

# La Conferencia Iberoamericana como modelo para un mecanismo de cooperación eficaz entre América Latina y Europa.

*Ignacio Uriarte Ayala*  
*Universidad Complutense de Madrid*  
[\*ignaciur@ucm.es\*](mailto:ignaciur@ucm.es)

**RESUMEN:** La década de los 90 muestra varios ejercicios de concertación política que se estaban construyendo en América Latina como el SELA, ALADI, UNASUR, CELAC, MERCOSUR y más tarde la Alianza del Pacífico. El Sistema de Cooperación Iberoamericano, forjado desde la experiencia compartida a lo largo de más de 30 años, es uno de los valores más reseñables en la fundación de la Conferencia Iberoamericana y sigue siendo una de las oportunidades de evolución en el futuro dado el escenario global actual y el interés de la Unión Europea y de América Latina en fortalecer los canales de cooperación. El impulso de la Cumbre UE-CELAC en un escenario internacional que requiere alianzas renovadas, permite pensar en una estructura de cooperación similar a la Iberoamericana que garantice la eficacia y la calidad de las acciones entre ambas regiones.

**AUTOR:** Ignacio Uriarte (Madrid, 1980) es doctorando en Ciencias Políticas, de la Administración y Relaciones Internacionales en la UCM. Especialista en RRII y Cooperación al Desarrollo, ha sido portavoz en el Congreso en la Comisión de Cooperación Internacional, así como vocal en la Comisión de Asuntos Exteriores y en la Comisión de Defensa. Entre 2015-2023 ha sido Director de planificación de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB).

**PALABRAS CLAVE:** Iberoamérica, gobernanza, cooperación, Europa, eficacia

## 1. INTRODUCCIÓN

El 19 de julio de 1991 en el patio del Instituto Cultural Cabañas de la ciudad de Guadalajara, México, 21 Presidentes de Gobierno y 2 Jefes de Estado formaron parte de la fotografía histórica que marca el comienzo del mecanismo que hoy se conoce como Conferencia Iberoamericana. El presidente de México, D. Carlos Salinas de Gortari, fue el anfitrión de la I Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno de los 21 países que inicialmente formaron parte de aquel nuevo espacio multilateral. El mandatario mexicano fue claro en marcar la intención estratégica que pretendían: “No tenemos tiempo para sólo contemplar los pasados, ni reservas para arriesgar con el azar, el futuro. Tenemos, en cambio, muchas tareas concretas que concluir y comunicarnos mejor; abrir los foros Iberoamericanos sin burocracias, para el cruce de las inteligencias y los bienes; tejer la red para la integración que es también internacionalización; y para ampliar las coincidencias políticas que contribuyan a la transición del fin de siglo. Sin ellos, nuestra acción, más que elemento de unidad sería factor de nuevas frustraciones y desaliento. Las culturas que forman nuestra cultura iberoamericana son arma común de quienes aceptan el desafío del mundo y trampa histórica para quienes huyen de sus retos.”<sup>1</sup>

Los países iberoamericanos, inspirados en una identidad y cultura compartidas, fueron conscientes de la fortaleza que supone el análisis conjunto de los retos y desafíos del futuro y poder diseñar respuestas compartidas y cooperación mutua. En estas palabras de uno de los grandes impulsores del espacio iberoamericano se apuntaban las claves que sostienen el proyecto hoy en día. El intercambio de conocimiento (el cruce de las inteligencias), el fortalecimiento de las redes (tejer la red para la integración) y el diálogo político (ampliar las coincidencias políticas) han sido los pilares fundacionales desde los que se ha construido lo que hoy conocemos como Iberoamérica.

Es en la II Cumbre Iberoamericana celebrada en Madrid en 1992 donde el Gobierno de España comienza a orientar los mensajes políticos que cargan de ambición de futuro las conversaciones iniciadas en Guadalajara. El propio presidente del Gobierno de España, D. Felipe González, equipara el ámbito iberoamericano con un espacio europeo cada día más fortalecido y retoma la idea del diálogo político como vector central e introduce la idea de la

---

<sup>1</sup> Fuente: Fondo de Cultura Económica. (1992). Primera Cumbre Iberoamericana, Guadalajara, México, 1991. Fondo de Cultura Económica. México, D.F., México.

cooperación como la pieza de tracción de todo el sistema: “Esta época de cambios vertiginosos ha alumbrado esperanzas y generado incertidumbres. En el claroscuro del proceso histórico mundial la Comunidad Europea y la Comunidad Iberoamericana constituyen dos espacios que muestran su vitalidad. En la Comunidad Europea hemos dado un paso cualitativo para conseguir en esta década una Unión Económica, Monetaria y Política como un signo claro de que aceptamos la interdependencia y queremos contribuir a la consolidación de un espacio compartido de bienestar y seguridad. En la Comunidad Iberoamericana se consolida el movimiento iniciado en Guadalajara y comienza a adquirir perfiles propios como un nuevo ámbito político de dialogo y cooperación.”<sup>2</sup>

