



# LAS CRISIS EN EL PASADO, PRESENTE Y FUTURO DE LAS CUMBRES IBEROAMERICANAS: ¿REFORMULACIÓN O AGOTAMIENTO?

## The Crises in the Past, Present and Future of the Ibero-American Summits: Reformulation or Collapse?

**Inés Álvarez-Cascos Gil**

Antigua alumna de la Universidad Pontificia Comillas ICAI-ICADE (Grado en ADE y Relaciones Internacionales, E-6). Máster en Relaciones Internacionales y Derecho Internacional por The University of Western Australia  
E-mail: 201503974@alu.comillas.edu



**Autora**

Desde hace más de 500 años, los países de Iberoamérica comparten una identidad cuya máxima expresión actual son las Cumbres Iberoamericanas. Iniciadas en el año 1991 tras la propuesta española, estas reuniones tienen como finalidad ser un foro de cooperación y diálogo útil para los miembros.

Desde el comienzo, las cumbres han atravesado diferentes crisis causadas principalmente por la aparición de otros foros de integración regional, la falta de participación ciudadana y el papel hegemónico de España. Para solucionar las crisis se optó 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 efectivas para conseguir que las cumbres tengan sentido en el panorama 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.



**Resumen**

Comunidad Iberoamericana de Naciones; Cumbres Iberoamericanas; España; Iberoamérica; crisis; política exterior.

*Ibero-American Community; Ibero-America; Ibero-American summit; Spain; crises; foreign policy.*



**Key words**

Recibido: 08-10-2020 Aceptado: 09-03-2021



**Fechas**

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

*Due to the changes that take place in the international arena, the Ibero-American Summits have been going through different crises caused mainly by the appearance of other regional integration forums, the lack of citizen participation, and the hegemonic role of Spain. To solve the crises, member 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 *raison d'être* of the meetings must be carried out to ensure their survival.*



## 1. Introducción

Como consecuencia de varios siglos de convivencia y casi tres tras la independencia, se han consolidado en Iberoamérica (España, Portugal y los países americanos que hablan español y portugués) 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, a finales de los años 80 del siglo pasado 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.

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 artículo 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, el 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. También se pretende comprobar si el *acervo iberoamericano* necesita de las Cumbres Iberoamericanas para existir.

Por lo tanto, se pretende conocer en profundidad el mecanismo actual empleado por los países iberoamericanos para seguir en contacto. Para ello, se estudiarán los elementos y razones que conforman la identidad de la Comunidad Iberoamericana de Naciones, para continuar con un análisis histórico de las reuniones, divididas en etapas según los periodos de crisis. Se concluirá realizando un balance de los elementos positivos y negativos de las reuniones celebradas hasta la actualidad y presentando futuros retos y planteando recomendaciones para reformular el sistema.

## 2. 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.

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 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 son anárquicas. Esto quiere decir según Waltz, fundador del neorrealismo, que “cada Estado aspira a maximizar el poder como un instrumento de supervivencia”.

*Las Cumbres Iberoamericanas defienden unos principios y valores que giran entorno a la libertad, democracia y derechos humanos, a través de los cuales configuran el sistema de reuniones*

## 3. La Comunidad Iberoamericana de Naciones

Desde el año 1492 no se puede ignorar que España, Portugal y los países de Latinoamérica y el Caribe que hablan español y portugués 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, americanos y caribeños<sup>1</sup> (Arenal, 2018). Aunque estas naciones lleven en contacto más de 500 años, el concepto de CIN solo aparece a finales del siglo XX tras la restauración de la democracia en España (Arenal, 2005).

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

---

<sup>1</sup> Andorra, Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, Republica Dominicana, Ecuador, El Salvador, España, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Portugal, Uruguay y Venezuela (SEGIB, s. f.).

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).

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



*Fuente: Organización de Estados Iberoamericanos, 2020*

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):

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. (Valle Gálvez, 2012)

## 4. Las 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, 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.).

