



Facultad de Ciencias Humanas y Sociales  
Grado en Relaciones Internacionales

Trabajo Fin de Grado

Las crisis en el pasado, presente y  
futuro de las Cumbres  
Iberoamericanas  
¿Reformulación o agotamiento?

Estudiante: Inés Álvarez-Cascos Gil

Director: Carlos López Gómez

Madrid, Mayo 2020



## **RESUMEN**

Desde hace más de 500 años, los países de Iberoamérica (Latinoamérica, el Caribe, España y Portugal) han ido desarrollando una identidad propia basada en lengua, cultura e historia común. La máxima expresión de esta identidad común son las Cumbres Iberoamericanas, que comenzaron a celebrarse en el año 1991 tras la propuesta de España. Son unas reuniones que basándose en la identidad común tienen como finalidad última ser un foro de cooperación y diálogo útil para los miembros.

Debido a los cambios que se han ido sucediendo en el panorama internacional las Cumbres Iberoamericanas han ido atravesando diferentes etapas de crisis causadas principalmente por la aparición de otros foros de integración regional que se solapan con las Cumbres, la falta de participación ciudadana y el papel hegemónico de España. Para poner solución a las crisis, los estados miembros optaron en un principio por la institucionalización (creación de SECIB y SEGIB) y por la elaboración de informes de expertos.

El tiempo ha demostrado que esas soluciones no son lo suficientemente efectivas para conseguir que las cumbres tengan sentido en el panorama internacional actual. Por ello, se deben llevar a cabo nuevas reformas que cambien el rumbo y la razón de ser de las reuniones para asegurar su supervivencia.

## **PALABRAS CLAVE**

Comunidad Iberoamericana de Naciones, Cumbres Iberoamericanas, España, Iberoamérica, Crisis, Política Exterior.

## **ABSTRACT**

For more than 500 years, Iberoamerican countries (Latin America, the Caribbean, Spain and Portugal) have been developing their own identity based on a common language, culture and history. The highest expression of this shared identity is the Ibero-American Summits, which began in 1991 following Spain's proposal. These meetings, which are based on a common identity, have the ultimate aim of being a forum for cooperation and dialogue.

Due to the changes that have been taking place in the international arena the Ibero-American Summits have been going through different stages of crisis caused mainly by the appearance of other regional integration forums that overlap with the Summits, the lack of citizen participation, and the hegemonic role of Spain. To solve the crises, member states initially opted for institutionalization (creation of SECIB and SEGIB) and the drafting of expert reports.

Time has shown that these solutions are not effective enough to make the summits useful in today's international scenario. Therefore, new reforms that change the direction and *raison d'être* of the meetings must be carried out to ensure their survival.

## **KEY WORDS**

Ibero-American Community, Ibero-America, Ibero-American Summit, Spain, Crises, Foreign Policy.

## **ÍNDICE DE CONTENIDO**

<b><i>I. INTRODUCCIÓN</i></b> .....	<b>7</b>
<b><i>II. FINALIDAD Y MOTIVOS</i></b> .....	<b>9</b>
<b><i>III. ESTADO DE LA CUESTIÓN</i></b> .....	<b>11</b>
<b><i>IV. OBJETIVOS, HIPÓTESIS Y PREGUNTAS</i></b> .....	<b>14</b>
<b><i>V. ESTRUCTURA DEL TRABAJO</i></b> .....	<b>15</b>
<b><i>VI. MARCO TEÓRICO</i></b> .....	<b>16</b>
<b><i>VII. METODOLOGÍA DE TRABAJO</i></b> .....	<b>17</b>
<b><i>VIII. ANÁLISIS Y DISCUSIÓN</i></b> .....	<b>19</b>
<b>1. EL ACERVO IBEROAMERICANO</b> .....	<b>19</b>
1.1. Comunidad Iberoamericana de Naciones .....	19
1.2. Cumbres Iberoamericanas .....	20
1.3. Principios y Valores .....	22
<b>2. HISTORIA DE LAS CUMBRES: DE CRISIS EN CRISIS</b> .....	<b>25</b>
2.1. División por etapas de las Cumbres Iberoamericanas .....	25
2.2. De Guadalajara a Oporto: Primera Crisis. ....	27
2.3. De La Habana a Santa Cruz de la Sierra: Segunda Crisis .....	32
2.4. De San José a Panamá: Tercera crisis .....	36
2.5. De Veracruz a Andorra: ¿Agotamiento?.....	40
<b>3. BALANCE Y RETOS FUTUROS</b> .....	<b>43</b>
<b><i>IX. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS</i></b> .....	<b>49</b>
<b><i>X. BIBLIOGRAFÍA</i></b> .....	<b>52</b>
<b><i>XI. ANEXOS</i></b> .....	<b>60</b>
<b>ANEXO 1: Lista de los países de la Comunidad Iberoamericana de Naciones</b> .....	<b>60</b>
<b>ANEXO 2: Tabla resumen de las Cumbres Iberoamericanas por año (1991-2020).</b> ....	<b>61</b>
<b>ANEXO 3: Listado de Observadores Asociados y Consultivos</b> .....	<b>64</b>

## Índice de tablas

- **Tabla 1:** Cumbres Iberoamericanas de Guadalajara a Oporto.....27
- **Tabla 2:** Cumbres Iberoamericanas de la Habana a Santa Cruz.....32
- **Tabla 3:** Cumbres Iberoamericanas de San José a Panamá.....36
- **Tabla 4:** Cumbres Iberoamericanas de Veracruz a Andorra.....40
- **Tabla 5:** Cronología de las Cumbres Iberoamericanas.....61

## Índice de figuras

- **Figura 1:** Países de la Comunidad Iberoamericana de Naciones.....19
- **Figura 2:** Etapas de las Cumbres según Francisco Rojas Aravena.....25
- **Figura 3:** Etapas de las Cumbres según Christian Freres.....26
- **Figura 4:** Etapas de las Cumbres según Celestino del Arenal.....26
- **Figura 5:** Etapas de las Cumbres según las crisis.....27

## Índice de acrónimos

- ALBA: Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América
- AEC: Asociación de Estados del Caribe
- AL-UE: América Latina y la Unión Europea
- ALC- UE: América Latina, el Caribe y la Unión Europea
- APEC: Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico
- CAN: Comunidad Andina
- CELAC: Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños
- CIN: Comunidad Iberoamericana de Naciones
- MERCOSUR: Mercado Común del Sur
- SECIB: Secretaría de Cooperación Iberoamericana
- SEGIB: Secretaría General Iberoamericana
- SICA: Sistema de la Integración Centroamericana
- TLCAN: Tratado de Libre Comercio de América del Norte
- UE: Unión Europea
- UNASUR: Unión de Naciones Sudamericanas

## I. INTRODUCCIÓN

Como consecuencia de varios siglos de convivencia común y casi tres de convivencia tras la independencia, se han consolidado en Iberoamérica (Latinoamérica, el Caribe, España y Portugal) unas señas de identidad propias basadas en la lengua, cultura e historia común. Estas bases (tanto históricas como actuales) han hecho que los países iberoamericanos compartan valores, principios e intereses que necesitan de cierta institucionalización.

Aunque desde la independencia de las colonias ya se afirmaba la existencia de una comunidad histórica de vínculos e intereses comunes, no fue hasta finales de los años 80 del siglo pasado que la España democrática impulsó una nueva idea de Comunidad Iberoamericana de Naciones (países de Europa, Latinoamérica y el Caribe que hablan portugués y español). La máxima expresión de la Comunidad Iberoamericana de Naciones son las Cumbres Iberoamericanas, iniciadas en 1991 en Guadalajara (México) y celebradas hasta la actualidad, con el fin de crear un foro de cooperación y diálogo.

Las primeras Cumbres carecían de eje temático, sirviendo principalmente para poner en marcha mecanismos preparatorios. No fue hasta el año 1998 que se decidió crear un órgano permanente para la cooperación: la SECIB (Secretaría de Cooperación Iberoamericana), que fue inaugurada en el año 2000 para superar la primera crisis. Tres años más tarde, las Cumbres sufrieron su segunda crisis debido al agotamiento del formato de éstas y al giro de la política exterior española, que propuso de manera unilateral la creación de la Secretaría General Iberoamericana, afirmando su posición hegemónica en el proceso de las Cumbres.

Para intentar poner solución al agotamiento y el descontento por la estrategia unilateral de España, el expresidente brasileño Fernando Henrique Cardoso presentó en la Cumbre de Santa Cruz de la Sierra en 2003 un informe con recomendaciones a las propuestas españolas entre las que destaca la creación de la SEGIB, un organismo que englobaría la SECIB y se encargaría de organizar las reuniones anuales. Aunque las recomendaciones sirvieron para intentar relanzar el mecanismo de las Cumbres, años más tarde aparecieron desafíos futuros que volvieron a hacer necesario el replanteamiento de éstas. Entre los desafíos destacan las existencias de nuevas cumbres

(Cumbre EU- América Latina), la crisis económica, la heterogeneidad de intereses entre los países miembros y la existencia de nuevas potencias extra regionales que rivalizan la posición hegemónica que España intenta mantener en la región.

En el año 2012 se publicó el Informe Lagos, con el fin de reflexionar sobre el futuro de las Cumbres y su potencial renovación. Como medida principal, las Cumbres pasaron a celebrarse bienalmente en el año 2014. Actualmente, a la espera de la celebración en 2020 de la XXVII Cumbre Iberoamericana en Andorra la Vieja, las Cumbres se enfrentan de nuevo a la necesidad de renovarse para hacer frente al nuevo panorama internacional.

## II. FINALIDAD Y MOTIVOS

A día de hoy es imposible entender España sin Latinoamérica y el Caribe, y comprender la identidad del *Nuevo Mundo* sin mencionar la influencia que tuvo España. Separados por un vasto océano, los países de Iberoamérica tienen una identidad propia basada en una lengua, cultura e historia común que se desarrolló durante varios siglos de convivencia y se mantiene a pesar de la independencia de los territorios siglos atrás.

Los motivos que llevan a la realización de este trabajo son tanto personales como de investigación. La autora de este trabajo siempre ha sentido interés hacia Latinoamérica, pero fue después del año 2016 cuando éste interés se hizo más sólido. Durante mes y medio participó como expedicionaria en la Ruta Quetzal BBVA, programa cultural impulsado por Miguel de la Quadra-Salcedo. Durante este tiempo y acompañada por 300 jóvenes iberoamericanos, recorrió la península de Yucatán siguiendo los pasos de tres importantes historiadores: Bernal Díaz del Castillo, el Inca Garcilaso y Fray Diego de Landa. Al terminar dicha expedición tomó consciencia de que la magnitud de la conquista fue tal que sus consecuencias perduran hoy día. Este interés fue aumentando según cursaba la asignatura *Estudios Regionales: Latinoamérica* y desarrollaba posteriormente unas prácticas en la Embajada de España en Panamá. Una de las principales razones para la realización de este trabajo es investigar sobre de qué manera ambas regiones siguen unidas después del periodo de colonización.

Como se ha comentado anteriormente, esta realidad identitaria no puede entenderse sin España, por eso el punto de partida de éste trabajo ha sido la política exterior de dicho país. Aunque España no tenga una total independencia en términos de política exterior debido a su pertenencia a la Unión Europea, la región de Latinoamérica y el Caribe ha sido considerada hasta ahora de prioridad absoluta para el gabinete español.

Aunque ya no existan lazos coloniales, las heterogéneas civilizaciones de ambos lados del Atlántico siguen unidas, siendo uno de los motivos del trabajo conocer de qué manera dicha comunidad existe y cómo es la relación entre los miembros en la actualidad.

La máxima expresión de la existencia de dicha comunidad, llamada la Comunidad Iberoamericana de Naciones, son las conocidas Cumbres Iberoamericanas, tema de estudio de este trabajo. Son reuniones celebradas de manera periódica dónde los Jefes de Gobierno y Estado se reúnen para dialogar y fijar programas de cooperación. Aunque poco conocidas por la sociedad civil, estas reuniones sirven de nexo para todos los países iberoamericanos.

Cuando dicho proyecto se puso en marcha, la situación internacional era muy distinta a la actual. Pero como el cambio caracteriza el panorama global, hoy en día los mandatarios llegan a cuestionarse si dichas reuniones tienen sentido.

Por lo tanto, la finalidad última de este trabajo de investigación es conocer en profundidad el mecanismo actual empleado por los países iberoamericanos para seguir en contacto. Para ello, se realizará un previo análisis histórico de las reuniones, y se concluirá presentando futuros retos a los que éstas se deben enfrentar y aportando posibles soluciones.

### III. ESTADO DE LA CUESTIÓN

La relación poscolonial de los países de Latinoamérica y el Caribe con España y Portugal (a la que posteriormente se une Andorra) es un foco de atención para los académicos iberoamericanos. La conexión entre estos países se articula en torno a la Comunidad Iberoamericana de Naciones (CIN), cuya máxima expresión son las Cumbres Iberoamericanas de Jefes de Estado y de Gobierno. Este proyecto de reuniones periódicas fue impulsado por España, razón por la cual la gran mayoría de la literatura publicada es obra de investigadores españoles, eclipsando el punto de vista latinoamericano.

Estas reuniones iniciadas por deseo e iniciativa de España acumulan casi 30 años de historia, sumamente marcados por el afán de protagonismo y de hegemonía del país promotor que desmotivan y agotan a la parte latinoamericana del proyecto.

La principal corriente, defendida por Celestino del Arenal (2018) y Ricardo Cortés Lastra (2013), afirma que debido a la falta de independencia en términos de política exterior por su pertenencia a la Unión Europea, España ha dejado atrás la fase hegemónica, permitiendo que el liderazgo de las reuniones pase a ser compartido, de manera que los distintos miembros podrán coexistir y reimpulsar este Sistema de Cumbres. Aun así, si España sigue manteniendo una posición hegemónica en las Cumbres, no permitiendo a estos países tomar la iniciativa de las reuniones. Si la situación no cambia, las Cumbres se estancarán en una fase de total agotamiento, dónde los enfrentamientos, las tensiones y el conflicto marcarán la nueva agenda.

El primer encuentro entre los países iberoamericanos data de mitad del siglo XV. Durante los siglos de convivencia colonial y posteriores de convivencia tras la independencia, las relaciones entre los países miembros de la CIN han fluctuado considerablemente. Poniendo el foco en la historia reciente, desde la primera reunión celebrada en el año 1991 en Guadalajara (México), la relación entre los países se ha ido erosionando, especialmente debido a la creciente heterogeneidad de intereses, hasta llegar al estado actual de repetidas crisis. Por ello Rebeca Grynspan, secretaria general de la SEGIB, argumenta que las relaciones entre los países iberoamericanos tienen la necesidad de buscar un nuevo enfoque: una mayor participación de los países de

Latinoamérica y el Caribe como consecuencia de una reducción del protagonismo de España (SEGIB, 2014b).

