.

El Foro de Cooperación al Desarrollo (FCD) concretado en 2008 para auxiliar al Consejo Económico y Social (ECOSOC) de Naciones Unidas ha incorporado la Cooperación sur-sur y triangular como un tema focal para el periodo 2019-2010 y la Conferencia de Nairobi de noviembre de 2009 supuso una actualización del Plan de Buenos Aires. La cooperación iberoamericana se ha incorporado con fuerza a esta agenda desde que en la XVIII Cumbre de San Salvador se aprobó el “Programa Iberoamericano de Fortalecimiento de la cooperación Sur Sur” lo cual ha llevado a la elaboración anual de un “Informe de la cooperación Sur-Sur que va por la tercera edición y muestra sus potencialidades pero también lo mucho que queda para hacerla más efectiva. España se ha incorporado recientemente a este tipo de modalidad en su política bilateral en la que destacan Japón (con distancia) y Alemania. Sin embargo la experiencia española en el ámbito de la cooperación regional iberoamericana la pone en buena situación para asumir un rol impulsor de este tipo de cooperación, que ya ha sido introducida en la mencionada comunicación de la Comisión Europea sobre las relaciones con América Latina de 2009.

En los siguientes se hace una primera aproximación a aquellas áreas en las que se han identificado mayor potencialidad para el fomento de la convergencia de las agendas de cooperación iberoamericana y eurolatinoamericana. Estas son: la agenda social, la agenda de buen gobierno, descentralización y gestión pública; la agenda cultural y educativa; la agenda sobre investigación y competitividad, el diálogo sobre migraciones y finalmente la agenda de medio ambiente y cooperación energética.

El impulso de la agenda sobre cohesión social, pobreza y desigualdad

La agenda social es uno de los temas donde se presentan mayores convergencias en las agendas de las dos cumbres aunque su incorporación no ha sido ni sincrónica ni pacífica. El anuncio de una iniciativa social por parte de la UE a comienzos de siglo XXI se interpretó por parte de algunos países de ALC como un intento de imposición del modelo social europeo. Aunque persisten diferencias de interpretación, hoy la agenda de cohesión social está instalada en ambos espacios de cooperación y los dos cuentan con programas sociales dirigidos a la lucha contra la pobreza y la exclusión en los que sería deseable mejorar la complementariedad.

En el espacio iberoamericano, la Cooperación para el Desarrollo para la mejora de las condiciones de vida apareció: en la Cumbre de Salvador de Bahía de 1993 con el lema “Una agenda sobre el desarrollo, con énfasis en el desarrollo social”. En 1996 la Declaración de la Cumbre de Santiago y Viña del Mar reivindicaba la necesidad de transformaciones sociales, económicas y culturales para disminuir las desigualdades y los problemas de exclusión social. En 2003 la Cumbre de Santa Cruz ya se enfocó en la *Inclusión social y el desarrollo*, pero es sobre todo en la Cumbre de Chile de 2007 donde el tema central de *Desarrollo e*

Inclusión social cobra gran relevancia y se acerca más hacia la agenda de cooperación eurolatinoamericana. A pesar de ello la concreción de la agenda social iberoamericana en programas de cooperación ha avanzado poco. Como instrumentos encontramos los antecedentes del Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe creado en 1991 y en 1994 la creación de la iniciativa Alianza Centroamericana para el Desarrollo Sostenible (ALIDES). En el ámbito de la salud desde 1999 la Conferencia Iberoamericana de Ministros de Salud trata de mejorar el acceso y cobertura y propuso la creación de un Espacio Iberoamericano de Salud. Ya en 2007 se creó la Red de Bancos de Leche Humana; se propuso el Programa de Formación en Políticas de Infancia y se firmó el Convenio Iberoamericano de Seguridad Social.