En el mismo discurso, se vislumbra una diferenciación conceptual que ha marcado la construcción de este espacio de trabajo y que de manera constante confunde a las personas que se inician en el ámbito iberoamericano y cuya concreción facilita la concepción de los diferentes niveles. El presidente español continuó su discurso: “Por ello, la Conferencia Iberoamericana ha de ser un instrumento útil y practico que nos permita garantizar estos fines, lejos de cualquier retorica o autocomplacencia.”<sup>3</sup> Por primera vez desde el inicio del espacio político, aparece el término Conferencia Iberoamericana y lo hace además en contraposición explícita en el mismo discurso de la referencia a la Comunidad Iberoamericana, que es el objeto y objetivo de las intenciones de los fundadores del espacio multilateral. La Conferencia Iberoamericana nacía como el instrumento operativo desde el construir, fortalecer y desarrollar la Comunidad Iberoamericana. Algunos investigadores que han analizado las diferentes intervenciones de los mandatarios en estas Cumbres Iberoamericanas no hacen referencia a la distinción de constructos entorno al ámbito iberoamericano, que sin estar configurados de manera normativa, fue a través de los discursos políticos desde donde se forjó los usos y costumbres que derivaron en la configuración de un completo y complejo ecosistema iberoamericano.

La construcción paulatina de los instrumentos y procesos que han configurado el esquema iberoamericano obligan a realizar un análisis conceptual preliminar que permita ordenar y acordar los significados de cada concepto en los que reside la fortaleza de todos los esfuerzos que durante

---

<sup>2</sup> Fuente: Discursos de los Presidentes de Gobierno en las distintas Cumbres Iberoamericana, Oficina de Información Diplomática, Ministerio de Asuntos Exteriores de España.

<sup>3</sup> Ídem

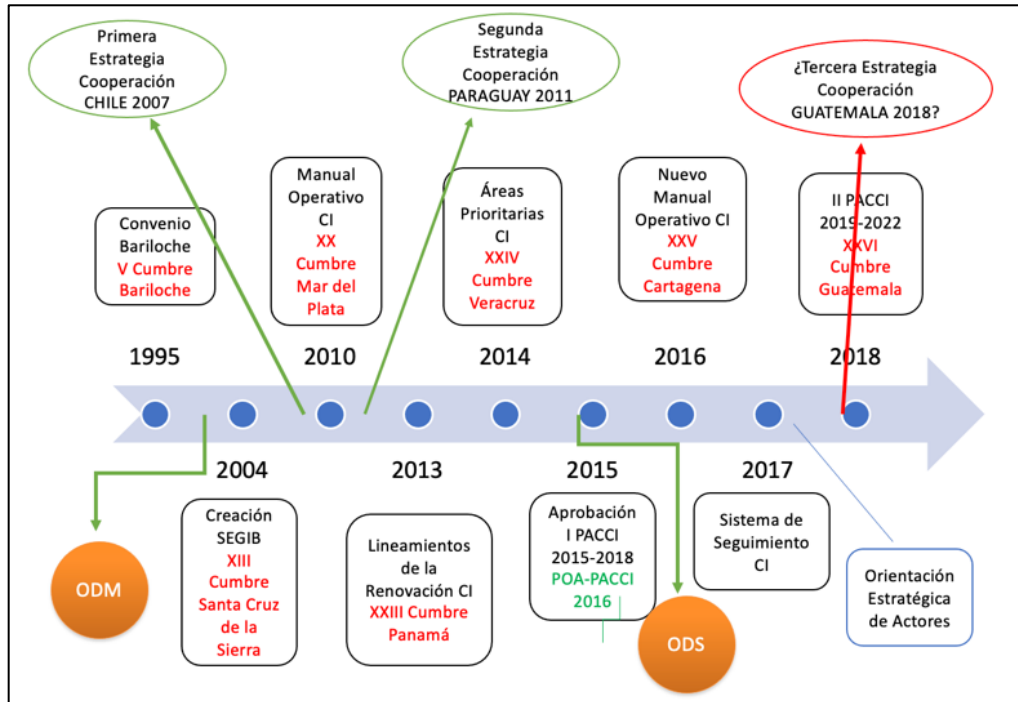
tantos años se han volcado en mantener este sistema. Por este motivo, la investigación comenzará con el desarrollo de una propuesta de parámetros conceptuales necesaria para entender la propuesta analítica posterior. Términos como Comunidad Iberoamericana y Conferencia Iberoamericana, otros como el sistema de cooperación o las cumbres iberoamericanas, requieren de un desarrollo explicativo mayor al ser imprescindible para adentrarse con seguridad y rigor en un análisis de la evolución de este mecanismo multilateral aparentemente sencillo pero que esconde una complejidad de actores, instancias e interconexiones que complican su conocimiento y entendimiento público.