A principios de los años 90, la situación en América Latina era propicia para abrazar este tipo de programas: recuperándose de la década perdida y con democracias poco consolidadas, necesitaban de un socio (España) que ayudara a los países a emerger. Como bien menciona el ex presidente de Chile, Ricardo Lagos (2013), la situación hoy en día ha cambiado: democracias y derechos humanos consolidados, creciente heterogeneidad y surgimiento de potencias regionales como México, Brasil y Chile. Este cambio en el panorama latinoamericano y caribeño hace que la previa situación de hegemonía española en la región sea sustituida por una estrategia de cooperación entre iguales.

En este contexto los estados iberoamericanos miembros de la Comunidad Iberoamericana de Naciones y participantes de las Cumbres Iberoamericanas tienen que formular un plan de acción futuro para intentar salvar las reuniones que están próximas al agotamiento.

Sobre estos planes futuros, se presentan dos posturas diferentes. Por un lado, se encuentran autores como García Casas (2012) que defienden que la única forma de revivir el Sistema de Cumbres es mediante una involucración y mayor participación de los países latinoamericanos y del Caribe, consiguiendo así un traspaso de poder al otro lado del Atlántico. Arenal (2018) respalda que debido a la multitud de Cumbres con mayor implicación política y económica (como por ejemplo la Cumbre ALC-UE) el ciclo de estas reuniones ha llegado a su fin y que es necesario la apertura de una nueva etapa.

Lo que sí comparten todos los autores y es incuestionable es la existencia de una identidad común que es totalmente compatible con la identidad propia de cada nación. Los 22 países miembros de la Comunidad Iberoamericana de Naciones comparten lo que la Declaración de Guadalajara (1991) se describe como *el acervo iberoamericano*. Este término hace referencia a los principios y valores compartidos por los países iberoamericanos por el hecho de compartir ciertos aspectos de la cultura, historia y lenguaje. Como bien indica C. Malamud (2014), sigan existiendo o no las Cumbres Iberoamericanas, las naciones nunca podrán dejar de lado este componente de su identidad.

Respecto a la política exterior de España, la literatura ha considerado a España un país interesado en mantener su liderazgo en la región de Latinoamérica y el Caribe, dónde destacaba como socio comercial aportando estabilidad a la región. Celestino del Arenal (2005), uno de los autores que más ha publicado e investigado sobre la política exterior española hacia América Latina, hace especial hincapié en el importante cambio que ésta ha sufrido desde que España forma parte de la Unión Europea, pasando de tener una presencia fundamental en la región a tener un perfil más bajo.

Tras haber revisado la literatura relevante para el tema del trabajo, cabe destacar que la política exterior de España es un elemento clave a tener en cuenta a la hora de analizar la actual relación entre los países iberoamericanos, dado su relación histórica y su papel hegemónico. Aún así, no hay que olvidarse que la Comunidad Iberoamericana de Naciones defiende el principio de igualdad entre sus miembros, por lo que también es necesario tener en cuenta la visión de los países de Latinoamérica y del Caribe respecto a las Cumbres. Por ello, para alcanzar el fin último del trabajo (analizar pasado, presente y futuro del Sistema de Cumbres Iberoamericanas), es importante realizar un recorrido por la evolución histórica de éstas, teniendo siempre en cuenta cuál ha sido el papel de España en cada fase.

## IV. OBJETIVOS, HIPÓTESIS Y PREGUNTAS

Debido al cambio en el panorama iberoamericano durante los últimos años y la necesidad de reformular el Sistema de Cumbres Iberoamericanas, el objetivo último de este trabajo de investigación es responder a la siguiente pregunta: ¿Son las Cumbres Iberoamericanas un foro de diálogo y cooperación útil en el panorama internacional actual y futuro?

En la misma línea, este presente trabajo también tiene como finalidad contrastar las siguientes hipótesis. En primer lugar, demostrar que las Cumbres Iberoamericanas se encuentran en una situación de crisis y necesitan una clara reformulación del Sistema para sobrevivir. En segundo lugar, se quiere comprobar que ha habido un cambio en la relación de España con los países de Latinoamérica y el Caribe a lo largo de la historia de las Cumbres. También se pretende comprobar si el *acervo iberoamericano* necesita de las Cumbres Iberoamericanas para existir.

Para dar respuesta la pregunta y comprobar las hipótesis, se proponen los siguientes objetivos:

Determinar los elementos y razones que conforman la identidad de la Comunidad Iberoamericana de Naciones, incluyendo razones históricas y razones actuales.

Además, analizar los valores y principios que rigen el comportamiento de los miembros y el funcionamiento de las Cumbres Iberoamericanas entre los que destacan la democracia, el respeto de los derechos humanos y la igualdad jurídica entre miembros.

También estudiar el desarrollo histórico de las Cumbres e identificar las diversas etapas que éste ha atravesado. Así, analizar las dinámicas de cada etapa de este desarrollo histórico, con especial atención al papel de España

Por último, realizar un balance de los elementos positivos y negativos de las reuniones celebradas hasta la actualidad desde un punto de vista general y plantear al respecto recomendaciones para reformular el Sistema de Cumbres y evitar que alcancen una fase de agotamiento irreversible.

## V. ESTRUCTURA DEL TRABAJO

La estructura del trabajo pretende una organización por capítulos de tal manera que se puedan abarcar y alcanzar todos los objetivos mencionados en el apartado anterior con el fin último de dar respuesta a la pregunta de investigación: ¿Son las Cumbres Iberoamericanas un foro de diálogo y cooperación útil en el panorama internacional actual y futuro?

En primer lugar, se analizará la identidad iberoamericana, propia de la Comunidad Iberoamericana a de Naciones para comprender qué son las Cumbres Iberoamericanas. A continuación se describirá cual era el panorama iberoamericano en el momento en el que se pusieron en marcha las Cumbres para poder entender su razón de ser.

Además, para comprender con mayor exactitud cual es la base de este foro de cooperación y diálogo, se analizarán los valores y principios que rigen el comportamiento de los miembros y el funcionamiento de las Cumbres.

Una vez comprendido qué son las Cumbres Iberoamericanas, se pretende realizar un recorrido histórico a través de las celebraciones que llevan sucediéndose durante casi 30 años. Para facilitar el análisis de las reuniones, se procederá a la partición por etapas empleando como método de división las crisis que este sistema de reuniones ha experimentado a lo largo de su existencia.

En cada etapa se realizará primero un análisis de cada Cumbre, haciendo especial referencia a las Declaraciones Finales. Después se realizará un análisis del papel de España en dicho periodo.

Finalmente, se pretende realizar un balance de los elementos positivos y negativos de las reuniones celebradas hasta ahora desde un punto de vista general. Esto permitirá la posterior realización de tres recomendaciones para reformular el Sistema de Cumbres y evitar que alcancen una fase de agotamiento irreversible.

## VI. MARCO TEÓRICO

El rápido cambio que está teniendo lugar en América Latina por el surgimiento de nuevas potencias regionales y una mayor heterogeneidad entre los estados afecta directamente al sistema de reuniones puesto en marcha por los países iberoamericanos a principios de los años 90. En esta situación además, es necesario tener en cuenta que la política exterior de España hacia Iberoamérica ha dado un giro desde su adhesión a la Comunidad Europea.

Para comprender la realidad pasada, presente y futura de la Comunidad Iberoamericana de Naciones es necesario enmarcarla dentro de la perspectiva liberal. Las Cumbres Iberoamericanas defienden unos principios y valores, plasmados en las diferentes Declaraciones Finales de las Cumbres Iberoamericanas, que giran entorno a la libertad, democracia y derechos humanos, a través de los cuales configuran el Sistema de reuniones.

Además, se podría encuadrar dentro de la teoría del institucionalismo liberal, que subraya la importancia del surgimiento de nuevos mecanismos a través de los cuales los actores internacionales (no necesariamente tienen que ser Estados) interaccionan. En este caso las Cumbres Iberoamericanas, entendidas como un foro de cooperación y diálogo que persiguen un interés colectivo, obedecen a la máxima de emplear mecanismos de integración para intentar resolver problemas comunes a través de la cooperación. De esta forma, los miembros de la Comunidad Iberoamericana de Naciones alcanzan algunos de sus objetivos individuales a través de un trabajo conjunto (Abad Quintanal, 2019).

Por otro lado, para entender la manera en la que los estados iberoamericanos persiguen sus intereses, es necesario tener en cuenta también la perspectiva neorrealista. Según Vargas Hernández (2009) las instituciones, en este caso las Cumbres Iberoamericanas y las instituciones que se han ido creando, responden a los intereses particulares de los Estados. Además el neorrealismo defiende que las interacciones entre estados en el ámbito internacional es anárquica. Esto quiere decir según Waltz, fundador del neorrealismo, que *“cada Estado aspira a maximizar el poder como un instrumento de supervivencia”*.

## VII. METODOLOGÍA DE TRABAJO

La metodología empleada para la realización de este trabajo se basa en un análisis profundo de la bibliografía relacionada con las Cumbres Iberoamericanas. Asimismo se ha empleado literatura relativa a la política exterior de España hacia Latinoamérica y concerniente a los diferentes cambios de gobierno.

La señalada investigación ha permitido llevar a cabo un análisis de la historia de las Cumbres tanto desde el punto de vista de España como desde el punto de vista de los demás miembros de la Comunidad Iberoamericana de Naciones. Se analizan en primer lugar las medidas acordadas en cada Cumbre, el proceso de institucionalización, el número de asistentes a las reuniones, interacción o solapamiento con otras Cumbres o sistemas de integración regional y los cambios en la política exterior de España hacia Latinoamérica y el Caribe entre 1991 y 2020. Esto quiere decir que el método empleado para la investigación es el siguiente: se examina la bibliografía para obtener conclusiones y poder finalmente formular potenciales recomendaciones.

Los documentos examinados para la realización del trabajo son en su mayoría cualitativos, siendo las publicaciones académicas las más consultadas. Como las Cumbres son un sistema de reuniones vivo, respecto a las cuestiones más cercanas a la actualidad, se han empleado artículos de periódico y publicaciones web, tanto españoles como latinoamericanos. Además, como se trata de una investigación con un gran peso político, se han empleado fuentes primarias tales como las Declaraciones Finales firmadas por los asistentes de cada Cumbre, declaraciones de políticos, o informes elaborados por organizaciones iberoamericanas o por el Ministerio de Asuntos Exteriores de España entre otros.

Al mismo tiempo, parte de la metodología se basa en analizar la política exterior de España, con la finalidad de poder comprender el por qué de las iniciativas puestas en marcha por los distintos gobiernos que se suceden durante la historia de las Cumbres.

Para este análisis, se parte de la idea de que los países de Iberoamérica actúan de manera racional, es decir, se buscará entender cuáles son los objetivos que están detrás de cualquier propuesta política realizada en el seno del las Cumbres para así entender las decisiones que se tomen. Este presente trabajo analiza por tanto las

relaciones entre los estados miembros de la Comunidad Iberoamericana de Naciones y cómo se comporta cada uno de sus gobiernos (realizando un mayor énfasis en las acciones de España).

## VIII. ANÁLISIS Y DISCUSIÓN

### 1. EL ACERVO IBEROAMERICANO

#### 1.1. Comunidad Iberoamericana de Naciones

Desde el año 1492 es no se puede ignorar que España, Portugal y los países de Latinoamérica y el Caribe comparten vínculos históricos, culturales y lingüísticos. La Comunidad Iberoamericana de Naciones (CIN) es una comunidad de hecho y de derecho formada por 22 países europeos, latinos y caribeños (anexo 1) que hablan portugués y español (Arenal, 2018). Aunque estas naciones lleven en contacto más de 500 años, el concepto de CIN solo aparece a finales del siglo XIX tras la restauración de la democracia en España (Arenal, 2005).

**Figura 1:** Países de la Comunidad Iberoamericana de Naciones



Fuente: adaptado de la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI, 2020)

Según Arenal (2018) las raíces de la comunidad son tanto históricas como actuales. Entre las bases históricas, destacan (i) la historia, compartida desde el año 1492 hasta la independencia (a partir de la emancipación de las colonias, la historia deja de ser común pero se construye y discurre con rasgos parecidos); (ii) el lenguaje, seña de identidad más importante. Actualmente más de 480 millones de personas tienen el

español como lengua materna (Instituto Cervantes, 2018) y (iii) la cultura iberoamericana, basada en la lengua y en historia común. La CIN es probablemente el espacio del mundo con la identidad más obvia a pesar de la clara diversidad (García Casas, 2012).

Además, existen razones actuales que incitan al uso de dicho término. Aparecieron después de la restauración de la democracia en España, y son: (i) la intensificación de las relaciones diplomáticas de igualdad jurídica entre los países; (ii) el avance en la cooperación al desarrollo tanto cuantitativa como cualitativamente; (iii) aumento de las inversiones directas en América Latina a partir de 1990; (iv) el refuerzo de los lazos académicos y de investigación a través de asociaciones, fundaciones y organizaciones no gubernamentales; (v) el desarrollo de flujos migratorios en los dos sentidos del Atlántico y las consiguientes remesas enviadas por los emigrantes a los países de origen y (vi) el ingreso de España y Portugal en la Unión Europea (UE) con la intención de ampliar y profundizar en la relación UE-América Latina (Arenal, 2018).

El concepto de CIN es un concepto únicamente basado en la cultura y en la historia sin ninguna base jurídica, como quedó plasmado en la Declaración de Guadalajara (1991) (Valle Gálvez, 2012):

*“Representamos un vasto conjunto de naciones que comparten raíces y el rico patrimonio de una cultura fundada en la suma de pueblos, credos y sangres diversos. A quinientos años de distancia de nuestro primer encuentro, y como uno de los grandes espacios que configuran el mundo de nuestros días, estamos decididos a proyectar hacia el tercer milenio la fuerza de nuestra comunidad”.*

## **1.2. Cumbres Iberoamericanas**

La máxima expresión de la CIN son las Cumbres Iberoamericanas de Jefes de Estado y de Gobierno celebradas ininterrumpidamente desde 1991, año en el que finalmente se reconoció un espacio común de cooperación y diálogo. En las casi 30 reuniones celebradas hasta el momento (anexo 2), los máximos representantes de cada una de las 22 naciones de manera multilateral exponen y acuerdan posiciones sobre los desafíos a los que la CIN debe hacer frente (SEGIB, s.f.a).

Aunque durante los siglos de convivencia los países iberoamericanos eran conscientes de la existencia de una seña de identidad que propiciaban a una cohesión entre ellos, fueron necesarias unas circunstancias internacionales específicas para que naciera este proyecto a finales del siglo XIX.

Tras la caída del muro de Berlín en el año 1989, comenzó una etapa de diplomacia internacional dejando atrás la *diplomacia atómica* (Rubio Pobes, 2010) y de enfrentamiento por bloques. España y Portugal concluían una etapa dictatorial para embarcarse en un proyecto de integración con los estados de Europa. Los países latinoamericanos también comenzaban un proceso de democratización poniendo fin a la década perdida (década de 1980). México además, firmaba un tratado de libre comercio con Estados Unidos y Canadá (TLCAN) que promovía el intercambio de bienes entre los tres países (Cardoso, 2005).