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 (Arenal, 2004). Por ello, desde un año antes (1991) en Guadalajara (México) hasta 2018 en Antigua Guatemala (Guatemala) y con una Cumbre prevista en abril de 2021 en Andorra la Vieja (Andorra) se han celebrado 27 encuentros con una periodicidad anual y a partir del año 2014 bienalmente (SEGIB, s. f.).

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 estas.

## 5. Historia de las Cumbres Iberoamericanas

### 5.1. División por etapas

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 (Secretaría de Cooperación Iberoamericana); la segunda etapa (2002-2004) donde por propuesta española se funda la SEGIB (Secretaría General Iberoamericana) 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**

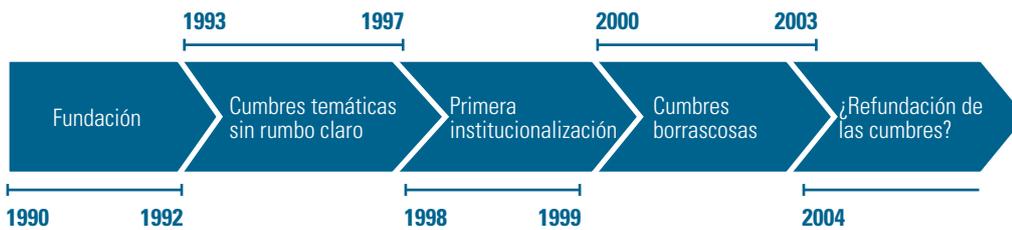


Fuente: elaboración propia basada en Rojas Aravena (2005)

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) en la que las cumbres van teniendo un tema específico; la tercera (1998-

199) 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).

**Figura 4. Etapas de las cumbres según Celestino del Arenal**



Fuente: elaboración propia basada en Freres (2005)

Todas estas periodizaciones, además de estar desactualizadas, 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 casi 15 años de historia de las cumbres.

Por ello, a la hora de dividir en fases las Cumbres Iberoamericanas en este trabajo, se hará referencia a las crisis que estas 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 historia 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.

## 5.2. 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 Bariloche	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 a partir de los datos de SEGIB (2020)

Las Cumbres Iberoamericanas tuvieron principalmente dos impulsores: México y España. Ambos países tenían aspiraciones comunes, al haber firmado recientemente tratados de integración económica y al querer afirmarse como potencias líderes en el ámbito iberoamericano a cada lado del Atlántico (Montobbio, 2000).

En este contexto México decide convocar en 1991 la I Cumbre Iberoamericana (1991) en Guadalajara (Freres, 2005).

Desde un comienzo, los países evitaron a toda costa la institucionalización para conseguir que las cumbres tuvieran un carácter dúctil. Únicamente se acordó la firma de una Declaración Final después de cada reunión en la que se plasman las conclusiones de las reuniones (Arenal, 2011a).

A pesar de la ausencia de institucionalización, 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 del Convenio de Bariloche, se regularizó el sistema de cooperación y se crearon reglas para saber qué programas eran reconocidos como oficiales y cuáles no (Siles del Valle, 2005).

La VII Cumbre Iberoamericana de 1998 se celebró en Oporto. Fue una reunión esencial para intentar solucionar problemas que estaban haciendo peligrar el sistema de cumbres.

La primera causa de esta crisis fue la baja institucionalización. A esto se une la aparición de nuevas cumbres. En el año 1998 se celebraron la VII Cumbre Iberoamericana en Oporto, la II Cumbre de las Américas<sup>2</sup> y se preparó la I Cumbre AL-UE<sup>3</sup> (Arenal, 2011a). También la poca interacción con la sociedad civil y la creciente heterogeneidad en los Gobiernos de la CIN empeoraron la situación (Rojas Aravena, 2005).

Para renovar el sistema, se propuso la puesta en marcha de un organismo internacional de carácter permanente encargado de los proyectos de cooperación: la Secretaría de Cooperación de Iberoamérica (SECIB) (Arenal, 2011b).