Desde el espacio eurolatinoamericano la primera Cumbre en Río en 1999 puso como eje central de la cooperación para el desarrollo la lucha contra la pobreza. Tras una serie de seminarios con representantes del grupo de Río la Cumbre de Guadalajara en 2004 se centró en el tema de la Cohesión Social. La Cumbre de Viena de 2006 definió dos ejes de la cooperación UE-ALC: la integración regional y la cohesión social y se lanzó un diálogo político especializado sobre cohesión cuya primera reunión se hizo en Santiago de Chile en 2007, donde poco después se celebraría la cumbre iberoamericana con el mismo tema central. También en la Cumbre de Lima de 2008 la erradicación de la pobreza, la desigualdad y la exclusión fue uno de los dos pilares de la reunión. El principal programa surgido de la Cumbre de Guadalajara de 2004 fue EUROSocial cuyo objetivo es mejorar las políticas de cohesión a través del intercambio de experiencias en Fiscalidad, Justicia, Salud, Empleo y Educación. Además, en colaboración con la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) de Naciones Unidas se está trabajando para la elaboración de un conjunto de indicadores sociales de América Latina que servirá para la realización de un informe anual sobre cohesión social en ALC. En el ámbito de la salud, además de Euro-social salud, en 2005 se lanzó el proyecto ALC-UE FOOD que busca promover a través de redes la calidad y seguridad en los alimentos.

Agenda de buen gobierno, descentralización y gestión pública

Ambas cumbres han abordado también el fortalecimiento de los niveles subestatales de gobierno como instrumento de mejorar la gobernanza y la eficiencia de las políticas públicas y fortalecer la democracia. En este ámbito el tratamiento político que se ha hecho desde el espacio iberoamericano es mucho más amplio, sin embargo los programas tardaron en concretarse. En ambos espacios la cooperación se basa en intercambios de expertos y buenas prácticas por lo que son iniciativas en gran medida convergentes.

En la Cumbre Iberoamericana de Viña del Mar de 1996 el tema fue “*Gobernabilidad para una democracia eficiente y participativa*” y la siguiente Cumbre de Margarita en 1997 se centró en “*Los valores éticos de la democracia*”. En

2001 la Cumbre de Lima sobre “*Gobernanza y desarrollo en la sociedad de conocimiento*” se centro en la necesidad de buscar mecanismos de buen gobierno que contribuyeran a una Iberoamérica más competitiva. Ese mismo año se creó la Escuela Iberoamericana de Gobierno y Políticas Públicas (IBERGOP) y desde 2006 existen además el Foro Iberoamericano de gobiernos locales y el Foro Iberoamericano de Acceso a la Justicia. Ya en 2008 se creó el Programa de Gestión Territorial destinado a mejorar la calidad, la eficiencia y el impacto de las políticas y el gasto público, Como proyectos adscritos están la Unión Iberoamericana de Municipalistas (UIM) (2003) y el Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano (CIDEU) (1995).

Las cumbres ALC-UE han abogado como principio por el fortalecimiento institucional y los programas se han concentrado en crear espacios de acercamiento entre expertos y funcionarios públicos de ambas regiones para el manejo de temas de territorialidad y gestión pública y fiscal. El primer programa se creó en 1995 dentro del impulso de la denominada cooperación horizontal entre agentes descentralizados; URB-AL ya va por su tercera fase¹⁸ y su propósito es crear redes entre gobiernos locales de ALC y la UE para intercambiar experiencias y buenas prácticas. Con URBAL III se trata de aproximar la agenda de gobernabilidad con la social y se centra en el objetivo de incrementar el grado de cohesión social y territorial de las colectividades subnacionales y regionales. Otros programas conexos son el sector Justicia de EUROsocial al que hay que añadir otros programas genéricos a los que tienen acceso los países de ALC, como el Programa Invertir en los ciudadanos, el Programa de Actores no Estatales y Autoridades locales y el Reglamento de Derechos Humanos y Democracia