Aún así, la principal razón del acercamiento y de la creación de las Cumbres Iberoamericanas fue la celebración del V Centenario del Descubrimiento de América en el año 1942. España, principal impulsor de las Cumbres junto con México y Brasil, promovió una ronda de Conferencias Iberoamericanas de Comisiones Nacionales para recordar el encuentro entre los dos mundos. Estas reuniones (un total de 10) sirvieron para reafirmar la existencia de la identidad y para incentivar a los países a poner en marcha un Sistema de Cumbres Iberoamericanas (Arenal, 2004).

Por ello, desde el año 1991 en Guadalajara (México) hasta 2018 en Antigua Guatemala (Guatemala) y con una futura Cumbre en noviembre de 2020 en Andorra la vieja (Andorra) se han celebrado 27 encuentros con una periodicidad anual y a partir del año 2014 bienalmente (SEGIB, s.f.a). Al final de dichas reuniones, se redacta un documento a modo de declaración en el que se recogen las conclusiones que recogen los temas abordados en cada Cumbre y las directivas a seguir por los países para actuar de acuerdo a su identidad común (Montobbio, 2000).

Aunque las Cumbres se iniciaron en un ambiente favorable y propicio para su continuidad, los cambios repentinos en el panorama internacional han puesto en jaque la utilidad y supervivencia de éstas.

Como se detalla en el apartado 2 del trabajo, la historia de las Cumbres está marcada por constantes crisis debido a la heterogeneidad de la región, la aparición de nuevas potencias extra regionales sin relación alguna con la CIN, profundas crisis económicas, cambios de gobierno, europeización de la política exterior de España y Portugal y aparición de nuevas Cumbres y mecanismos de integración latinoamericanos (Arenal, 2015).

Las Cumbres se asientan sobre el componente identitario y se entienden como una realidad sociológica que ha creado un espacio común. Son también una “*comunidad de pueblos*” que integran la diversidad cultural y lingüística. Por ello, no son un mecanismo de integración económica ni política, ni tampoco son un organismo internacional al carecer de estatuto y de tratado constitutivo (Arenal, 2018).

### 1.3. Principios y Valores

Desde la primera Cumbre Iberoamericana en 1991 y durante las veintiséis reuniones posteriores, el principal motor para la creación de un espacio de diálogo y cooperación ha sido la existencia de una identidad basada en principios y valores específicos que dan lugar a lo que Celestino del Arenal (2006a) se refiere como *acervo iberoamericano*. Todos estos valores se apoyan en la idea de unidad en la diversidad (Declaración de Santa Cruz, 2003). Los países que forman la CIN reconocen los rasgos propios de cada pueblo y la heterogeneidad de la comunidad, que aportan riqueza y apoyan la existencia de valores y principios comunes.

Los principios que se exponen a continuación han sido recuperados de las Declaraciones Finales de las Cumbres correspondientes y van de la mano de los principios de la Carta de las Naciones Unidas.

**Democracia:** *“Reafirmamos nuestro compromiso de promover y defender la democracia y el estado de derecho; el pluralismo político y la identidad cultural; los derechos humanos en sus vertientes civiles y políticas, económicas, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo, el respeto a los principios de la soberanía y la integridad territorial, la no intervención, el no uso o amenaza del uso de la fuerza en las relaciones internacionales, la solución pacífica de las controversias y el derecho de cada pueblo de construir libremente, en paz, estabilidad y justicia, su sistema político; principios que*

*forman parte del legado que dejamos a la niñez y a la adolescencia iberoamericana”* (Declaración de Panamá, 2000).

**Derechos Humanos:** *“Reiteramos nuestro ineludible compromiso de proteger, promover y garantizar la plena vigencia de todos los derechos humanos, lo que exige necesariamente el imperio de la ley, así como la creación y mejora de las condiciones para su realización efectiva y pleno goce. Condenamos toda violación de los derechos humanos y exigimos el cabal cumplimiento de los principios contenidos en la Declaración Universal de Derechos Humanos y los instrumentos internacionales y regionales pertinentes en esta materia”* (Declaración de Lima, 2001).

**Igualdad Jurídica:** *“La cooperación política implica una interacción entre las naciones, que se fundamenta en el respeto irrestricto a la soberanía, la integridad territorial, la autodeterminación y la independencia de cada país. Ella exige que las tradiciones nacionales arraigadas en cada una de nuestras sociedades sean respetadas, y que se posibilite la elección de los medios, los instrumentos y los mecanismos que cada Nación considere más idóneos”* (Declaración de Viña del Mar, 1996).

**Multilateralismo:** *“Desde nuestra perspectiva del mundo, sobre la base de nuestra historia común, acervo cultural e inspirados por los principios y valores que conforman nuestra identidad, reiteramos que solamente el tratamiento multilateral efectivo de los problemas y desafíos globales que enfrentamos nos permitirá formular y ejecutar una agenda para la promoción de la paz, la democracia y el desarrollo con inclusión social”* (Declaración de San José, 2004).

**Respeto del Derecho Internacional de la paz:** *“Los países iberoamericanos, inspirados en la tradición jurídica que les es propia, reafirman solemnemente la primacía del Derecho en sus relaciones mutuas y con el resto de los Estados de la Comunidad Internacional. Insisten en la obligación de resolver las controversias internacionales por medios pacíficos y en el deber de los Estados de cumplir de buena fe las obligaciones contraídas en virtud de la Carta de las Naciones Unidas, de los principios y normas de Derecho Internacional generalmente reconocidos, y de los Acuerdos Internacionales celebrados con arreglo a esos principios y normas”* (Declaración de Madrid, 1992).

**Cooperación y Solidaridad:** *“Reafirmamos el papel de la cooperación como instrumento de solidaridad y vínculo político, económico, social y cultural que contribuye a fortalecer el sentimiento de identidad y pertenencia a la comunidad de Iberoamérica. La cooperación iberoamericana propicia y coadyuva al desarrollo de las relaciones entre nuestros pueblos y constituye un mecanismo efectivo que impulsa acciones tendientes al logro del desarrollo sostenible, la protección del ambiente, la superación de la pobreza crítica, la promoción y el respeto de los derechos humanos y los valores democráticos”* (Declaración de Bávaro, 2002).

**Desarrollo sostenible:** *“La Comunidad iberoamericana reafirma su compromiso con la búsqueda de un desarrollo sostenible para nuestros países. Por medio de la adopción de este compromiso podremos enfrentar de manera eficaz la superación de la pobreza y la extrema pobreza, el desafío de alcanzar la plena armonía entre la democracia, y la búsqueda común de una calidad de vida más elevada para sus pueblos, fundada en objetivos integrados y complementarios de carácter económico, social y ambiental. La consolidación de la democracia tendrá plena validez en el marco de economías que se sustentan en los principios de solidaridad, justicia social y equidad”* (Declaración de Isla Margarita, 1997).

**Justicia Social:** *“Concebimos la justicia social como la realización material de la justicia en el conjunto de las relaciones sociales, la cual exige medidas de compensación a favor de aquellos que requieran un tratamiento especial y diferenciado y que no pueden representar o hacer valer de forma efectiva y pública sus intereses, necesidades o aspiraciones. Este mismo principio tiene validez en las relaciones entre los pueblos. La justicia social internacional obliga a cada país, de acuerdo con sus capacidades, a hacer todo lo necesario frente a otros pueblos para lograr el bien común universal. La solidaridad humana no se agota en los términos de un solo Estado soberano, abraza a todos los pueblos de la humanidad. En consecuencia, los países más desarrollados económica y tecnológicamente, prestarán su colaboración a los países menos desarrollados”* (Declaración de Isla Margarita, 1997).

Todos ellos son valores compartidos por todos los países y compatibles con la pertenencia a la Unión Europea para España y Portugal y con la participación de otros

organismos integradores de América Latina como por ejemplo Mercosur o CELAC (Arenal, 2018).

## 2. HISTORIA DE LAS CUMBRES: DE CRISIS EN CRISIS

### 2.1. **División por etapas de las Cumbres Iberoamericanas**

Debido al dinamismo y a sus menos de treinta años de historia, dividir las Cumbres por etapas es una labor complicada. Aún así, como se expone a continuación, hay varios investigadores que han periodizado las Cumbres.

**Francisco Rojas Aravena**, internacionalista Chileno, divide la historia de las Cumbres en tres etapas: la primera década (1991-2001) de la que destaca el surgimiento de las Cumbres y el primer intento de institucionalización con la creación de la SECIB; la segunda etapa (2002-2004) dónde por propuesta española se funda la SEGIB y la tercera etapa protagonizada por la ausencia de Jefes de Estado en las reuniones y el cambio de gobierno español (Rojas Aravena, 2005).

**Figura 2:** Etapas de las Cumbres según Francisco Rojas Aravena



Fuente: elaboración propia basada en Rojas Aravena (2005)

**Christian Freres**, experto colaborador del AECID, habla de cinco etapas: la primera (1990-1992) en la que se celebran las dos primeras Cumbres y se crea la secretaría Pro Tempore; la segunda (1993-1997) dónde las Cumbres van teniendo un tema específico; la tercera (1998-1999) marcada por la creación de la SECIB; la cuarta (2000-2003) en la que España traslada a las Cumbres sus intereses nacionales y la quinta que engloba una nueva institucionalización con la creación de la SEGIB (Freres, 2005).

**Figura 3:** Etapas de las Cumbres según Christian Freres



Fuente: elaboración propia basada en Freres (2005)

**Celestino del Arenal**, Profesor Emérito de Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid, a su vez centra su división en el papel que ha tenido España durante las Cumbres hablando así de (i) liderazgo ejemplificador (1990-1992); (ii) liderazgo declinante (1993-1996); (iii) liderazgo hegemónico multilateral (1997-2001); (iv) liderazgo hegemónico unilateral (2002-2004) y (v) liderazgo compartido (Freres, 2005).

**Gráfico 3:** Etapas de las Cumbres según Celestino del Arenal

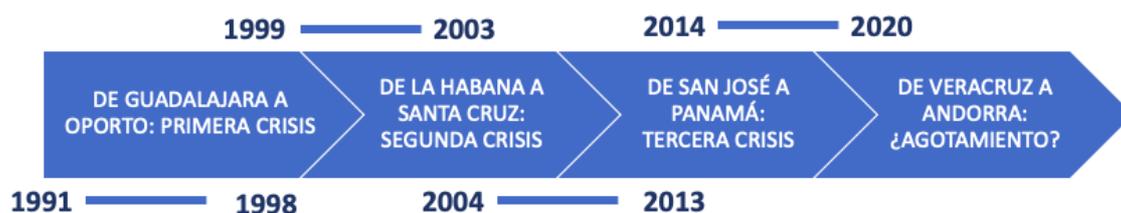


Fuente: elaboración propia basada en Freres (2005)

Todas estas periodizaciones atribuyen un papel protagonista a España ignorando el principio de igualdad jurídica de los Estados. Aunque España fuera el país impulsor de las Cumbres ya que no entiende su realidad exterior sin los países de América Latina (Valle Gálvez, 2012), es necesario que el liderazgo sea compartido por las 22 naciones iberoamericanas y que el papel de líder de España desaparezca para que las Cumbres puedan tener identidad propia y conseguir sus objetivos (Arenal, 2004). Además, estas divisiones se estancan en 2005, dejando fuera del eje cronológico caso 15 años de historia de las Cumbres.

Por ello, a la hora de dividir en fases de las Cumbres Iberoamericanas en este trabajo, se hará referencia a las crisis que éstas se han enfrentado durante su historia sin dar un papel más importante a España.

**Figura 5:** Etapas de las Cumbres según las crisis.



Fuente: Elaboración propia

Esta distribución en etapas se ha realizado tras analizar de manera exhaustiva la división de las Cumbres. Para esta tarea se ha supuesto que tanto la creación de instituciones (SECIB y SEGIB) y la publicación de informes con recomendaciones (Informe Cardoso e Informe Lagos) indican el comienzo de una nueva etapa.

## 2.2. De Guadalajara a Oporto: Primera Crisis.

**Tabla 1:** Cumbres Iberoamericanas de Guadalajara a Oporto

Año de Celebración	Sede	Cumbre Iberoamericana
1991	Guadalajara	I Cumbre Iberoamericana
1992	Madrid	II Cumbre Iberoamericana
1993	Salvador de Bahía	III Cumbre Iberoamericana
1994	Cartagena de Indias	IV Cumbre Iberoamericana
1995	San Carlos de Barichole	V Cumbre Iberoamericana
1996	Santiago de Chile y Viña del Mar	VI Cumbre Iberoamericana
1997	Isla de Margarita	VII Cumbre Iberoamericana
1998	Oporto	VIII Cumbre Iberoamericana

Fuente: elaboración propia basada en SEGIB (2020)

Aunque de la impresión de que las Cumbres surgen tras una fase de diálogo y consenso entre todos los estados miembros de la Comunidad Iberoamericana de Naciones, tuvieron principalmente dos impulsores: México y España. Ambos países tenían aspiraciones comunes, al haber firmado recientemente tratados de integración económica (el TLCAN por parte de México y España la adhesión a la UE) y al querer afirmarse como potencias líderes en el ámbito iberoamericano, a cada lado del Atlántico (Montobbio, 2000).

Es en este contexto que México decide convocar en 1991 la **I Cumbre Iberoamericana (1991)**. Se celebró en Guadalajara y fue una Cumbre cargada de gran

simbolismo al tratarse de un antiguo centro colonial. También es importante resaltar que al ser México el país impulsor de la primera Cumbre, se evitó cualquier tipo de prejuicio por parte de los países que intentaran asociarla al periodo de la conquista (Freres, 2005).

Para dotar a las Cumbres de un carácter dúctil y para conseguir que fueran un centro de diálogo y de cooperación, no se optó por la institucionalización en el primer momento. Únicamente se creó una Secretaría Pro Tempore, integrada por el país que celebraba la Cumbre (Arenal, 2011).

Aunque los países evitaran a toda costa la institucionalización, firmaron la Declaración de Guadalajara, que según Arenal (2011), *“consagró, con garantías de continuidad, un foro permanente de diálogo, reflexión, cooperación y concertación sobre Iberoamérica y sobre su papel en el mundo, mediante la creación de una Conferencia Iberoamericana de jefes de Estado y de Gobierno, en principio de carácter anual, basada en los principios de solidaridad, democracia y respeto de los derechos humanos y configurada como instrumento tanto para el desarrollo y progreso político, económico, social y cultural de los pueblos respectivos como para la actuación concertada en el escenario mundial”*.

En el año 1991 los países miembros de la Comunidad no eran capaces de imaginarse la amplitud del proyecto, pero el hecho de que miembros de Naciones Unidas, la Organización de Estados Americanos, UNESCO o del Banco Interamericano de Desarrollo asistieran como invitados, significaba que tenía una gran aceptación en la esfera internacional (Fundación Alternativas, 2013).

Siguiendo con la importancia del simbolismo y coincidiendo con la celebración del Quinto Centenario de la llegada de Cristóbal Colón a las Américas, se celebró en 1992 la **II Cumbre Iberoamericana (1992)** en Madrid.

De esta reunión de Jefes de Estado y de Gobierno cabe destacar la puesta en marcha de programas de cooperación conjuntos: tres programas que previamente pertenecían al gobierno español (CYTED, MUTIS y PAEBA) y el Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe (Declaración de Madrid, 1992), fuertemente criticado por crearse el año del V Centenario. Se consiguió que la sociedad

iberoamericana percibiera que las Cumbres tenían una función práctica que iba más allá de reuniones protocolarias (Freres, 2005).