### 5.3. De La Habana a Santa Cruz de la Sierra: segunda crisis

**Tabla 2. Cumbres Iberoamericanas de La Habana Santa Cruz de la Sierra**

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 a partir de los datos de SEGIB (2020)

Para poner solución a la primera crisis, en la IX Cumbre Iberoamericana (1999) celebrada en La Habana, se aprobó por consenso la creación de la SECIB, encargada de controlar la cooperación iberoamericana (Freres, 2005). Un año más tarde, durante la X Cumbre Iberoamericana (2000) celebrada en Panamá, conmemorando 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).

Aunque la crisis era palpable, una propuesta de reforma unilateral por parte del Gobierno de Aznar en la XII Cumbre Iberoamericana (2002) en Bávaro, fue la gota que colmó el vaso (Freres, 2005). Para comprobar la viabilidad de la reforma se pidió a Henrique Cardoso (presidente de Brasil) que realizara un informe y que lo presentara en la siguiente cumbre (Rojas Aravena, 2005).

En primer lugar, el informe presentado el 2003 propone la idea de reducir los encuentros y celebrar cumbres cada dos años. Recomienda también impulsar ciertas líneas de cooperación para evitar la cooperación bilateral. Además, se 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).

<sup>2</sup> La Cumbre de las Américas es una reunión de jefes de Estado y de Gobierno de los 35 países de América.

<sup>3</sup> La Cumbre AL-UE es una reunión de jefes de Estado y de Gobierno de los países de América Latina y de la Unión Europea.

Por último, dicho informe aceptó la propuesta de Aznar de crear una secretaría permanente, que sustituya a la SECIB. Los mandatarios aprobaron el Convenio de Santa Cruz, que establece los objetivos de la Secretaría General de Iberoamérica (SEGIB) y su estatuto constitutivo se negociaría en la siguiente cumbre.

Por segunda vez, y para poner solución a la crisis, los estados miembros de la CIN recurren a la institucionalización para solventar los problemas 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).

#### 5.4. De San José de Costa Rica a Panamá: tercera crisis

**Tabla 3. Cumbres Iberoamericanas de San José de Costa Rica 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 a partir de los datos de SEGIB (2020)

Después de la publicación del Informe Cardoso en 2003, la siguiente cumbre celebrada en San José de Costa Rica 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).

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<sup>4</sup> (países que comparten lazos históricos, culturales o lingüísticos con la CIN) y por otro lado la de Observadores Consultivos<sup>5</sup> (para el resto de los países y para organizaciones internacionales) (Consenso San Salvador, 2008).

4 Bélgica, Italia, Francia, Marruecos, Países Bajos, Filipinas, Haití, Japón y Corea del Sur (SEGIB, 2020).

5 FAO, FLACSO, OCDE, OECO, SELA, UL, BID, CAF, PMA, ALADI, CEPAL, OIM, OIT, OPS, PNUD, PNUMA Y UNICEF (SEGIB, 2020).

Si las Cumbres Iberoamericanas tenían continuidad, a pesar de la existencia de la Cumbre AL-UE, era porque en esta no se tenía en cuenta a los países del Caribe. En el año 2010, comienzan las Cumbres ALC-UE<sup>6</sup>. Al haber aumentado significativamente el número de integrantes de la Unión Europea, el poder que España y Portugal tenían en un principio queda diluido (Bautista Jiménez, 2012).

La ausencia de mandatarios en las últimas cumbres, el incidente entre el Rey Juan Carlos y Hugo Chávez en la Cumbre de Mar de Plata (2007), y la falta de consenso para la firma de comunicados en las sucesivas reuniones sirvió como precedente para que durante la XXIII Cumbre Iberoamericana (2013) celebrada en Panamá se presentara el Informe Lagos con propuestas de reforma (Cortés Lastra, 2013).

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 las Cumbres ALC-UE. Proponen, además, cambiar la distribución de las aportaciones de la SEGIB, 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).

## 5.5. De Veracruz a Andorra la Vieja: ¿cuarta crisis?

**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	XXVI Cumbre Iberoamericana
2021	Andorra la Vieja	XXVIII Cumbre Iberoamericana

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de SEGIB (2020)

Con ganas de relanzar y revivir el sistema de cumbres, los mandatarios se reunieron en Veracruz en 2014 y siguiendo las recomendaciones del Informe Lagos, se ratificó la Resolución de Veracruz, un documento que plasma las decisiones tomadas para relanzar las reuniones.