La agenda cultural y educativa

Aunque ambas cumbres abordan temas culturales, la agenda de ambos espacios es desigual. En el espacio iberoamericano han predominado los programas de carácter cultural que tratan de potenciar el acervo cultural común de la Comunidad Iberoamericana. El espacio eurolatinoamericano prioriza el aspecto educativo y hoy encontramos mayores convergencias. Las iniciativas de crear un Espacio Iberoamericano de Educación y la propuesta desde la ALC-UE de algo similar son sintomáticas. Complementariamente, las capacidades tecnológicas constituyen un aspecto central de la agenda de desarrollo de los PRM y uno de los ámbitos de mayor potencial para el regionalismo y las políticas comunes. Los principales programas en ambos espacios se basan en la promoción de investigación e intercambio educativo y la construcción de espacios de expertos que influyan las políticas públicas, lo cual los vinculan a las políticas de cohesión social. Las convergencias programáticas más fuertes se dan en los espacios de

¹⁸ URBAL I (1995-2000), URBAL II (2001-2006) y URBAL III (2008-2011).

conocimiento y las becas, además la mayoría de países tiene políticas bilaterales de cooperación con gran potencial de complementariedad

En la agenda iberoamericana, la cumbre de Bariloche en 1995 se centró en la “*Educación como factor esencial del desarrollo económico y social*”. La cumbre de San José en 2004 tuvo como lema “Educar para Construir el Futuro” y caracterizó la educación y la cultura como herramientas para formar una comunidad de valores que generen un sentido de pertenencia. Desde las primeras cumbres los programas culturales tuvieron un gran protagonismo aunque algunos han sido transferidos a la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación la Ciencia y la Cultura (OEI).¹⁹ Los primeros programas creados en 1992 fueron el Programa de Televisión Educativa Iberoamericano; el programa de alfabetización PAEBA y el programa de becas MUTIS para intercambios universitarios (ya extinguido). En 1998 se creó ADAI, Programa de apoyo al desarrollo de archivos iberoamericanos, en el 2000 se creó el Programa iberoamericano de cooperación en materia de bibliotecas públicas (PICBIP) y el Repertorio Integrado de Libros en Venta en Iberoamérica (RILVI) aun en funcionamiento. El Programa de Evaluación de la Calidad de la Educación y el Programa de Cooperación con Iberoamérica para el Diseño de la Formación Profesional (IBERFOP) se incorporaron en el 2001 y desde 2004 está adscrito Virtual Educa. En el 2006 se creó el Programa de Apoyo a la Construcción del Espacio Escénico Iberoamericano (IBERESCENA) y en el 2008 la Red Iberoamericana de Museos (IBERMUSEOS)

En 2005 se lanzó la iniciativa del Espacio iberoamericano del conocimiento y para su desarrollo se creó en 2008 el Centro de Altos Estudios Universitarios de la OEI.²⁰ El objetivo es la creación y coordinación de redes universitarias, desde las que se ofrecerán cursos de postgrado y programas de doctorado acreditados de excelencia. Se desarrollarán también proyectos de investigación y para formar doctores en Iberoamérica en campos prioritarios de conocimiento. En la Cumbre de San Salvador del 2008 se creó la Iniciativa “Pablo Neruda” Plan Iberoamericano de Movilidad Académica de Postgrado, inspirado en el programa europeo Erasmus.

La construcción de un Espacio Común de Educación Superior e Investigación UE-ALC es parte de la agenda birregional de cohesión social, integración regional y conocimiento mutuo de la “asociación estratégica”. La cooperación en ciencia y tecnología, además, se ha incorporado al diálogo político birregional a través de un diálogo ministerial específico. Por parte de la UE en 1994 se creó el Programa ALFA (América Latina-Formación Académica) que promueve el intercambio de estudiantes, investigadores y profesores basado en redes o

¹⁹ Así el programa IBERMADE, la Cátedra de Historia de Iberoamérica, el Plan iberoamericano de lectura (ILIMITA).