Con esta reunión en Madrid se consiguió asegurar la periodicidad de las Cumbres, creando otras estructuras como las reuniones de cancilleres, que se reúnen dos veces al año (coincidiendo con la Reunión Ministerial de la Asamblea General de la ONU y el día antes de la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno) o la troika ampliada, un grupo de 5 países (el que celebra la Cumbre, los dos que la celebraron las dos anteriores y los dos que celebrarán las dos siguientes), que coordina labores necesarias para la celebración de las reuniones.

Las dos primeras Cumbres, carecen de eje temático, pero tienen un gran simbolismo, representando las ganas de volver a unir las identidades comunes a ambos lados del Atlántico, por ello, participan activamente todos los países. A partir de 1993, cada Cumbre tiene un tema concreto, elegido por el país anfitrión pero a gusto de todos los miembros de la CIN.

Con el fin de demostrar su influencia en la esfera internacional, en el año 1993 Brasil celebró la **III Cumbre Iberoamericana** en Salvador de Bahía, cuyo tema principal era el desarrollo social. Además de presentar un nuevo proyecto de cooperación, el Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano (Declaración de Salvador de Bahía, 1993), los países mostraron su apoyo a las candidaturas de Argentina para ser miembro no permanente del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y la del chileno Rafael Moreno para la Dirección General de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) (Fundación Alternativas, 2013).

La siguiente Cumbre, se celebró en Cartagena de Indias en el año 1994. En dicha reunión, se amplió la troika de 5 a 8 miembros, añadiendo un nuevo miembro por cada subzona geográfica: Centroamérica y Caribe, América del Sur y Europa (Declaración de Cartagena de Indias, 1994). Dicho mecanismo se encuentra en desuso al no conocerse quién celebrará la Cumbre dentro de cuatro años (García Casas, 2012). Como prueba de la intención de dar continuidad al sistema, se convocan Cumbres hasta el año 2001.

La **IV Cumbre Iberoamericana** celebrada en el año 1994 en Cartagena coincide con la celebración de la I Cumbre de las Américas, impulsada por Estados Unidos y que pone en peligro la hegemonía de España y Portugal en la región (Freres, 2005).

Aunque la puesta en marcha del Sistema de Cumbres exento de institucionalización fue una buena idea al comienzo, era necesario dotar a los programas de cooperación (pilar principal de las Cumbres) de cierto marco jurídico (Fundación Alternativas, 2013). Por ello, en la **V Cumbre Iberoamericana** de San Carlos de Bariloche de 1995, y mediante la firma de todos los asistentes del Convenio de Bariloche, se regularizó el sistema de cooperación y se crearon reglas para saber qué programas eran reconocidos como oficiales y cuales no. Se puede decir entonces, que las Cumbres comienzan a institucionalizarse durante la Cumbre de Bariloche (Siles del Valle, 2005).

La **VI Cumbre Iberoamericana** de 1996, se celebró entre las ciudades chilenas de Santiago de Chile y Viña del Mar. En ella, se acordaron nuevas medidas relacionadas con el formato de las reuniones que no fueron aceptadas por la sociedad iberoamericana al verse cada vez con menos voz: (i) reducir de los eventos públicos de los jefes de Estado y de Gobierno al máximo, (ii) aumentar de las discusiones a puerta cerrada, y (iii) no utilizar las Cumbres como un lugar para realizar propaganda política (Freres, 2005).

Tan poca era la intención de institucionalizar las Cumbres se tuvo que esperar hasta la Cumbre celebrada en Isla Margarita en 1997 (**VII Cumbre Iberoamericana**), para la adopción de un logotipo que sirviera para identificar las acciones de cooperación conjunta. Además de adoptar una postura común sobre el litigio de las Islas Malvinas entre Argentina y Gran Bretaña e Irlanda y sobre el litigio de Gibraltar entre España y Gran Bretaña. Además, aceptaron de forma unánime la celebración el próximo año de una Cumbre entre América Latina y la Unión Europea (AL-UE) (Declaración de Margarita, 1997).

La **VII Cumbre Iberoamericana** de 1998 volvió a albergarse en la Península Ibérica, específicamente en la ciudad portuguesa de Oporto. La celebración de esta reunión era esencial para poner solución a problemas que estaban haciendo peligrar el Sistema de Cumbres, pudiendo hablar de la primera crisis en el sistema.

La primera causa de esta crisis fue la baja institucionalización, ya que únicamente se asentaban sobre el Convenio de Bariloche. A esto se une la aparición de nuevas Cumbres. En el año 1998 se celebraron la VII Cumbre Iberoamericana, la II Cumbre de las Américas y se preparó la I Cumbre AL-UE (Arenal, 2011a). Esto obliga a los países a tener que dividir sus fuerzas y no dar el 100% en cada reunión. También la poca interacción con la sociedad civil y la creciente heterogeneidad en los gobiernos de la CIN empeoraron la situación (Rojas Aravena, 2005).

Era inevitable pensar que el sistema tenía la obligación de renovarse. Por ello se propuso la puesta en marcha de un organismo de carácter permanente encargado de los proyectos de cooperación. Las concreciones se realizaron en la Cumbre celebrada el año siguiente en la Habana debido a las múltiples críticas recibidas por países como Nicaragua (por la situación interna) y Brasil (que se preguntaba sobre el origen de los fondos para poner en marcha dicho organismo) (Arenal, 2011b).

#### 2.2.1. Papel de España

Durante el periodo de lanzamiento de las Cumbres, España ocupaba un papel de potencia media en el escenario internacional, es decir, estaba presente en la agenda internacional, pero únicamente podía ejercer cierta influencia en zonas geográficas concretas, especialmente en América Latina (Montobbio, 2000). Intentó sin éxito alguno, ser reconocido como país nexo entre Europa y América Latina al empezar a formar parte de la Comunidad Europea en el año 1986 (Grasa Hernández, 2001).

En el momento del comienzo de las Cumbres, Felipe González era el Presidente del Gobierno de España. Basaba la política exterior de España en tres pilares: (i) defensa de la democracia y derechos humanos; (ii) políticas de cooperación al desarrollo y (iii) relación de España y la Unión Europea con América Latina. Su papel como promotor de las reuniones fue esencial para el éxito. De la mano de México, impulsa el Sistema de Cumbres haciendo coincidir la fecha con la conmemoración del V Centenario (Alcántara Sáez, 2005).

Tras todo el esfuerzo puesto en los actos de celebración del V Centenario, España reduce su interés de tomar la iniciativa, no por agotamiento, si no por problemas internos del gobierno tales el ingreso en la Comunidad Europea, que obligaba a España a seguir las políticas europeas, la crisis económica, actos terroristas y casos de

corrupción. Todo esto llevo a que Chile y Argentina decidieran autoproclamarse como los nuevos líderes del proceso de diálogo político.

Tras las elecciones generales de 1996 y después de 14 años de gobierno socialista José María Aznar, líder del Partido Popular, fue elegido como nuevo Presidente del Gobierno de España. Durante las primeras Cumbres (VI Cumbre Iberoamericana en Santiago y Viña del Mar [1996] y VII Cumbre Iberoamericana en Isla Margarita [1997]), Aznar mantuvo un perfil bajo (Arenal, 2004), a excepción del encontronazo con Fidel Castro al que dijo textualmente (Larraya, 1996): *“no tengo nada contra Cuba, tengo todo contra tu régimen”*.

El papel de Aznar cambió en la VIII Cumbre Iberoamericana (1998) de Oporto, en la que siguiendo una nueva estrategia de mantener un perfil protagonista, propuso la creación de un órgano permanente dedicado a la cooperación en el que llevaba trabajando desde su llegada al poder en 1996 (Arenal, 2004).

### 2.3. De La Habana a Santa Cruz de la Sierra: Segunda Crisis

**Tabla 2:** Cumbres Iberoamericanas de la Habana a Santa Cruz

Año de Celebración	Sede	Cumbre Iberoamericana
1999	La Habana	IX Cumbre Iberoamericana
2000	Panamá	X Cumbre Iberoamericana
2001	Lima	XI Cumbre Iberoamericana
2002	Bávaro	XII Cumbre Iberoamericana
2003	Santa Cruz de la Sierra	XIII Cumbre Iberoamericana

Fuente: elaboración propia basada en SEGIB (2020)

Con el objetivo de la Declaración de Guadalajara (1991) de proyectar la CIN hacia el tercer milenio, el proceso de diálogo se va institucionalizando poco a poco hasta la creación de la primera organización internacional fruto de las cumbres: la Secretaría de Cooperación Iberoamericana (SECIB).

Para poner solución a la primera crisis por la falta de institucionalización que venía marcando las Cumbres anteriores, en la **IX Cumbre Iberoamericana (1999)** celebrada en La Habana, se aprobó por consenso la creación de dicho órgano, con carácter permanente, encargado de controlar la cooperación iberoamericana (Freres,

2005). En la declaración de esta Cumbre, además de fijarse los objetivos, se acuerda que la secretaría tendrá sede en Madrid y será dirigida por Jorge Alberto Lozoya, diplomático Mexicano (Declaración de La Habana, 1999).

Aunque finalmente se consigue un consenso entre todos los Jefes de Estado y de Gobierno que no se había alcanzado en Oporto el año anterior, surgen controversias sobre su finalidad (muchos países no quisieron que la SECIB tuviera cabida en el ámbito político, por lo que únicamente se limitó a la cooperación) y sobre su financiación (para que el proyecto saliera adelante, el gobierno español se comprometió a hacerse cargo del 80% del presupuesto de la organización) (Freres, 2005).

Un año más tarde, durante la **X Cumbre Iberoamericana (2000)** celebrada en Panamá que conmemora el décimo aniversario del Sistema de Cumbres, se inauguró de manera oficial la SECIB al aprobarse el presupuesto y ponderarse las cuotas (Declaración de Panamá, 2000).

España, rompiendo la norma no escrita de no llevar a debate en las Cumbres los problemas internos de cada nación y con el apoyo de México y El Salvador pide que se condenen los actos terroristas de ETA. Esto levanta el recelo en muchos países, sobre todo de Cuba, que decide no firmar la declaración, convirtiendo a la Declaración de Panamá en el primer documento no firmado por todos los asistentes a las Cumbres (Arenal, 2004).

La **XI Cumbre Iberoamericana (2001)** celebrada en Lima ha pasado a la historia de las Cumbres como una reunión sin relevancia alguna. En este mismo año, 2001, se celebró la III Cumbre de las Américas en Quebec (Freres, 2005). La reunión se celebró un mes después de los actos terroristas del 11S ocurridos en Estados Unidos, por lo que la declaración se centró en combatir y condenar el terrorismo en cualquiera de sus formas y representaciones (Declaración de Lima, 2001).

En el mismo año que se celebra la **XII Cumbre Iberoamericana (2002)** en Bávago, se celebra la II Cumbre AL-UE en Madrid. Aunque la crisis era palpable por la creciente heterogeneidad de los intereses de los estados miembros de la CIN, una propuesta de reforma por parte el gobierno de Aznar de manera unilateral fue la gota que colmó el vaso (Freres, 2005). Por miedo al fracaso y para evitar que se debatiera antes de la

celebración de la Cumbre, únicamente estaban a corriente de dicha propuesta el Presidente mexicano Vicente Fox, el Presidente chileno Ricardo Lagos, el Presidente brasileño Henrique Cardoso y el Presidente español José María Aznar (Arenal, 2004). Para comprobar la viabilidad del nuevo proyecto, durante la Cumbre de Bávaro se pide a Cardoso que realizara un informe sobre dicha reforma y que lo presentara en la siguiente Cumbre (Rojas Aravena, 2005).

En la **XIII Cumbre Iberoamericana (2003)** en Santa Cruz de la Sierra, Henrique Cardoso presenta su informe a los mandatarios de los países miembros de la CIN que preparó con ayuda de un grupo de reflexión formado por mandatarios iberoamericanos. Tenía como objetivo *“reflexionar para contribuir para una mayor cohesión interna y presencia internacional de la comunidad iberoamericana”* (Cardoso, 2003). Del informe, caben destacar los siguientes elementos:

Cardoso propone la idea de reducir los encuentros y celebrar Cumbres cada dos años, con posibilidad de celebrar una Cumbre extraordinaria si fuera necesario. Aún así, no se consigue al ser el único foro que congregaba a los países caribeños con países Europeos. No fue hasta el año 2010 que se convocó la primera Cumbre Unión Europea y países de América Latina y el Caribe (ALC- UE) (Cardoso, 2005).

Recomienda también impulsar ciertas líneas y programas de cooperación para evitar la tendencia de los países de emplear la cooperación bilateral frente la cooperación multilateral. También se propone la creación de políticas coordinadas, especialmente para la protección de la diversidad cultural y lingüística de la CIN y para apoyar el reconocimiento mutuo de los títulos universitarios (Cardoso, 2003).

Además, con la solicitud de Andorra para empezar a formar parte de la CIN, Cardoso y su equipo establecen las condiciones esenciales para nuevos ingresos: ser un estado soberano, que pertenezca a Iberoamérica y que tenga el portugués o el español como lengua oficial (Rojas Aravena, 2005). Sin embargo, la única lengua oficial de Andorra es el catalán, aunque castellano y francés sean también de uso corriente.

Por último, dicho informe aceptó la propuesta de Aznar de crear una secretaría permanente, que sustituya a la SECIB. Durante la Cumbre de Santa Cruz, los mandatarios aprobaron el Convenio de Santa Cruz, que con 14 artículos y dos disposiciones

transitorias crea la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) y establece sus objetivos (fortalecer la Comunidad Iberoamericana de Naciones, organizar las Cumbres, diseñar y dirigir los planes de cooperación y promover el acervo iberoamericano) (Convenio de Santa Cruz, 2003). Su estatuto constitutivo se negociará en la siguiente Cumbre.

Por segunda vez, los estados miembros de la CIN recurren a la institucionalización para solventar los problemas y crisis internos. En este caso, a diferencia de la SECIB que únicamente tenía cabida en el ámbito de la cooperación, la SEGIB se establece como un organismo internacional con peso político (Cardoso, 2005).

### 2.3.1. Papel de España

Durante este periodo del Sistema de Cumbres, era inevitable pensar que otra crisis estaba en camino principalmente por la creciente heterogeneidad en los intereses y la clara falta de institucionalidad. El cambio de presidente y la radicalización de su forma de actuar tras los primeros años de gobierno agravaron indudablemente la situación.

El cambio en la política exterior de España fue tan tajante que cambiaron los ejes en los que ésta se centraba. Para José María Aznar, los temas más importantes que debían iluminar la estrategia exterior española eran: (i) la posición frente a Cuba; (ii) la creación de nuevas políticas sociales; (iii) la importancia de la educación; (iv) las relaciones entre América Latina y Europa con España como nexo; (v) acabar con los actos terroristas y (vi) desarrollar la democracia en Iberoamérica (Alcántara Sáez, 2005).