Destaca la creación de un sistema que englobe todos los organismos iberoamericanos<sup>7</sup> para planificar una acción conjunta (Resolución de Veracruz, 2014); 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).

Aun así, la decisión más importante estuvo relacionada con la periodicidad de estas. Acordaron que las cumbres pasarían a celebrarse cada dos años para poder así intercalarse con las Cumbres ALC-UE (Malamud, 2014). Por ello, la XXV Cumbre Iberoamericana se celebró en

6 La Cumbre ALC-UE es una reunión de jefes de Estado y de Gobierno de los países de América Latina y el Caribe y de la Unión Europea.

7 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.

Cartagena de Indias en el año 2016, dos años después de la reunión en México, con la ausencia de casi la mitad de los mandatarios (Declaración de Cartagena, 2016).

Actualmente nos encontramos de camino a la XXVII Cumbre Iberoamericana (2021) que se celebrará en Andorra la Vieja en abril de 2021 de manera semipresencial. 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 una pandemia mundial.

## 6. Balance histórico de las cumbres

Aunque esté prevista la celebración de la XXVII Cumbre Iberoamericana en Andorra en 2021 y de la XXVIII Cumbre Iberoamericana en República Dominicana en 2022, el futuro de estas reuniones está en el aire. Aunque con poca perspectiva histórica, es posible realizar un balance de los elementos positivos y negativos que caracterizan las Cumbres Iberoamericanas.

El primer punto favorable es la clara continuidad y estabilidad del proyecto, que comenzando en 1991 lleva camino de la celebración de la reunión número veintisiete. La principal razón de la 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, se ha apoyado a lo largo de toda su historia en organismos permanentes como la SECIB, que se encargaba expresamente de regular los programas de cooperación, o la SEGIB, encargada de apoyar en la organización de las cumbres, así como del control y planificación de los programas de cooperación (SEGIB, s. f.).

Otro punto por destacar son los programas de cooperación. 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).

Aun así, existen en la balanza elementos negativos que llegan a cuestionar el futuro de estas reuniones.

El primer elemento es la falta de asistencia de los Jefes de Estado y Gobierno. Los Altos Representantes fueron poco a poco ausentándose hasta llegar al mínimo de 12 asistentes en la Cumbre de Asunción (2011), Cumbre de Panamá (2013) y Cumbre de Cartagena (2016). Aun 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 innumerable número de programas de integración regional y de cumbres. Al solaparse, los líderes priorizan a qué reuniones asistir y parece que las Cumbres Iberoamericanas no tienen un hueco asegurado en sus agendas.

*El sistema de cumbres fue una iniciativa pionera que servía para reunir a los mandatarios de Iberoamérica*

## 7. Soluciones a las crisis

A pesar de la continuidad 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.

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 2013 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 hoy en día. ¿Significa esto que la crisis no tiene solución o que no se ha dado con el mecanismo adecuado para solventarlas?

## 8. Retos futuros

Las cumbres se enfrentan a problemas que hacen pensar que estas reuniones puedan estar llegando a su fin. Este apartado tiene como objetivo presentar los futuros retos a los que los países de la CIN tienen que hacer frente para conseguir que las Cumbres Iberoamericanas sigan siendo un espacio próspero de diálogo 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, 2014).

En virtud de 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. Ahora, la situación ha cambiado y algunos países latinoamericanos —Brasil y México entre otros— se confirman con potencias regionales, capaces de liderar el proyecto (Maihold, 2014).

*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*

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, esperando que a medio largo plazo, 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). Aunque las oficinas centrales se encuentren en Madrid, es necesario que las tres oficinas subregionales (Ciudad de México, Montevideo y Lima) tengan un papel de peso en la gestión diaria de la Secretaría (SEGIB, 2014b).

Otro reto al que la CIN debe enfrentarse es la poca apertura a la sociedad y participación ciudadana. 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). Tomás Mallo (2013) propone la creación de un Foro Cívico y Social Iberoamericano, que se reuniría antes de que comiencen las cumbres para luego poder trasladar a estas 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 el puzle 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. Como los foros iberoamericanos no suponen una amenaza al encontrarse en los primeros peldaños de integración, la Secretaría debe centrarse en concentrar sus esfuerzos hacia Europa, su principal competidor.