²⁰ Participan además de la OEI, la Fundación Carolina, la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED) y CLACSO.

consorcios de instituciones de nivel superior europeas y latinoamericanas.²¹ Las evaluaciones realizadas muestran una creciente apropiación por parte de universidades latinoamericanas. El Programa *ALBAN*, en vigor desde 2002, ofrece becas a estudiantes latinoamericanos para estudios de postgrado en la UE. Este programa ha tenido una fuerte demanda y ha generado vínculos de cooperación académica y científica entre las dos regiones a través de proyectos de investigación. Desde el año 2004 EUROSocial Educación también promueve la inclusión a través de mejores y más eficientes políticas públicas para los sistemas educativos latinoamericanos.

Investigación y competitividad

La tecnología y la innovación bajo un marco de investigación son parte de las agendas de ambas cumbres. Aunque los programas tienen enfoques diferentes coinciden en el apoyo a la internacionalización de las PYMES y la cooperación científica y ya se están produciendo intersecciones. La Cumbre Iberoamericana de Estoril de 2009 ha sido la primera dedicada especialmente al tema de innovación y tecnología, pero existen hace tiempo programas que abordan temas conexos. Así en 1998 se creó IBERPYME, programa destinado a fortalecer las capacidades de los entes públicos encargados de dar apoyo a las PYMES. En 1999 fue creada la Iniciativa de Capacitación Iberoamericana en Búsquedas e Información Tecnológica (CIBIT). Previo a las cumbres, pero incorporado a partir de 1995 está el veterano Programa CYTED de cooperación científica y tecnológica multilateral de carácter horizontal que ha generado 117 redes temáticas y más de 150 proyectos de investigación, con la participación de más de 10.000 investigadores. Por su parte IBEROAMERICA EXCELENTE trata de mejorar la productividad y competitividad del tejido económico, 1999 y en la misma línea van los foros empresariales que se celebran regularmente. La Declaración de Estoril ha anunciado un “nuevo y ambicioso programa cuya definición estará a cargo de un grupo de trabajo de responsables gubernamentales de cada país, coordinado por la SEGIB. Éste deberá ser un programa para la investigación aplicada e innovación tecnológica, inclusivo y abierto a todos los países, complementario de los programas existentes y estrechamente articulado con los mismos”.

La UE en 1987 creó el desaparecido Business Cooperation Network al que siguió en 1993 el programa AL-INVEST, primer instrumento de cooperación horizontal entre agentes económicos de ambas regiones. En el ámbito de la innovación tecnológica la UE ha firmado convenios de cooperación en ciencia y tecnología con Argentina (1999), Chile (2002), Brasil (2004), y México (2004), que les da acceso al Programa Marco comunitario en condiciones de reciprocidad y ofrecen un canal de diálogo para orientar las acciones hacia áreas en las que

²¹ Se ha desarrollado en dos fases (Alfa I, 1994-1999; Alfa II, 2000-2005) y en su segunda fase contó con 54 millones de euros. Han participado 770 instituciones de ambas regiones.

existen capacidades y gran potencial de incorporación de tecnología a la producción, como: biotecnología, sector alimentario, medio ambiente y cambio climático. Existe también el programa WINDS-Latin America y la red ERA-EULANEST. El proyecto LAC-Access, iniciado en 2007, promueve las áreas prioritarias de: salud; alimentación, agricultura y biotecnología; TICs; energía; medio ambiente; y ciencias socioeconómicas y humanidades.²² La red INCO-Net EULARINET es una acción cuatrienal que se lanzó en 2008 formada por un consorcio de entidades de 13 países, 7 de AL (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Nicaragua, y Uruguay) con el objeto de promover el diálogo sobre ciencia y tecnología y establecer relaciones entre responsables políticos y gestores de programas para crear un área de conocimiento UE-ALC. Esta red en parte se basa, en las ya establecidas a través de CYTED-D en el área iberoamericana, y la ya citada ERA-NET EULANEST. El Programa @LIS (América Latina, sociedad de la información) tiene su origen en el diálogo sectorial sobre sociedad de la información, y su objetivo es reducir la brecha digital entre ambas regiones. Una de las acciones mejor valoradas es la red ALICE coordinada por las redes CLARA (América Latina) y DANTE (UE), gestora a su vez de la red académica europea GEANT2. Su propósito es crear una red de banda ancha entre instituciones científicas de ambas regiones. A pesar de todas estas acciones falta una estrategia integral para cooperación en ciencia y tecnología entre la UE y ALC que de coherencia a estos programas. El diálogo político de rango ministerial que se ha creado debería contribuir a generar políticas que contribuyan al fortalecimiento de las capacidades nacionales de Investigación, Desarrollo e Innovación Tecnológica.