La tensión en las Cumbres fue escalando hasta 2000, año en el que Aznar decidió traer a debate los problemas internos de España, pidiendo a los países firmar una declaración que condenara al terrorismo de ETA. Cuba decidió no firmar dicha declaración y por primera vez se rompe la unidad de la CIN.

Siguiendo con las políticas unilateralistas, y sin pensar en las consecuencias que sus decisiones tendrían en la relación con los demás países de Iberoamérica, Aznar decidió alinearse con Bush para comenzar la “guerra contra el terrorismo” (Arenal, 2011b). Con ello, consiguió que la política exterior de España fuera dependiente de Estados Unidos y que perdiera reputación entre naciones como México y Chile, contrarias a estas ideas. Su actuación en el ámbito del terrorismo culminó con la

creación de la Brigada Multinacional Plus Ultra, formada por tropas de Nicaragua, El Salvador, Honduras, República Dominicana y España para apoyar a las tropas americanas en la guerra de Irak (Arenal, 2004).

La segunda medida unilateralista y hegemónica de Aznar fue la propuesta sorpresa de crear una nueva secretaría que ayudara a dar un paso más en la escalera de la institucionalización del Sistema de Cumbres (Alcántara Sáez, 2005). Consiguió que se aprobara de manera unánime la creación de la SEGIB, un organismo que servía a España para perseguir sus intereses nacionales sin representar parte de su política exterior y sin tener que hacer frente a más gastos (los mandatarios acordaron que el presupuesto no fuera superior al de la SECIB) (Arenal, 2004).

La política exterior hegemónica y a veces agresiva de Aznar valió para que se pudiera dar un paso en firme en la institucionalización del sistema, aunque el secretismo y la unilateralidad infirieran negativamente en la dinámica y en la confianza de los Jefes de Estado y Gobierno hacia las Cumbres.

## 2.4. De San José a Panamá: Tercera crisis

**Tabla 3:** Cumbres Iberoamericanas de San José a Panamá

Año de Celebración	Sede	Cumbre Iberoamericana
2004	San José de Costa Rica	XIV Cumbre Iberoamericana
2005	Salamanca	XV Cumbre Iberoamericana
2006	Montevideo	XVI Cumbre Iberoamericana
2007	Santiago de Chile	XVII Cumbre Iberoamericana
2008	San Salvador	XVIII Cumbre Iberoamericana
2009	Estoril	XIX Cumbre Iberoamericana
2010	Mar de Plata	XX Cumbre Iberoamericana
2011	Asunción	XXI Cumbre Iberoamericana
2012	Cádiz	XXII Cumbre Iberoamericana
2013	Panamá	XXIII Cumbre Iberoamericana

Fuente: elaboración propia basada en SEGIB (2020)

Después de la publicación del Informe Cardoso, la **XIV Cumbre Iberoamericana (2004)** celebrada en San José de Costa Rica el mismo año que la III Cumbre AL-UE (Freres, 2005), tiene como objetivo primordial la aprobación de los estatutos de la SEGIB, en los

que se plasman sus funciones, estructura y presupuesto entre otros (Estatuto de la Secretaría General Iberoamericana, 2004). Por otro lado, de la Declaración de San José (2004) es necesario destacar la propuesta de canjear deuda a cambio de invertir en educación y la necesidad de que los países se relacionen respetando los principios de Naciones Unidas (Malamud C. & Mallo, 2004).

Un año más tarde, en la **XV Cumbre Iberoamericana (2005)** de Salamanca, se pone en marcha la SEGIB al mando de D. Enrique V. Iglesias (Declaración de Salamanca, 2005). Esta institucionalización ha permitido que las Cumbres tengan más alcance internacional, llegando a convertirse en observador permanente en la Asamblea General de Naciones Unidas según la Resolución 60/28 del 25 de noviembre de 2005 (Valle Gálvez, 2012). Este mismo año, Andorra se incorpora al Sistema de Cumbres (Declaración de Salamanca, 2005), estando ahora la CIN formada por 22 estados miembros (consultar anexo 1).

Según propuesto en Salamanca, durante la **XVI Cumbre Iberoamericana (2006)** de Montevideo se aprueba la *Carta Cultural Iberoamericana*, que tiene como objetivo promover la cooperación iberoamericana desde el ámbito cultural y el Compromiso de Montevideo sobre Migraciones y Desarrollo, para intentar crear un plan de acción común frente a la crisis migratoria a la que está haciendo frente la CIN (Arenal, 2006b).

Cualquier resultado obtenido durante la **XVII Cumbre Iberoamericana (2007)** de Santiago de Chile en 2007 como por ejemplo la aprobación del *Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social* (Declaración Santiago de Chile, 2007) quedó eclipsado por el suceso entre el Rey Juan Carlos (España) y Hugo Chávez (Venezuela) en la reunión de Jefes de Estado y de Gobierno. El Presidente venezolano interrumpía al Presidente español (Rodríguez Zapatero) haciendo hincapié sobre la ideología del anterior Presidente del Gobierno de España, José María Aznar. Debido a las continuas interrupciones de Chávez, el Rey intervino y dijo “¿Por qué no te callas?”, creando una situación de tensión y de enfrentamiento que duró el resto de Cumbre (Arenal, 2011c).

Intentando volver a la calma después de lo sucedido en la anterior Cumbre y con el objetivo de desarrollar la proyección internacional de estas reuniones, en el año 2008 y durante la **XVIII Cumbre Iberoamericana** celebrada en San Salvador, los países miembros de manera unánime ratificaron y firmaron el *Consenso de San Salvador*, por

el que se permitía la asistencia de estados y organizaciones internacionales bajo el título de observadores. Por un lado se creó la figura de los Observadores Asociados (países que comparten lazos históricos, culturales o lingüísticos con la CIN) y por otro lado la de Observadores Consultivos (para el resto de países y para organizaciones internacionales) (Consenso San Salvador, 2008). El listado de los Observadores Asociados y Consultivos se encuentra en el anexo III.

Aunque muchos autores deciden no estudiar el éxito de las Cumbres por el número de los asistentes, únicamente catorce de los veintidós países estuvieron representados por sus Jefes de Estado y de Gobierno en la **XIX Cumbre Iberoamericana (2009)** celebrada en Estoril (Malamud A. , 2010). Debido a la creciente heterogeneidad de los países de la CIN (deberíamos hablar de las Américas Latinas y no de América Latina como indica Ricardo Cortés Lastra (2013), no se pudo firmar un acuerdo para mostrar una posición común frente a los hechos que estaban sucediendo en Honduras. Portugal tuvo que emitir y publicar en solitario un comunicado sobre la situación hondureña (Arenal, 2010). Una vez más, las Cumbres Iberoamericanas se adentraban en un periodo de crisis.

Si las Cumbres Iberoamericanas tenían continuidad a pesar de la existencia de la Cumbre AL-UE era porque en éstas no se tenía en cuenta a los países del Caribe. En el año 2010, celebrando en este año también la **XX Cumbre Iberoamericana** de Mar de Plata, comienzan las Cumbres América Latina, el Caribe y la Unión Europea (ALC-UE). Al haber aumentado significativamente el número de integrantes de la Unión Europea, el poder y la iniciativa iberoamericana que España y Portugal defendían en un principio queda totalmente diluida (Bautista Jiménez, 2012).

A pesar de la cantidad de programas, estrategias y comunicados que se firmaron y presentaron durante la **XXI Cumbre Iberoamericana de Asunción (2011)**, los pocos Jefes de Estado y Gobierno que Asistieron (11 de 21) (Cortés Lastra, 2013) llegaron a la conclusión de que era necesario rediseñar el Sistema de Cumbres, tema abordada en la siguiente Cumbre.

El incidente entre el Rey Juan Carlos y Hugo Chávez en la Cumbre de Mar de Plata (2007), la falta de consenso para emitir un comunicado sobre la situación en Honduras en la Cumbre de Estoril y la ausencia de mandatarios en las dos últimas Cumbres,

sirvieron de precedente para que durante la **XXII Cumbre Iberoamericana (2012)** celebrada en Cádiz se debatieran las debilidades y fortalezas de las Cumbres con el fin de redefinirlas y fortalecerlas.

En cuanto a los puntos a mejorar destacaron la necesidad de reducir el papel hegemónico de España, modificar la forma de abordar las cuestiones y que el aumento de Cumbres (solapamiento con la Cumbre ALC-UE) podría traducirse en cambiar la periodicidad de estas reuniones. Por otro lado, el hecho de que las reuniones se hayan celebrado de forma continua por más de 20 años significa que las Cumbres resultan un lugar de debate útil, cuyos programas de cooperación dan sus frutos y cuyos miembros están compartiendo una identidad propia desde hace varios siglos (Valle Gálvez, 2012). Como tanto los Jefes de Estado como la sociedad civil sigue creyendo en el proyecto de las Cumbres, se creó una comisión para propusiera una renovación para las Cumbres Iberoamericanas y para la SEGIB (Lagos, Espinosa, & Iglesias, 2013).

Tras un año de consultas, durante la **XXIII Cumbre Iberoamericana (2013) de Panamá**, el Grupo formado por el Expresidente chileno Ricardo Lagos, la ex canciller mexicana Patricia Espinosa y el Secretario General Iberoamericano D. Enrique V. Iglesias presentaron su informe tras haber consultado con todos los países miembros de la CIN. Tras afirmar que existe una señal de identidad propia y que la situación ha cambiado respecto al comienzo de la celebración de las Cumbres en el año 1991, confirman que la base de este sistema es la cooperación. Concluyen el informe realizando recomendaciones que mejorarán el funcionamiento tanto de las Cumbres como de la SEGIB. De la multiplicidad de propuestas, destaca la de cambiar la frecuencia de las reuniones, para que se celebren cada dos años y se alternen con la Cumbre ALC-UE. Respecto a la reforma para la SEGIB proponen cambiar la distribución de las aportaciones de manera que se pase de un 70/30 (70% España y Portugal y 30% países latinoamericanos) a una distribución 60/40, pudiendo llegar a ser un 50/50 en el largo plazo (Lagos, Espinosa, & Iglesias, 2013).

#### 2.4.1. Papel de España

El comienzo de esta etapa coincide con el estreno de José Luis Rodríguez Zapatero como Presidente del Gobierno de España (2004), significando esto una vuelta al gobierno del Partido Socialista Obrero Español. Por ello, las prioridades exteriores

cambiaron: un aumento de políticas sociales, propuesta de conmutación de la deuda por inversión en educación, promoción de la idea democrática y un cambio radical en la relación con Cuba para conseguir un acercamiento (Alcántara Sáez, 2005).

Durante este periodo también, Rodríguez Zapatero opta por dar un giro radical al papel de España en las Cumbres, de manera que adopta una postura de liderazgo compartido, dejando atrás el unilateralismo de Aznar y consiguiendo involucrar al resto de países. Se pudo por ello, adoptar de manera unánime la creación de la SEGIB y su posterior puesta en marcha (Arenal, 2004).

Aún así, España no pudo tener la presencia en las Cumbres que deseaba debido a la crisis económica que obligaba al presidente a priorizar asuntos y dejar de lado este tipo de reuniones. La situación fue tal, que Rodríguez Zapatero tuvo que ausentarse a la reunión celebrada en el año 2010 en Mar de Plata. España volvió a reengancharse de nuevo a partir de la Cumbre Iberoamericana de 2012, que conmemoraba 200 años desde la Constitución de Cádiz, coincidiendo con el cambio de presidencia a Mariano Rajoy (Arenal, 2011c).

## 2.5. De Veracruz a Andorra: ¿Agotamiento?

**Tabla 4:** Cumbres Iberoamericanas de Veracruz a Andorra

Año de Celebración	Sede	Cumbre Iberoamericana
2014	Veracruz	XXIV Cumbre Iberoamericana
2016	Cartagena de Indias	XXV Cumbre Iberoamericana
2018	Antigua Guatemala	XXVI Cumbre Iberoamericana
2020	Andorra la Vieja	XXVIII Cumbre Iberoamericana

Fuente: elaboración propia basada en SEGIB (2020)

Con ganas de relanzar y revivir el Sistema de Cumbres, los mandatarios se reunieron en Veracruz para celebrar la **XXIV Cumbre Iberoamericana** en 2014.

Siguiendo las recomendaciones del Informe Lagos presentado en Panamá que proponía soluciones para acabar con la crisis que atravesaba la CIN, los mandatarios ratificaron la *Resolución de Veracruz*, un documento que plasma las decisiones tomadas para relanzar las reuniones. De estos cambios destacan la creación de un sistema que englobe todas las organizaciones iberoamericanas (la Organización de Estados

Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura; la Organización Iberoamericana de Seguridad Social; la Organización Iberoamericana de Juventud; y la Conferencia de Ministros de Justicia de los Países Iberoamericanos) para planificar una acción conjunta (Resolución de Veracruz, 2024); la descentralización del poder de la SEGIB con el apoyo de delegaciones en Brasil, Perú, México y Panamá; y la redistribución de las cuotas de contribución a la SEGIB (SEGIB, 2014a).

En esta reunión se estrenó la nueva Secretaria General de la SEGIB, Rebeca Grynspan, alegando que el objetivo de su mandato era conseguir “*latinoamericanizar la SEGIB*”. Además, de manera unánime se decidió reducir el número de comunicados y de documentos finales en cada Cumbre y concretar más la declaración final, que condenaba el bloqueo a Cuba y apoyaba a Argentina en el litigio de las Islas Malvinas (Malamud C., 2014).

Aún así, la decisión más importante de la Cumbre de Veracruz estuvo relacionada con la periodicidad de éstas. Acordaron que las Cumbres pasarían a celebrarse cada dos años para poder así intercalarse con las Cumbres ALC-UE (Malamud C., 2014). Fue por eso que la **XXV Cumbre Iberoamericana** se celebró en Cartagena de Indias en el año 2016, dos años después de la reunión en México.

Aunque daba la sensación de que la bienalidad de las Cumbres iba a traer aires renovados a las reuniones, la falta de casi la mitad de los mandatarios a la cita en Colombia supuso un paso hacia atrás en la historia de la CIN. Además, muchos de los Jefes de Estado que asistieron, estaban ausentes al tener otras prioridades en mente, como el Presidente de Colombia (pendiente de los Acuerdos de Paz) o el Presidente de España (que estaba en funciones al no haber podido formar gobierno después de las elecciones). La esperanza de que las Cumbres continúen fue la presencia del Secretario General Electo de Naciones Unidas, Antonio Guterres.

El protagonista de esta Cumbre fue el Presidente peruano Pedro Pablo Kuczynski, que pidió al resto de mandatarios que además de hablar de los temas que llevaban ocupando las reuniones anteriores, se centraran en la paz de Venezuela que “*sufre una verdadera crisis económica, una crisis de derechos políticos y también de derechos humanos*” (Malamud C., 2016).

La última reunión celebrada hasta el momento es la que tuvo lugar en Antigua Guatemala en 2018. La **XXVI Cumbre Iberoamericana**, sirvió a los mandatarios para traer a la mesa los asuntos que estaban a la orden del día: la crisis humanitaria venezolana; la caravana de migrantes de Centroamérica que se dirige a Estados Unidos para huir de la miseria y de la crisis económica y política; la creciente heterogeneidad política en Latinoamérica; los graves escándalos de corrupción a ambos lados del Atlántico; y los objetivos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (DPA, 2018).