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 coordinará los planes de acción de las Cumbres Iberoamericanas y de las Cumbres ALC-UE para poder así crear sinergias en los proyectos de cooperación.

Un 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). Es previsible, por tanto, que los intereses identitarios se dejen de lado para centrarse en los intereses económicos.

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

## 9. Conclusiones

El objetivo último del artículo 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.

España debería volver a considerar a América Latina y el Caribe como zona prioritaria en su política exterior, y los países de América Latina y el Caribe por su lado deberían también volver a considerar a España como el mejor socio.

*La SEGIB, como organismo internacional, debe encontrar su sitio entre los demás foros de concentración y diálogo*

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; (iii) los foros de diálogo regionales y (iv) otros foros en los que participan países de América Latina con potencias no pertenecientes a la CIN.

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 artículo recomienda aumentar la participación ciudadana, latinoamericanizar lo iberoamericano y crear un organismo que conecte la SEGIB con los foros de diálogo como ALC-UE.

El principal problema es que se está pidiendo a las Cumbres Iberoamericanas que sean lo que no son. Se exige que el sistema de reuniones sea un medio de integración política y económica en torno a una organización internacional cuando no tienen estatuto ni tratado constitutivo. Estas reuniones son únicamente una comunidad integradora basada en el componente identitario que tiene como objetivo el dialogo y la cooperación voluntaria de los países miembros.

De este estudio se concluye que, pese a las crisis diversas, la identidad iberoamericana es el único pilar que se mantiene firme dentro del sistema de cumbres. En el caso extremo de que las reuniones se dejen de celebrar, los ciudadanos de la Comunidad Iberoamericana de Naciones seguirán hablando español y compartiendo más de 500 años de historia.

## Referencias

- 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. <https://doi.org/10.14422/cir.i16.y2019.004>
- Arenal, C. (2004). ¿Cuál debe ser el papel de España en las Cumbres Iberoamericanas? Instituto Real el Cano. Recuperado de [https://www.academia.edu/597381/\\_Cual\\_debe\\_ser\\_el\\_papel\\_de\\_Espana\\_en\\_las\\_Cumbres\\_Iberoamericanas](https://www.academia.edu/597381/_Cual_debe_ser_el_papel_de_Espana_en_las_Cumbres_Iberoamericanas)
- Arenal, C. (2005). Introducción: construyendo un Espacio Común Iberoamericano. En C. Arenal, *Las Cumbres Iberoamericanas (1991-2005) Logros y Desafíos* (pp. XVII-XXI). Madrid: Fundación Carolina.
- Arenal, C. (2011a). Política Iberoamericana de los Gobiernos Socialistas de Felipe González. En C. Arenal, *Política Exterior de España y Relaciones con América Latina* (pp. 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* (pp. 388- 396). Madrid: Fundación Carolina.
- Arenal, C. (2018). Celestino del Arenal - "El Espacio Iberoamericano". Red Carolina. [Archivo de vídeo]. Recuperado 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* (pp. 221-230). Cádiz: Escuela Diplomática.
- Cardoso, F. H. (2005). Las Conferencias de Cúpula Iberoamericanas. *América Latina Hoy*, 40, 49-56. <https://doi.org/10.14201/alh.2413>
- 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>
- Cortés Lastra, R. (2013). *El Futuro de las Cumbres Iberoamericanas*. México. Recuperado de [https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwjO-gf3u16LsAhUDJhoKHc\\_gCAkQFjAAegQIBRAC&url=https%3A%2F%2Fdialnet.unirioja.es%2Fdescarga%2Farticulo%2F4588158.pdf&usq=AOvVaw3rV9m\\_dlzianyej6zZBz-P](https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwjO-gf3u16LsAhUDJhoKHc_gCAkQFjAAegQIBRAC&url=https%3A%2F%2Fdialnet.unirioja.es%2Fdescarga%2Farticulo%2F4588158.pdf&usq=AOvVaw3rV9m_dlzianyej6zZBz-P)
- Declaración de Cartagena. (2016). Presentado en XXV Cumbre Iberoamericana, Cartagena de Indias, Colombia. Recuperado de <https://www.segib.org/wp-content/uploads/Declaracion-de-Cartagena-de-Indias-V.F-E.pdf>
- Declaración de Panamá. (2000). Presentado en X Cumbre Iberoamericana. Ciudad de Panamá, Panamá. Recuperado de <https://www.segib.org/?document=declaracion-de-panama>
- 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* (pp. 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* (pp. 129-140). Cádiz: Escuela Diplomática.
- Instituto Cervantes. (2018). 577 millones de personas hablan español, el 7,6% de la población mundial. Instituto Cervantes. Recuperado de [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*. Panamá: Informe Lagos.
- Maihold, G. (Marzo-abril de 2014). En busca de sentido para el proceso iberoamericano. *Nueva Sociedad* (250), 114-125.
- Malamud, C. (2014). Las Cumbres Iberoamericanas en la encrucijada. *Real Instituto Elcano*. Recuperado de [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)
- Mallo, T. (2013). La renovación de las Cumbres Iberoamericanas y la ciudadanía. Con distintos acentos. Recuperado de <http://www.condistintosacentos.com/la-renovacion-de-las-cumbres-iberoamericanas-y-la-ciudadania/>