Diálogo sobre migraciones

El tratamiento de las migraciones se ha convertido recientemente en uno de los principales desencuentros entre las dos regiones. El rechazo de los países ALC hacia la Directiva de Retorno aprobada por la UE en 2008 exige reorientar el diálogo hacia una agenda más global desde una perspectiva flexible. Las migraciones son un fenómeno pluridimensional con responsabilidades compartidas y la cooperación regional debería además insertarse en el marco global que proporcionan los trabajos de Naciones Unidas y los organismos internacionales y regionales especializados.

La Cumbre Iberoamericana de 2006 tuvo el tema central “Migración y Desarrollo” y de ella surgió el compromiso de Montevideo. La Declaración de Santiago de 2007 dedicada a la Cohesión social aprobó el Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social²³ en colaboración con la Organización

²² Otras áreas prioritarias del VII Programa Marco, no cubiertas por esta iniciativa, son nanotecnología y nuevos materiales; transporte y aeronáutica; seguridad e investigación espacial.

²³ Firmado por Argentina, Bolivia, Brasil, Costa Rica, Chile, El Salvador, España, Paraguay, Perú, Portugal, Uruguay y Venezuela.

Iberoamericana de Seguridad Social (OISS). Este acuerdo garantiza la igualdad de trato y el cobro y la revalorización de las pensiones que se generen en cualquiera de los países firmantes de forma acumulativa. Aunque sea de alcance limitado, establece un mecanismo de colaboración entre las administraciones iberoamericanas de Seguridad Social y permitirá identificar líneas de trabajo susceptibles de ser trasladadas a la cooperación birregional UE- ALC. La continuidad se dio con la institucionalización del Foro Iberoamericano sobre migración y desarrollo (FIBEMYD), convocado por primera vez en Cuenca (Ecuador) en abril de 2008. Allí se aprobó un Programa de Acción para el Compromiso de Montevideo y se firmó un acuerdo entre la SEGIB, la OIM y la CEPAL. El Plan de Acción contempla 3 ejes: la gestión de la migración, derechos humanos, y migración y desarrollo y se hace hincapié en el aprendizaje de las buenas prácticas.

El diálogo migratorio UE-ALC tiene sus antecedentes en la crisis centroamericana de los años ochenta centrado en los refugiados de guerra y las migraciones intrarregionales. Desde 2004 forma parte de la agenda de las Cumbres UE-ALC y se han celebrado tres encuentros sobre migraciones (Quito, 2004; Cartagena, 2006 y Bruselas, 2008), cuyas recomendaciones se recogieron en las declaraciones finales de las cumbres. En la Declaración de Lima en 2008, se instó a profundizar en el conocimiento mutuo de los retos de la migración y de las políticas de migración sobre el terreno, y reforzar la cooperación mediante el establecimiento de un marco para la colaboración en políticas de migración y movilidad migratoria bajo el principio de responsabilidad compartida. En junio de 2009 se lanzó un diálogo birregional estructurado y global con tres grandes líneas: los vínculos entre migración y desarrollo; las migraciones regulares y las migraciones irregulares. Como instrumentos de cooperación en el pasado inmediato tenemos el Programa de asistencia técnica para la migración y asilo AENEAS 2004-2008 en el que ALC tuvo una atención marginal. ALC tiene ahora acceso al nuevo Programa temático de migraciones que sustituyó al anterior hasta 2013. Existe también el *Programa temático de asilo e inmigración*²⁴ [COM (2006) 26 final] de carácter general. Más específico es la contribución de la UE a la Facilidad para el Financiamiento de Remesas creada en 2004 por el Fondo Bilateral de Inversiones (FOMIN) del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA). En estudio está la Propuesta de un Observatorio de las migraciones que propone el intercambio de ideas, de información y de buenas prácticas en ambas regiones e identificación de áreas de mutuo interés que requieran una respuesta común. Para avanzar en un enfoque global, la cooperación entre la UE y ALC debería apoyar estructuras, procesos, políticas e instituciones vinculados con la migración, tanto mediante la