Actualmente nos encontramos de camino a la **XXVII Cumbre Iberoamericana (2020)** que se celebrará en Andorra la Vieja a finales de este año 2020. Tanto el comité organizador como los Jefes de Estado y Gobierno que asistan a la reunión tienen como reto intentar adaptar la estructura de las Cumbres a los nuevos cambios y desafíos que se están produciendo en la CIN en un ambiente de post-pandemia mundial.

#### 2.5.1. Papel de España

Al igual que Rebeca Grynspan (Secretaria General de la SEGIB), el nuevo Rey de España Felipe VI se estrenó en la XXIV Cumbre Iberoamericana de Veracruz de 2014 y simbolizando la renovación del sistema.

Alejado de la postura multilateralista de Rodríguez Zapatero, el gobierno de Mariano Rajoy, basó su política exterior en un recorte del presupuesto del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación en un 45% (Pérez Herrero, 2012), la reducción de inversión española directa en Iberoamérica y una reducción de las remesas (Sanahuja, 2016).

Tras la moción de censura que tuvo lugar en verano de 2018, Mariano Rajoy fue destituido y Pedro Sánchez fue investido como Presidente del Gobierno de España. Aún así Pedro Sánchez acudió como representante de España a la Cumbre de Cartagena sustituyendo a Mariano Rajoy que intentaba formar un gobierno.

Su discurso en la Cumbre de Cartagena abogaba por la solidaridad y la reafirmación de los lazos que unen a España con América Latina, indicando que esta región es prioritaria en la política exterior española. Aún así, una de las principales medidas que tomó el Presidente del Gobierno de España Pedro Sánchez al formar nuevo gobierno fue eliminar la Secretaría de Estado para Iberoamérica, incluyendo la política

exterior hacia esta región en la Secretaría de Estado de Asuntos exteriores y diluyendo la importancia que tenía en la política exterior (Abellán, 2020). Todavía es pronto para realizar un balance del papel de España en las Cumbres Iberoamericanas durante la presidencia de Pedro Sánchez.

### **3. BALANCE Y RETOS FUTUROS**

Aunque se vaya a celebrar la **XXVII Cumbre Iberoamericana en Andorra en 2020** y esté prevista la celebración de **la XXVIII Cumbre Iberoamericana en República Dominicana en 2022**, el futuro de estas reuniones está en el aire.

Para entender bien los retos futuros a los que estas reuniones deben enfrentarse y así asegurar su continuidad y éxito, es necesario realizar un balance de los elementos positivos y negativos que a fecha de hoy caracterizan las Cumbres Iberoamericanas.

Los elementos positivos que confirman que las Cumbres, a pesar de sus crisis, han sido un programa de reuniones exitosos son muy variados pero presentan una relación entre sí.

El primer punto favorable es la clara continuidad del proyecto, que comenzó siendo la CIN y evolucionó hasta convertirse en lo que hoy conocemos como las Cumbres Iberoamericanas. A día de hoy estamos en camino de la celebración de la reunión número veintisiete, lo que significa que este proyecto lleva en marcha veintinueve años (García Casas, 2012).

La principal razón para que se haya podido dar esta continuidad ha sido la progresiva institucionalización que ha servido para conectar las Cumbres. Aunque el Sistema de Cumbres Iberoamericanas no tiene un tratado fundacional ni es una Organización Internacional, ha necesitado de la creación de ciertas instituciones para asegurar su continuidad. En el año 2000 se puso en marcha la SECIB, un organismo que se encargaba de expresamente de regular los programas de cooperación. Años más tarde, en 2005 y por propuesta de José María Aznar, la SECIB se incluyó en el nuevo organismo creado: la SEGIB (Arenal, 2018). Este organismo se encarga de apoyar en la organización de las Cumbres así como del control y planificación de los programas de cooperación (SEGIB, sf).

Otro punto a destacar son los programas de cooperación. Desde la celebración de la II Cumbre Iberoamericana en Madrid en el año 1992, la CIN ha puesto en marcha una gran cantidad de planes de cooperación de carácter voluntario (los países únicamente participan si el programa va acorde con sus intereses y principios). Basándose en la cooperación técnica y en la cooperación financiera y con un presupuesto en 2019 de 25 millones de euros (SEGIB, 2019a), la SEGIB desarrolla actualmente 27 programas de cooperación para las áreas de conocimiento, cultura y cohesión social (SEGIB, 2019b).

Con todo ello, la CIN ha demostrado que es capaz de adaptar el Sistema de Cumbres Iberoamericanas para hacer frente a las crisis y al escenario cambiante. Aún así, existen en la balanza elementos negativos que llegan a cuestionar el futuro de estas reuniones.

El primer elemento es la falta de participación de los Jefes de Estado y Gobierno en las reuniones. Aunque asistieron la mayoría de los Altos Representantes a las primeras reuniones, poco a poco fueron ausentándose, hasta llegar al mínimo de 12 asistentes en la Cumbre de Asunción (2011), Cumbre de Panamá (2013), y Cumbre de Cartagena (2016). Normalmente, intentan cubrir las ausencias enviando a personal de gobierno de un rango inferior, pero existen casos en los que la ausencia es completa, como los países ALBA (Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América) durante la Cumbre de 2013 (SEGIB, 2018). Aún así, para autores como Carlos Malamud (2014), el éxito de las Cumbres no debe medirse según las presencias ni según las ausencias, sino según lo acordado en las Declaraciones Finales.

Estas ausencias son consecuencia del segundo elemento negativo de la balanza. El panorama internacional a finales del siglo XX cuando empezaron estas reuniones es muy distinto al actual. Hoy en día debido a una mayor heterogeneidad y diferentes ideales, resulta difícil que los líderes lleguen a un consenso. Esto se debe a que el continente está cada vez más fragmentado ideológicamente, ejemplo de esto es la creación de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), organización internacional de ideología progresista de izquierdas (Maihold, 2014).

El Sistema de Cumbres fue una iniciativa pionera que servía para reunir a los mandatarios de Iberoamérica. Como bien indica Francisco Rojas (2018), han surgido un

inmundo número de programas de integración regional (MERCOSUR, CAN, Proyecto Mesoamericano, SICA, AEC, ALBA, PETROCARIBE, UNASUR, Alianza del Pacífico, o CELAC) y de Cumbres (Cumbres de las América, Cumbres APEC, Cumbres ALC-UE, Cumbres de Naciones Unidas o Cumbres del G-7 o G-20). En este punto dónde las reuniones son excesivas y se solapan, los líderes priorizan a qué reuniones asistir y parece que las Cumbres Iberoamericanas no tienen un hueco asegurando en sus agendas.

A pesar de su larga historia y sólida institucionalidad, las Cumbres se enfrentan a problemas que hacen pensar que estas reuniones puedan estar llegando a su fin. Esta última parte del apartado tiene como objetivo presentar los futuros retos que los países de la CIN tienen que hacer frente para conseguir que las Cumbres Iberoamericanas sigan siendo un espacio próspero de dialogo y cooperación.

En primer lugar y como bien indica la Secretaria General de la SEGIB Rebeca Grynspan, es necesario *“lacionamericanizar el sistema iberoamericano”*. Esto significa que hay que dejar atrás el papel hegemónico que tiene España y trasladar parte del peso del sistema al otro lado del Atlántico (Malamud C., 2014).

Debido a la debilidad de los gobiernos de Latinoamérica a finales del siglo XX, España lideró el proceso de creación de las Cumbres, hasta llegar a ejercer un liderazgo hegemónico unilateral y agresivo durante el gobierno de José María Aznar. Durante este periodo, se cuestionó si la SEGIB y las Cumbres eran un elemento más de la política exterior de España y no un foro de cooperación y diálogo de la CIN. Ahora, la situación ha cambiado y algunos países latinoamericanos -Brasil y México entre otros- se confirman con potencias regionales (Maihold, 2014), capaces de liderar el proyecto junto con España.

Para ello, Rebeca Grynspan propone dos medidas. En primer lugar, reequilibrar las aportaciones anuales de cada país a la SEGIB para que sea más equitativo. España comenzó aportando un 80% del presupuesto; mientras que ahora aporta un 70%. Se espera que a medio largo plazo, las aportaciones queden más igualadas de manera que España y Portugal aporten el 50% y los países latinoamericanos y del Caribe el 50% restante. La segunda propuesta para equilibrar el sistema es descentralizar la SEGIB (SEGIB, 2014b). Como se plasma en los estatutos de la Secretaría (2004, 9) y a propuesta de Aznar, la sede de esta organización se encuentra en Madrid. Además, existen tres

oficinas subregionales: (i) México, Centroamérica y Caribe en Ciudad de México; (ii) Cono Sur en Montevideo; y (iii) Países Andinos en Lima (SEGIB, s.f.b). El objetivo aquí es convertir estas oficinas que únicamente tienen un papel representativo y simbólico, en oficinas descentralizadas con poder y peso en la toma de decisiones (SEGIB, 2014b).

El fin de estas dos medidas es conseguir más cohesión y sentimiento de pertenencia a la CIN, que actualmente no tiene muchos socios entusiasmados con el proyecto. Como es de suponer, en caso de crisis, los países participantes de las Cumbres acudirán a aquellas instituciones con mayor poder jurídico y político: Portugal y España acudirán a la Unión Europea, mientras que los países de Latinoamérica y el Caribe acudirán a sus organismos de integración subregional como por ejemplo UNASUR, SICA o CELAC (Valle Gálvez, 2012). Ejemplo de esto es la crisis actual en relación al coronavirus. Aunque los países de la CIN se hayan pronunciado con una Declaración Conjunta (SEGIB, 2020), los países han optado por acudir a otros mecanismos de integración para hacer frente a la crisis. Por ejemplo, los países de MERCOSUR se han unido para realizar compras públicas conjuntas, fomentar la recuperación económica, y controlar las fronteras entre otros (MERCOSUR, 2020).

Otro reto al que la CIN debe enfrentarse es la poca apertura a la sociedad y la falta de participación ciudadana que tienen estas reuniones. Para la mayoría de los ciudadanos Iberoamericanos, el contenido de las Cumbres queda eclipsado por su excesivo elitismo y protocolo. Para que el Sistema de Cumbres sea exitoso y pueda superar las etapas de agotamiento es esencial escuchar los intereses de la ciudadanía, que no dejan de ser la forma más eficaz de dar visibilidad a dichas reuniones (Fundación Alternativas, 2013). Con el fin de acortar las distancias y de crear una nacionalidad iberoamericana que complemente la nacionalidad de cada ciudadano de la CIN, Tomás Mallo (2013) propone la creación de un Foro Cívico y Social Iberoamericano (que complemente las tareas previamente realizadas por los estados miembros), que se reuniría antes de que comiencen la Cumbres para luego poder trasladar a éstas los intereses e inquietudes de los representantes de la sociedad.

Durante los últimos años, las Cumbres y organismos de integración regional se han multiplicado a una velocidad asombrosa. Las Cumbres Iberoamericanas se encuentran a mitad de camino entre convertirse en una reunión sin importancia para

los Jefes de Estado y Gobierno o convertirse en una pieza esencial que conforme parte del puzzle de las reuniones de alto nivel. Para ello, es necesario que los mandatarios reestructuren el contenido de las reuniones.

La SEGIB como organismo internacional, debe encontrar su sitio entre los demás foros de concentración y diálogo. Los foros iberoamericanos no suponen una amenaza todavía, al encontrarse en los primeros peldaños de integración. Por tanto, la Secretaría debe centrar en conectar y complementar los esfuerzos de diálogo impulsados por Europa, su principal competidor. A pesar de su membresía como Observador o consultor en determinados foros de la UE, la SEGIB puede todavía realizar más esfuerzos para acercarse al Parlamento, la Comisión y el Consejo de la UE.

Para afrontar este desafío y dotar a la SEGIB de más protagonismo, a través de un informe, la Fundación Alternativas (2013) propone la creación de una Secretaría Euro-latinoamericana, que coordinara los planes de acción de las Cumbres Iberoamericanas y de las Cumbres ALC-UE para poder así crear sinergias en los proyectos de cooperación.

Último reto, pero no menos importante es el paso a segundo plano de la identidad iberoamericana. Con la aparición de nuevos actores internacionales en la región como China, India y Rusia, priman los intereses económicos y España ha dejado de ser el *“mejor socio comercial”* (Maihold, 2014). En el año 2017 China se convertía en el segundo socio comercial de América Latina, invirtiendo 387.000 millones de dólares en la región, mientras que España únicamente aportaba el 6% de la inversión de la Unión Europea, tercer socio más importante de la región (EFE, 2018). Es previsible que los intereses identitarios se dejen de lado para centrarse en los intereses económicos.

Seguramente el problema es que se está pidiendo a las Cumbres que sean lo que no son. Se exige que el sistema de reuniones sea un medio de integración política y económica, o una comunidad diplomática en torno a una organización internacional. Estas reuniones son únicamente una comunidad integradora basada en el componente identitario que tiene como objetivo el dialogo y la cooperación voluntaria (Arenal, 2018).

Sería incoherente e iluso negar que el futuro de las Cumbres tiende de un hilo, lo que nunca desaparecerá será la identidad iberoamericana que une a los pueblos de ambos lados del Atlántico.

## IX. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

El Sistema de Cumbres Iberoamericanas se asienta mayoritariamente sobre el pilar de la identidad basada en la cultura, historia y lengua común que los países de Iberoamérica comparten desde hace casi 500 años. Aún así, desde el comienzo de la dinámica de las reuniones, las Cumbres Iberoamericanas se han enfrentado a continuas situaciones de crisis y de potencial agotamiento del sistema. La principal causa es la falta de un pilar político, de un pilar económico y de personalidad jurídica que ayuden a mantener vivo y estable el sistema.

En este apartado de conclusiones, se procederá en primer lugar a analizar cada una de las tres hipótesis realizadas al principio del trabajo para finalmente concluir dando a la respuesta a la pregunta de investigación planteando ciertas propuestas futuras.

La primera hipótesis que se presenta es la situación de crisis de las Cumbres Iberoamericanas y su necesidad de reforma. Durante casi 30 años de historia, este foro de diálogo y cooperación iberoamericano se ha enfrentado a varias crisis que han puesto en peligro su continuidad. Las causas de todas las crisis son comunes y se pueden reducir a tres: (i) la baja institucionalización y falta de base jurídica, que conducen a un menor compromiso por parte de los países participantes; (ii) la aparición de nuevos foros de concentración política que ponen en duda la utilidad de las Cumbres y (iii) una mínima o inexistente interacción con la sociedad civil.