- Montobbio, M. (2000). El camino de la bicicleta. *Afers Internacionals* (51-52), 95-107.
- Organización de Estados Iberoamericanos. (2020). Oficinas de la OEI. Recuperado de <https://www.oei.es/AcercaDeLaOEI/Sedes>
- Resolución de Veracruz. (2014). Presentado en XXIV Cumbre Iberoamericana, Veracruz, México. Recuperado de <https://www.segib.org/wp-content/uploads/3.Resolucion-con-ANEXOS.pdf>
- Rojas Aravena, F. (2005). Las Cumbres Iberoamericanas y los retos de la diplomacia de Cumbres. En C. del Arenal, *Las Cumbres Iberoamericanas (1991-2005): Logros y Desafíos*. (pp. 47-51). Madrid: Fundación Carolina.
- SEGIB. (2014a). La Cumbre de Veracruz concluye con resultados concretos que renuevan el espacio iberoamericano. Secretaría General Iberoamericana. Recuperado de <https://www.segib.org/la-cumbre-de-veracruz-apuesta-por-impulsar-la-calidad-de-la-educacion-en-iberoamerica/>
- SEGIB. (2014b). Rebeca Grynsplan: “Quiero ‘latinoamericanizar’ la SEGIB”. Secretaría General Iberoamericana. Recuperado de <https://www.segib.org/rebeca-grynsplan-quiero-latinoamericanizar-la-segib/>
- SEGIB. (2019a). Nuestra cooperación en cifras globales. *Secretaría General Iberoamericana*. Recuperado de <https://www.cooperacioniberoamericana.org/es/cifras-globales>
- SEGIB. (2019b). Programas, Iniciativas y Proyectos Adscritos de la Cooperación Iberoamericana. Secretaría General Iberoamericana. Recuperado de <https://www.segib.org/wp-content/uploads/Listado-PIPA.pdf>
- SEGIB. (2020). *Comunicado conjunto SEGIB-CEIB-FIJE sobre la crisis del Covid-19*. Secretaría General Iberoamericana. Recuperado de <https://www.segib.org/comunicado-conjunto-segib-ceib-fije-sobre-crisis-del-%20covid-19/>
- SEGIB. (s. f.). Cumbres Iberoamericanas. *Secretaría General Iberoamericana*. Recuperado de <https://www.segib.org/cumbres-iberoamericanas/>
- 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.
- 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* (pp. 23-35). Cádiz: Escuela Diplomática.
- Vargas Hernández, J. G. (2009). El realismo y el neorealismo estructural. *Estudios Políticos*, 9(16), 113-124. <https://doi.org/10.22201/fcpys.24484903e.2009.0.18777>