²⁴ Sustituye a AENEAS. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:20-06:0026:FIN:EN:PDF>.

inclusión de la región en programas temáticos, como a través de la integración de este tema en sus proyectos regionales y bilaterales.

Medio ambiente y cooperación energética

Inicialmente se percibió como un tema inducido desde Europa, pero en la actualidad el tema ambiental ha ido tomando relevancia como uno de los retos globales a afrontar desde la perspectiva de una responsabilidad compartida. Aunque hay una convergencia de los dos diálogos respecto a este tema, no se logró llegar con una posición común a la Cumbre sobre el Cambio climático celebrada en Copenhague en diciembre de 2009, si no que afloraron las divergencias. La Cumbres Iberoamericanas han abordado el tema pero los instrumentos concretos son pocos. En 2001 se creó el Foro Iberoamericano de Ministros de Medio Ambiente donde se intercambian regularmente puntos de vista sobre los temas ambientales. También en el marco de las Cumbres España lanzó en 2007 el Fondo de Cooperación para Agua y Saneamiento cuyo objetivo es contribuir a la consecución de los ODM en la región, pero finalmente será gestionado por la Agencia española de Cooperación al Desarrollo (AECID) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

En el marco EULAC el tema ha sido abordado desde el enfoque del desarrollo sostenible y la responsabilidad ambiental de los gobiernos. La Cumbre de Guadalajara en el 2004 ya discutió sobre la aplicación del Protocolo de Kyoto y también la de Viena en el 2006 incluyó el medio ambiente en su agenda. Pero fue en la cumbre de Lima del 2008 donde se abordó el desarrollo sostenible y el cambio climático de forma específica. Allí se evidenciaron disparidades sobre la manera de enfocar las responsabilidades comunes, no solo entre ambas regiones, también en el interior de ellas. Como instrumentos de cooperación específicos, el primer el programa ALURE de cooperación entre Agentes de gestión energética ya finalizó. En 2006 se creó el programa Euro Solar con el que se quiere facilitar el acceso a la energía a comunidades apartadas, aunque ha tenido problemas de implementación. Con motivo de la V Cumbre de Lima de 2008 se creó EURO-Clima para el intercambio de conocimientos y la formación de una estructura formal sobre el tema ambiental, que está en proceso de estudio para su puesta en marcha en 2010. A la espera de ver concretado el principio de acuerdo de la Cumbre de Copenhague, parece que este es un ámbito en el que sería necesario impulsar una mayor cooperación interregional más acordes con los grandes retos globales que se tienen que afrontar, no solo respecto al cambio climático, también respecto a la conservación de la biodiversidad y un crecimiento sostenible.

Otros temas globales, consideraciones finales e interrogantes de futuro

Además de los mencionados existen otros temas más en los que es posible avanzar hacia una mayor convergencia y que no se han abordado aquí porque los