Para intentar solucionar estas crisis, desde la cúpula se han propuesto dos soluciones. Para las dos primeras crisis se optó por dotar al sistema de cierta institucionalidad, creando tanto la SECIB (órgano encargado de coordinar la cooperación iberoamericana) como la SEGIB (órgano que engloba a la SECIB y que además se encarga de la organización de las Cumbres). Como la institucionalización no era suficiente para solucionar las crisis, se optó también por la creación de grupos de trabajo que tras un año de investigación y consultas publicaban un informe con recomendaciones. En primer lugar se presentó el Informe Cardoso en 2003 mediante el cual se recomendaba la creación de la SEGIB, el fortalecimiento de la cooperación y la reducción de la periodicidad de las reuniones. Diez años más tarde, se presentó en Panamá el Informe Lagos cuya mayor recomendación fue celebrar las Cumbres cada dos años.

Estos dos mecanismos puestos en marcha para intentar solucionar las crisis (institucionalización y publicación de informes con recomendaciones) han demostrado no ser lo suficientemente eficientes, encontrándose el Sistema de Cumbres en una nueva crisis a día de hoy. ¿Significa esto que la crisis no tiene solución o que no se ha dado con el mecanismo adecuado para solventarlas?

En relación a la segunda hipótesis, es necesario afirmar que ha habido una transformación en la relación de España con los países de América Latina y el Caribe por parte de ambos bandos.

En primer lugar, España ha experimentado cambios por su pertenencia a la Unión Europea y según han ido cambiando los presidentes del gobierno. Aún así, aunque a distintos niveles y con diferentes finalidades, España ha mantenido en esta relación una posición hegemónica muy útil para impulsar las Cumbres pero que resulta muy perjudicial en la actualidad al no dejar espacio de participación a los países del otro lado del Atlántico.

Los países de América Latina y el Caribe también han experimentado cambios. Por un lado han pasado de ser un continente homogéneo que compartía valores y principios a ser un continente heterogéneo. Algunos investigadores proponen hablar ahora de “*las Américas Latinas*” debido a la creciente diversidad. Además, algunos países como Chile, México o Brasil han irrumpido como potencias regionales.

Únicamente dejando de lado el liderazgo de España y atendiendo a la necesidad de latinoamericanizar lo iberoamericano se conseguirá un liderazgo compartido que permitirá a las Cumbres tener una identidad propia y conseguir sus objetivos de manera independiente.

La última hipótesis pretende comprobar si las Cumbres Iberoamericanas son condición necesaria y suficiente para la existencia del *acervo iberoamericano*. De este estudio se concluye que la identidad iberoamericana está lo suficientemente arraigada en la sociedad como para necesitar de las Cumbres para su existencia, mientras que la identidad es el único pilar que mantiene al Sistema de Cumbres en pie. En el caso extremo de que las reuniones se dejen de celebrar, los iberoamericanos seguirán hablando castellano y compartiendo más de 500 años de historia.

El objetivo último del trabajo era concluir si las Cumbres Iberoamericanas son un foro de cooperación útil en el panorama internacional presente y futuro. A esta pregunta se concluye que actualmente no lo son y que necesitarían reformas de envergadura para poder consolidar su papel como foro de cooperación y diálogo.

En primer lugar España debería volver a considerar a América Latina y el Caribe como zona prioritaria en su política exterior, acción limitada por las políticas comunes con los países de la Unión Europea. Los gobiernos de los países de América Latina y el Caribe por su lado deberían también volver a considerar a España como el mejor socio, algo que resulta complicado con la aparición de socios comerciales más poderosos como son China o India.

En segundo lugar, la solución parte de comprender qué papel juegan las Cumbres en: (i) la política exterior de cada miembro de la Comunidad Iberoamericana de Naciones; (ii) los bloques de integración política y económica de los que los países son miembros como la UE o TLCAN; (iii) los foros de diálogo regionales tales como el Grupo de Río y (iv) otros foros en los que participan países de América Latina con potencias no pertenecientes a la CIN entre los que destacan las Cumbres de las Américas.

Por último, sería necesario implementar otro tipo de medidas que ayuden a reformar el Sistema de Cumbres que tengan mayor profundidad estructural que las implementadas anteriormente. Para ello, este trabajo recomienda aumentar la participación ciudadana, latinoamericanizar lo iberoamericano y crear un organismo que conecte la SEGIB con los foros de diálogo como ALC-UE.

## X. BIBLIOGRAFÍA

- Abad Quintanal, G. (2019). El liberalismo en la teoría de las relaciones internacionales: su presencia en la escuela española. *Comillas Journal of International Relations* (16), 56-64.
- Abellán, L. (2020). Exteriores rectifica y cambia el nombre de una Secretaría de Estado para incluir Iberoamérica. *El País*. Recuperado el 30 de marzo de 2020, de El País: [https://elpais.com/politica/2020/01/28/actualidad/1580213506\\_643563.html](https://elpais.com/politica/2020/01/28/actualidad/1580213506_643563.html)
- Alcántara Sáez, M. (2005). Significados de las Cumbres Iberoamericanas para los Gobiernos Españoles. En C. Arenal, *Las Cumbres Iberoamericanas (1991-2005) Logros y Desafíos* (págs. 199-218). Madrid: Fundación Carolina.
- Arenal, C. (2004). *¿Cuál debe ser el papel de España en las Cumbres Iberoamericanas?* Instituto Real el Cano. Recuperado el 26 de septiembre de 2019, de: [https://www.academia.edu/597381/\\_Cual\\_debe\\_ser\\_el\\_papel\\_de\\_España\\_en\\_las\\_Cumbres\\_Iberoamericanas?email\\_work\\_card=title](https://www.academia.edu/597381/_Cual_debe_ser_el_papel_de_España_en_las_Cumbres_Iberoamericanas?email_work_card=title)
- Arenal, C. (2005). Introducción: construyendo un Espacio Común Iberoamericano. En C. Arenal, *Las Cumbres Iberoamericanas (1991-2005) Logros y Desafíos* (págs. XVII-XXI). Madrid: Fundación Carolina.
- Arenal, C. (2006a). *Acervo Iberoamericano: valores, principios y objetivos de la Comunidad Iberoamericana*. Secretaría General Iberoamericana. Madrid: Inventiva Comunicación. Recuperado el 2 de febrero de 2020, de Secretaría General Iberoamericana: <https://www.segib.org/wp-content/uploads/acervoespanol.pdf>
- Arenal, C. (2006b). *La Cumbre de Montevideo: ¿Éxito o Fracaso?* Madrid: Fundación Carolina. Recuperado el 3 de febrero de 2020, de Biblioteca Digital de les Illes Balears: <http://ibdigital.uib.es/greenstone/collect/cd2/index/assoc/fcarolin/a0018.dir/fcarolina0018.pdf>
- Arenal, C. (2011a). Política Iberoamericana de los Gobiernos Socialistas de Felipe González. En C. Arenal, *Política Exterior de España y Relaciones con América Latina* (págs. 276-300). Madrid: Fundación Carolina.

- Arenal, C. (2011b). Política Iberoamericana de los Gobiernos de José María Aznar. En C. Arenal, *Política Exterior de España y Relaciones con América Latina* (págs. 388-396). Madrid: Fundación Carolina.
- Arenal, C. (2011c). Política Iberoamericana de los Gobiernos Socialistas de José Luis Rodríguez Zapatero. En C. Arenal, *Política Exterior de España y Relaciones con América Latina* (págs. 506-518). Madrid: Fundación Carolina.
- Arenal, C. (2015) Investidura como Doctor Honoris Causa. Universidad Rey Juan Carlos. Madrid. Recuperado el 6 de agosto de 2019, de Universidad Rey Juan Carlos: [https://www.urjc.es/images/Discurso\\_C.\\_del\\_Arenal.pdf](https://www.urjc.es/images/Discurso_C._del_Arenal.pdf)
- Arenal, C. (2010). *La Cumbre Iberoamericana de Estoril: entre la división y el avance*. Madrid: Fundación Carolina. Recueprado el 16 de marzo de 2020, de: [https://www.academia.edu/1047560/\\_La\\_Cumbre\\_Iberoamericana\\_de\\_Estoril\\_entre\\_la\\_division\\_y\\_el\\_avance\\_](https://www.academia.edu/1047560/_La_Cumbre_Iberoamericana_de_Estoril_entre_la_division_y_el_avance_)
- Arenal, C. (2018). Celestino del Arenal - "El Espacio Iberoamericano". Red Carolina, [Archivo de video]. Recuperado el 28 de julio de 2019 de <https://www.youtube.com/watch?v=pNFS4NR7qtw>
- Bautista Jiménez, J. M. (2012). El funcionamiento del Servicio Europeo de Acción Exterior en el tablero Iberoamericano: ¿Coherencia, visibilidad y eficacia para las Cumbres Iberoamericanas en su relación con la Unión Europea? En Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, *La Cumbre de Cádiz y las relaciones de España con América Latina* (págs. 221-230). Cádiz: Escuela Diplomática.
- Cardoso, F. H. (2003). *Informe de Fernando Henrique Cardoso*. Santa Cruz de la Sierra. Recuperado el 20 de enero de 2020, de Organización de Estados Iberoamericanos: <https://www.oei.es/historico/xiiicumbrecar.htm>
- Cardoso, F. H. (2005). Las Conferencias de Cúpula Iberoamericanas. *América Latina Hoy*, 40, 49-56.
- Consenso San Salvador. (2008). Presentado en XVIII Cumbre Iberoamericana, San Salvador, El Salvador. Recuperado de <https://www.segib.org/wp-content/uploads/Consenso-de-San-Salvador.pdf>

Convenio de Santa Cruz. (2003). Presentado en XIII Cumbre Iberoamericana, Santa Cruz de la Sierra, Bolivia. Recuperado de <https://www.segib.org/wp-content/uploads/Convenio-SantaCruz.pdf>

Cortés Lastra, R. (2013). *El Futuro de las Cumbres Iberoamericanas*. México . Recuperado el 27 de septiembre de 2019, de: [https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=2ahUKEwiZ9J6VzIHpAhXzBGMBHX8QAOMQFjAAegQIARAB&url=https%3A%2F%2Fdialognet.unirioja.es%2Fdescarga%2Farticulo%2F4588158.pdf&usg=AOvVaw3rV9m\\_dlzianyej6zZBz-P](https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=2ahUKEwiZ9J6VzIHpAhXzBGMBHX8QAOMQFjAAegQIARAB&url=https%3A%2F%2Fdialognet.unirioja.es%2Fdescarga%2Farticulo%2F4588158.pdf&usg=AOvVaw3rV9m_dlzianyej6zZBz-P)

DPA. (12 de Noviembre de 2018). Seis temas que marcan la Cumbre Iberoamericana de Antigua. *El Periódico*. Recuperado el 24 de marzo de 2020, de El Periódico (Guatemala): <https://elperiodico.com.gt/nacion/2018/11/12/seis-temas-que-marcan-la-cumbre-iberoamericana-de-antigua/>

Declaración de Bávaro. (2002). Presentado en XII Cumbre Iberoamericana, Bávaro, República Dominicana. Recuperado de <https://www.segib.org/wp-content/uploads/DeclaraciondeBavaro.pdf>

Declaración de Cádiz. (2012). Presentado en XXII Cumbre Iberoamericana, Cádiz, España. Recuperado de <https://www.segib.org/wp-content/uploads/Declaracion-Asuncion-ESP.pdf>

Declaración de Guadalajara. (1991). Presentado en I Cumbre Iberoamericana, Guadalajara, México. Recuperado de <https://www.segib.org/wp-content/uploads/Primera-Cumbre-Iberoamericana-de-Jefes-de-Estado-y-de-Gobierno.pdf>

Declaración de Isla Margarita. (1997). Presentado en VII Cumbre Iberoamericana, Isla Margarita, Venezuela. Recuperado de <https://www.segib.org/wp-content/uploads/DECLARACION-MARGARITA.pdf>

Declaración de La Habana. (1999). Presentado en IX Cumbre Iberoamericana, La Habana, Cuba. Recuperado de <https://www.segib.org/wp-content/uploads/DeclaraciondeLahabana.pdf>

Declaración de Lima. (2001). Presentado en XI Cumbre Iberoamericana, Lima, Perú. Recuperado de <https://www.segib.org/wp-content/uploads/DECLARACION-LIMA.pdf>

Declaración de Madrid. (1992). Presentado en II Cumbre Iberoamericana, Madrid, España. Recuperado de <https://www.segib.org/wp-content/uploads/DECLARACION-MADRID.pdf>

Declaración de Panamá. (2000). Presentado en X Cumbre Iberoamericana, Ciudad de Panamá, Panamá. Recuperado de <https://www.segib.org/wp-content/uploads/declaracionpanama.pdf>

Declaración de Panamá. (2013). Presentado en XXIII Cumbre Iberoamericana, Ciudad de Panamá, Panamá. Recuperado de <https://www.segib.org/wp-content/uploads/DECLARACIÓN%20DE%20PANAMÁ-XXIII-E.pdf>

Declaración de Salamanca. (2005). Presentado en XV Cumbre Iberoamericana, Salamanca, España. Recuperado de <https://www.segib.org/wp-content/uploads/Declaracion%20de%20Salamanca.pdf>

Declaración de Salvador de Bahía. (1993). Presentado en III Cumbre Iberoamericana, Salvador de Bahía, Brasil. Recuperado de <https://www.segib.org/wp-content/uploads/DECLARACION-SALVADOR-BAHIA.pdf>

Declaración de Santa Cruz. (2003). Presentado en XIII Cumbre Iberoamericana, Santa Cruz de la Sierra, Bolivia. Recuperado de <https://www.segib.org/wp-content/uploads/DeclaraciondeSantaCruz.pdf>

Declaración de Santiago de Chile. (2007). Presentado en XVII Cumbre Iberoamericana, Santiago de Chile, Chile. Recuperado de [https://www.segib.org/wp-content/uploads/declaracion\\_santiago.pdf](https://www.segib.org/wp-content/uploads/declaracion_santiago.pdf)

Declaración de San José. (2004). Presentado en XIV Cumbre Iberoamericana, San José de Costa Rica, Costa Rica. Recuperado de <https://www.segib.org/wp-content/uploads/DeclaraciondeSanJose.pdf>

- Declaración de Viña del Mar. (1996). Presentado en VI Cumbre Iberoamericana, Viña del Mar, Chile. Recuperado de <https://www.segib.org/wp-content/uploads/DECLARACION-VINA-DEL-MAR.pdf>
- EFE. (30 de Noviembre de 2018). *China se consolida como segundo socio comercial de Latinoamérica*. EFE. Recuperado el 9 abril de 2020, de EFE: <https://www.efe.com/efe/america/economia/china-se-consolida-como-segundo-socio-comercial-de-latinoamerica/20000011-3828901>
- Estatuto de la Secretaría General Iberoamericana. (2005). Presentado en XIV Cumbre Iberoamericana, San José de Costa Rica, Costa Rica. Recuperado de <https://www.segib.org/wp-content/uploads/estatutosegib.pdf>
- Freres, C. (2005). La Corta Historia de las Cumbres (1991-2004). En C. Arenal, *Las Cumbres Iberoamericanas (1991-2005): Logros y Desafíos* (págs. 1-24). Madrid: Fundación Carolina.
- Fundación Alternativas. (2013). *Cumbres Iberoamericanas: una mirada atrás, un nuevo rumbo*. Madrid: Exlibris.
- García Casas, F. (2012). Sobre el futuro de las cumbres Iberoamericanas. En Ministerio de Exteriores y Cooperación, *La Cumbre de Cádiz y las relaciones de España con América Latina* (págs. 129-140). Cádiz: Escuela Diplomática.
- Grasa Hernández, R. (2001). La política exterior española hacia América Latina: tendencias recientes y proyección hacia el futuro. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals* (54-55), 65-83.
- Instituto Cervantes. (2018). 577 millones de personas hablan español, el 7,6 % de la población mundial. Instituto Cervantes. Recuperado el 30 de enero de 2020, de Instituto Cervantes: [https://www.cervantes.es/sobre\\_instituto\\_cervantes/prensa/2018/noticias/np\\_presentacion-anuario.htm](https://www.cervantes.es/sobre_instituto_cervantes/prensa/2018/noticias/np_presentacion-anuario.htm)
- Lagos, R., Espinosa, P. e Iglesias, E. (2013). *Una reflexión sobre el futuro de la Cumbres Iberoamericanas*. Informe Lagos. Panamá.