instrumentos de cooperación son más dispares y asimétricos en ambos espacios. Aunque brevemente es preciso mencionar el interés de Europa por fomentar la integración regional en ALC, que es un eje central de la cooperación europea, pero también está presente en las cumbres iberoamericanas. Así la VIII Cumbre de Oporto en 1998 se dedicó a “Los desafíos de la globalización y la integración regional”, pero no se establecieron instrumentos específicos. En el diálogo ALC-UE la integración tradicionalmente es vista desde una perspectiva más económica e institucional y se concreta a través de la relación con los principales bloques regionales con los que se está negociando acuerdos de asociación. La dificultad de lograr estos acuerdos y la apertura de negociaciones bilaterales con Colombia y Perú, así como las iniciativas de diálogos específicos con los socios principales de la región hacen cuestionar el compromiso de la UE con la integración latinoamericana.²⁵ Sin embargo, más que un cambio de prioridades parece una reorientación para adaptarse a las transformaciones que se están produciendo en el mapa de la integración latinoamericana. En este sentido, la UE trata de orientar su cooperación hacia políticas que generan dinámicas de integración y cooperación regional al margen de que estas se den en procesos institucionalizados o no. Es el caso de la Facilidad BEI de préstamos para financiar infraestructuras lanzada en la Cumbre de Viena o el anuncio del nuevo Mecanismo de inversión en América Latina (MIAL) que se espera sea puesto en marcha durante la VI Cumbre en Madrid en el 2010.

En el mismo orden de cuestiones globales la racionalización de los espacios de concertación se enmarca en el fomento de lo que desde la UE se ha conceptualizado como el fomento de un multilateralismo eficaz, que ha sido incorporado a las declaraciones de las Cumbres Iberoamericanas. Este se extiende a múltiples áreas y supone la elaboración de consensos para plantear posiciones comunes UE-ALC en los debates internacionales y en particular en Naciones Unidas. Se trata de aprovechar los espacios de concertación existentes para hacer ostensibles los incentivos de un fortalecimiento de las relaciones transatlánticas, no sólo en el plano interregional, sino para su proyección internacional. Además de los ámbitos antes mencionados, éste se extiende a otros como la agenda de Seguridad que se vincula a la estabilidad regional e internacional e incluye el proyecto de elaborar la Carta Euro-Latinoamericana para la Paz y la Seguridad, así como la Lucha contra el tráfico de drogas para el que existe un mecanismo de coordinación desde 1995.

España debería contribuir a concretar la convergencia en valores de Europa y América Latina para convertirla en objetivos compartidos. La materialización práctica de la asociación global incluye ser consecuentes entre objetivos a alcan-

²⁵ Anna Ayuso, “Acuerdo de asociación global interregional para la creación de una zona de asociación global”. Estudio de Viabilidad, Service contract expo/b/afet/ 2008/61 (Comisión de Asuntos Exteriores del Parlamento Europeo, 2009)

zar, recursos disponibles y obstáculos a superar, estableciendo, en la medida de lo posible, las responsabilidades de cada cual. Esto junto a al fortalecimiento de los instrumentos de preparación, implementación y seguimiento entre-cumbres contribuiría a una mayor complementariedad y, en todo caso a un buen ahorro de energías y recursos y ayudaría a fortalecer la sinergias entre ambos espacios. Un déficit en común de ambos procesos es la debilidad de los canales de participación democrática. No obstante, en los últimos años se están haciendo esfuerzos por incluir otros actores no gubernamentales, desde los órganos parlamentarios a los agentes sociales y otros movimientos e instituciones de la ciudadanía. Dado que los actores son coincidentes resulta obvio la necesidad de establecer vinculaciones entre los dos espacios. En este sentido la propuesta de una Fundación euro latinoamericana que recogió la Cumbre de Lima puede ser un instrumento común.

Finalmente, a modo de interrogante, ante la multiplicidad de foros regionales y subregionales a los que se superpone la agenda birregional, se impone una reflexión sobre la necesidad de racionalizar la agenda de concertación política, vincular los espacios ya existentes y evitar reproducir lo que ya existe. Es por ello que cabría preguntarse por la oportunidad de replantear la anualidad de las Cumbres Iberoamericanas y pasar a intercalarlas con las Cumbres EULAC, manteniendo una reunión *ad hoc* durante estas últimas, igual que se aprovechó la Cumbre de Estoril para celebrar una mini reunión euro-latinoamericana en Lisboa. Esto, además de aligerar el calendario de Cumbres, permitiría una mejor preparación de todas y contribuiría a la necesaria coordinación de ambas agendas. Para España eso podría suponer una cierta pérdida de protagonismo, un gesto que puede ser necesario para ganar en eficacia e influencia.