- Larraya, J. M. (1996). El primer encuentro entre Aznar y Castro concluye en un rotundo fracaso. *El País*. Recuperado del 3 de marzo de 2020, de El País: [https://elpais.com/diario/1996/11/11/internacional/847666813\\_850215.html](https://elpais.com/diario/1996/11/11/internacional/847666813_850215.html)
- Maihold, G. (Marzo-abril de 2014). En busca de sentido para el proceso iberoamericano. *Nueva Sociedad*(250), 114-125.
- Malamud, A. (2010). *La Cumbre Iberoamericana de Estoril: mucha Honduras pero poca profundidad*. Real Instituto Elcano. Recuperado el 14 de marzo de 2020, de Real Instituto Elcano: [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/84cdcc0041224b31b650f66d616c2160/ARI142010\\_Malamud\\_Cumbre\\_Iberoamericana\\_Estoril.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=84cdcc0041224b31b650f66d616c2160](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/84cdcc0041224b31b650f66d616c2160/ARI142010_Malamud_Cumbre_Iberoamericana_Estoril.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=84cdcc0041224b31b650f66d616c2160)
- Malamud, C. (2014). Las Cumbres Iberoamericanas en la encrucijada. *Real Instituto Elcano*. Recuperado el 3 de abril de 2020, de Real Instituto Elcano: [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano\\_es/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/zonas\\_es/america+latina/comentario-malamud-cumbres-iberoamericanas-en-la-encrucijada](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/america+latina/comentario-malamud-cumbres-iberoamericanas-en-la-encrucijada)
- Malamud, C. (2016). *La Cumbre Iberoamericana de Cartagena de Indias*. Recuperado el 24 de marzo de 2020, de AnalisisLatino.com: <https://www.analisislatino.com/opinion/?id=9302>
- Malamud, C., y Mallo, T. (2004). *La Cumbre Iberoamericana de Costa Rica: ¿el declive de las cumbres o una cumbre de transición?* . Real Instituto Elcano. Recuperado el 12 de marzo de 2020, de EU-LAC Foundation: <https://eulacfoundation.org/es/content/la-cumbre-iberoamericana-de-costa-rica-¿el-declive-de-las-cumbres-o-una-cumbre-de-transición>
- Mallo, T. (2013). *La renovación de las Cumbres Iberoamericanas y la ciudadanía*. Con distintos acentos. Recuperado el 3 de abril de 2020, de Condistintosacentos.com: <http://www.condistintosacentos.com/la-renovacion-de-las-cumbres-iberoamericanas-y-la-ciudadania/>
- Mercosur. (2020). *Los presidentes de la región acuerdan medidas para combatir el Covid-19*. Mercosur. Recuperado el 3 de abril, de Mercosur:

<https://www.mercosur.int/los-presidentes-de-la-region-acuerdan-medidas-para-combatir-el-covid-19/>

Montobbio, M. (2000). El camino de la bicicleta. *Afers Internacionals*(51-52), 95-107.

Organización de Estados Iberoamericanos. (2020). Oficinas de la OEI. Recuperado el 17 de abril de 2020, de Organización de Estados Iberoamericanos:  
<https://www.oei.es/AcercaDeLaOEI/Sedes>

Pérez Herrero, P. (2012). *Las conferencias iberoamericanas. Una reflexión desde 2012*. Real Instituto Elcano. Recuperado el 3 de abril de 2020, de Real Instituto Elcano:  
[http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano\\_es/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/zonas\\_es/dt14-2012\\_perez-hierro\\_cumbres\\_iberamericanas\\_2012](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/dt14-2012_perez-hierro_cumbres_iberamericanas_2012)

Rojas Aravena, F. (2005). Las Cumbres Iberoamericanas y los retos de la diplomacia de Cumbres. En C. d. Arenal, *Las Cumbres Iberoamericanas (1991-2005): Logros y Desafíos*. (págs. 47-51). Madrid: Fundación Carolina.

Rojas Aravena, F. (2018). Incertidumbres globales: Impactos en los procesos de integración latinoamericanos. En J. Altmann Borbón, y R. A. Francisco, *América Latina y el Caribe: En una década de incertidumbres* (págs. 171-190). Costa Rica: FLACSO.

Rubio Pobes, C. (2010). *La "Diplomacia Atómica" En La Guerra Fría Y Estados Unidos. ¿Teléfono Rojo? Volamos Hacia Moscú*. Bilbao: Departamento de Historia Contemporánea. Universidad del País Vasco.

Sanahuja, J. A. (2016). España, América Latina y Cuba tras el periodo Rajoy: Balance y perspectivas de la política exterior. Centro de Educación e Investigación para la Paz *Anuario de Integración*, 235-269.

SEGIB. (2014a). *La Cumbre de Veracruz concluye con resultados concretos que renuevan el espacio iberoamericano*. Recueprado el 24 de marzo de 2020, de Secretaría General Iberoamericana: <https://www.segib.org/la-cumbre-de-veracruz-concluye-con-resultados-concretos-que-renuevan-el-espacio-iberoamericano/>

- SEGIB. (2014b). *Rebeca Grynspan: "Quiero 'latinoamericanizar' la SEGIB"*. Recuperado el 14 de abril de 2020, de Secretaría General Iberoamericana: <https://www.segib.org/rebeca-grynspan-quiero-latinoamericanizar-la-segib/>
- SEGIB. (2018). *Cúpulas Ibero-Americanas 1991-2016 Tomo II*. Madrid: Secretaría General Iberoamericana.
- SEGIB. (2019a). Nuestra cooperación en cifras globales. *Secretaría General Iberoamericana*. Recuperado el 24 de Marzo de 2020, de SEGIB: <https://www.cooperacioniberoamericana.org/es/cifras-globales>
- SEGIB. (2019b). Programas, Iniciativas y Proyectos Adscritos de la Cooperación Iberoamericana. *Secretaría General Iberoamericana*. Recuperado el 24 Marzo de 2020, de SEGIB: <https://www.segib.org/wp-content/uploads/Listado-PIPA.pdf>
- SEGIB. (2020). *Comunicado conjunto SEGIB-CEIB-FIJE sobre la crisis del Covid-19*. Recuperado el Abril de 2020, de Secretaría General Iberoamericana: <https://www.segib.org/comunicado-conjunto-segib-ceib-fije-sobre-crisis-del-covid-19/>
- SEGIB. (s.f.a). Cumbres Iberoamericanas. *Secretaría General Iberoamericana*. Recueprado el 16 de marzo de 2020, de Secretaría General Iberoamericana: <https://www.segib.org/cumbres-iberoamericanas/>
- SEGIB. (s.f.b). Quienes Somos. *Secretaría General Iberoamericana*. Recuperado el 16 Marzo de 2020, de Secretaría General Iberoamericana: <https://www.segib.org/quienes-somos/>
- Siles del Valle, J. (2005). De las Cumbres Iberoamericanas a la Comunidad. En C. Arenal, *Las Cumbres Iberoamericanas: Logros y Desafíos (1991-2005)*. Madrid: Fundación Carolina.
- Vargas Hernández, J. G. (2009). El realismo y el neorrealismo estructural. *Estudios Políticos*, 9 (16), 113-124.
- Valle Gálvez, A. (2012). Las Cumbres Iberoamericanas: tiempo de balances y redefiniciones. En Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, *La Cumbre de Cádiz y las relaciones de España con América Latina* (págs. 23-35). Cádiz: Escuela Diplomática.

## **XI. ANEXOS**

### **ANEXO 1: Lista de los países de la Comunidad Iberoamericana de Naciones**

1. Andorra
2. Argentina
3. Bolivia
4. Brasil
5. Colombia
6. Costa Rica
7. Cuba
8. Chile
9. Republica Dominicana
10. Ecuador
11. El Salvador
12. España
13. Guatemala
14. Honduras
15. México
16. Nicaragua
17. Panamá
18. Paraguay
19. Perú
20. Portugal
21. Uruguay
22. Venezuela

Fuente: elaboración Propia a través Cumbres Iberoamericanas (SEGIB, 2020).

**ANEXO 2: Tabla resumen de las Cumbres Iberoamericanas por año (1991-2020).**

**Tabla 5:** Cronología de las Cumbres Iberoamericanas

Sede	Enlace	Título de la declaración <sup>1</sup>	Observaciones
Guadalajara 1991	I Cumbre Iberoamericana	El Fuego Nuevo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Creación de la secretaría Pro Tempore.</li> <li>• Declaración de Guadalajara</li> </ul>
Madrid 1992	II Cumbre Iberoamericana	Creación de nuevos instrumentos operativos que permitan la cultura de cooperación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Celebración del V Centenario del Descubrimiento de América en 1492</li> </ul>
Salvador de Bahía 1993	III Cumbre Iberoamericana	Un programa para el desarrollo, con énfasis en el desarrollo social	
Cartagena de Indias 1994	IV Cumbre Iberoamericana	Comercio e Integración como elementos del desarrollo Iberoamericano	<ul style="list-style-type: none"> <li>• I Cumbre de las Américas</li> </ul>
San Carlos de Bariloche 1995	V Cumbre Iberoamericana	La educación como factor esencial del desarrollo económico y social	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Convenio de Bariloche</li> </ul>
Santiago de Chile y Viña del Mar 1996	VI Cumbre Iberoamericana	Gobernabilidad para una democracia eficiente y participativa	
Isla de Margarita 1997	VII Cumbre Iberoamericana	Los valores éticos de la Democracia	
Oporto 1998	VIII Cumbre Iberoamericana	Los Desafíos de la Globalización y la Integración Regional	<ul style="list-style-type: none"> <li>• II Cumbre de las Américas</li> <li>• I Cumbre América Latina- Unión Europea</li> </ul>

<sup>1</sup> Los títulos de las Cumbres celebradas en Brasil y Portugal se han traducido al español.

La Habana 1999	IX Cumbre Iberoamericana	Iberoamérica y la situación financiera internacional en una economía globalizada	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Creación de la SECIB.</li> </ul>
Panamá 2000	X Cumbre Iberoamericana	Infancia y adolescencia: un nuevo proyecto para un nuevo siglo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inauguración de la SECIB.</li> </ul>
Lima 2001	XI Cumbre Iberoamericana	Unidos para construir el mañana	
Bávaro 2002	XII Cumbre Iberoamericana	Iberoamérica ante la crisis global	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Propuesta de reforma unilateral por parte de Aznar.</li> </ul>
Santa Cruz de la Sierra 2003	XIII Cumbre Iberoamericana	Inclusión social y desarrollo. Presente y futuro de la Comunidad Iberoamericana	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Presentación Informe Cardoso.</li> </ul>
San José 2004	XIV Cumbre Iberoamericana	Educación para construir el futuro	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Creación de la SEGIB. Estatutos.</li> </ul>
Salamanca 2005	XV Cumbre Iberoamericana	Iberoamérica: el mañana es hoy	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Puesta en marcha SEGIB.</li> </ul>
Montevideo 2006	XVI Cumbre Iberoamericana	Iberoamérica: Migraciones, Un desafío global	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Carta Cultural Iberoamericana.</li> </ul>
Santiago de Chile 2007	XVII Cumbre Iberoamericana	Iberoamérica: Desarrollo e inclusión social	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>¿Por qué no te callas?</i></li> </ul>
San Salvador 2008	XVIII Cumbre Iberoamericana	Juventud y Desarrollo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Consenso San Salvador.</li> </ul>
Estoril 2009	XIX Cumbre Iberoamericana	Innovación y Tecnología	
Mar del Plata 2010	XX Cumbre Iberoamericana	Educación para la Inclusión Social	
Asunción 2011	XXI Cumbre Iberoamericana	Transformación del Estado y Desarrollo	
Cádiz 2012	XXII Cumbre Iberoamericana	Una relación renovada en el bicentenario de la Constitución de Cádiz	

Panamá 2013	XXIII Cumbre Iberoamericana	El papel político, económico, social y cultural de la Comunidad Iberoamericana en el nuevo contexto mundial	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Informe Lagos.</li> </ul>
Veracruz 2014	XXIV Cumbre Iberoamericana	Iberoamérica en el siglo XXI: Educación, innovación y cultura	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Resolución de Veracruz.</li> </ul>
Cartagena de Indias 2016	XXV Cumbre Iberoamericana	Juventud, Emprendimiento y Educación.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Las cumbres se convierten en bienales.</li> </ul>
Antigua Guatemala 2018	XXVI Cumbre Iberoamericana	Una Iberoamérica próspera, inclusiva y sostenible	
Andorra la Vieja 2020	XXVII Cumbre Iberoamericana	Innovación para el desarrollo sostenible – Objetivo 2030.	

Fuente: elaboración propia basada en SEGIB (2020)

### **ANEXO 3: Listado de Observadores Asociados y Consultivos**

- **Observadores Asociados**
  - a. Desde la XIX Cumbre Iberoamericana de Estoril
    - Bélgica
    - Italia
  - b. Desde la Reunión de Cancilleres de 2010
    - Francia
    - Marruecos
    - Países Bajos
    - Filipinas
  - c. Desde la XXII Cumbre Iberoamericana de Cádiz
    - Haití
  - d. Desde la XXIII Cumbre Iberoamericana de Panamá
    - Japón
  - e. Desde la XXV Cumbre Iberoamericana de Cartagena
    - Corea
- **Observadores Consultivos**
  - a. Desde la XIX Cumbre Iberoamericana de Estoril
    - Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO)
    - Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)
    - Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)
    - Organización de Estados del Caribe Oriental (OECS)
    - Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA)
    - Unión Latina (UL)
  - b. Desde la Reunión de Cancilleres de 2010
    - Banco Interamericano de Desarrollo (BID)
    - Banco de Desarrollo de América Latina (CAF)
    - Programa Mundial de Alimentos de las Naciones Unidas (PMA)
  - c. Desde la XXIII Cumbre Iberoamericana de Panamá
    - Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI)

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
  - Organización Internacional para las Migraciones (OIM)
  - Organización Internacional del Trabajo (OIT)
  - Organización Panamericana de la Salud (OPS)
  - Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)
  - Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA)
- d. Desde la XXVI Cumbre Iberoamericana de Guatemala
- Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)

Fuente: elaboración propia basada en SEGIB (2020)