A lo largo de los 30 años de celebración de las Cumbres Iberoamericanas de Jefes de Estado y de Gobierno, la Conferencia Iberoamericana se ha construido a través de documentos, mandatos y declaraciones que han configurado la estructura actual. La investigación analizará la evolución estructural de la Conferencia entre 1991 y 2021, las causas que justificaron los avances o los retrocesos, así como la identificación de las fortalezas instauradas en este mecanismo y que lo diferencian de otras experiencias de concertación política multilateral. A lo largo de todo el desarrollo evolutivo, se confirmará la complejidad y el valor añadido de un sistema que comenzó con una única reunión anual de altos mandatarios y se ha convertido en un ecosistema sistematizado de foros y reuniones de actores, públicos y de la sociedad civil, de inmenso potencial para el impulso del desarrollo sostenible.

El desarrollo global ha vivido una interesante evolución en el periodo seleccionado por esta investigación doctoral. La contribución del economista Amartya Sen en el Informe sobre Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas en 1990, la Declaración del Milenio aprobada por en el 2000 o el inicio de la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en 2015, han sido algunos de los hitos que han marcado la historia del desarrollo sostenible y por tanto de la humanidad. La gran reflexión que acompañó la evolución de los distintos paradigmas de desarrollo influyó en la propia evolución estratégica, operativa e instrumental de las políticas públicas de cooperación al desarrollo. A lo largo de estos 30 años, la cooperación internacional ha ido madurando profesionalmente y evolucionando con altibajos, pero con la mirada puesta siempre en la mejora de la calidad, la eficacia y el impacto de los objetivos, las herramientas y los recursos.

Del mismo modo, la cooperación iberoamericana ha vivido su propia evolución técnica. Observando los hitos de la cooperación internacional en

términos generales se identifican las influencias que han marcado las inflexiones en la construcción del sistema de cooperación que rige en la Conferencia Iberoamericana. El análisis del recorrido para su construcción permite ir observando las características propias y genuinas de un sistema distinto a los mecanismos de cooperación tradicionales y que sin ser parte de los objetivos iniciales, se fue configurando entorno a unas características diferenciales que hoy la convierten en un instrumento de cooperación idóneo para el impulso la agenda de desarrollo en vigor, la Agenda 2030.



Evolución técnica de la Cooperación Iberoamericana desde la aprobación del Convenio de Bariloche.

Fuente: Elaboración propia.

La cooperación iberoamericana, constituida formalmente en la V Cumbre de Bariloche, es puramente horizontal, bi-regional, basada en alianzas estratégicas, multiactor, multinivel, multidimensional y operativizada a través de programas, iniciativas y proyectos adscritos de gran influencia para el sector, como el Programa Iberoamericano de Cooperación Sur-Sur, y de otras acciones propias con gran capacidad de transformación pública como los Laboratorios de Innovación Ciudadana. A lo largo de 30 años se ha configurado un sistema genuino, de gran permeabilidad en las estructuras públicas de los Estados y con enorme potencial para fortalecerse como una “una plataforma valiosa para impulsar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), promoviendo las Alianzas Estratégicas para el Desarrollo con la participación de los Estados, las autoridades locales, el Sistema de las

Naciones Unidas y otros organismos internacionales, los pueblos indígenas, afrodescendientes, la sociedad civil, el sector privado, la comunidad científica y académica y toda la población, en la movilización de todos los recursos disponibles, tal como propone la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.”<sup>4</sup>

En el ámbito de las relaciones internacionales donde “la globalización genera un cambio en el escenario internacional, caracterizado por la necesidad de institucionalizar formas multilaterales de cooperación para actuar sobre muchos de los dominios tradicionales que monopolizan los Estados”<sup>5</sup>, la construcción del diálogo y la concertación política requiere de una evolución lenta pero segura que le permita avanzar al mismo ritmo que se asegura su fortalecimiento. En el espacio iberoamericano, únicamente desde la perspectiva amplia del ecosistema de actores, se puede comprobar la fortaleza de su estructura. Al contrario de lo que algunos investigadores apuntan sobre las debilidades del sistema iberoamericano, si se amplía el foco de estudio más allá de las propias reuniones, ahora bienales, de los Jefes de Estado y de Gobierno, florece un circuito complejo de cooperación infrutilizado en muchos casos y desconocido para la opinión pública. En esta línea, como no podría ser de otro modo, la investigación doctoral realizará un análisis comparativo final de sus conclusiones a la luz del enfoque crítico que del ámbito iberoamericano se tiene en los estudios de relaciones internacionales y ciencia política.

En el periodo entre 1991 y 2001 se han celebrado veintisiete Cumbres Iberoamericanas. Todas ellas han sido temáticamente diferentes, pero siempre han aportado valor diferencial a la construcción del propio sistema. La Cumbre Iberoamericana es la última reunión de un periodo de trabajo, de ejecución de proyectos, de foros multiactor y de aprobación de documentos sectoriales que refleja con mayor realismo los contenidos y avances de la complejidad iberoamericana. En esta idea erradica una de las hipótesis de la investigación doctoral: Es más importante para la construcción del espacio iberoamericano el periodo entre cumbres que la propia Cumbre Iberoamericana. Esta afirmación refleja en sí mismo la propia necesidad y relevancia de esta tesis doctoral. Las Cumbres Iberoamericanas han sido, en

---

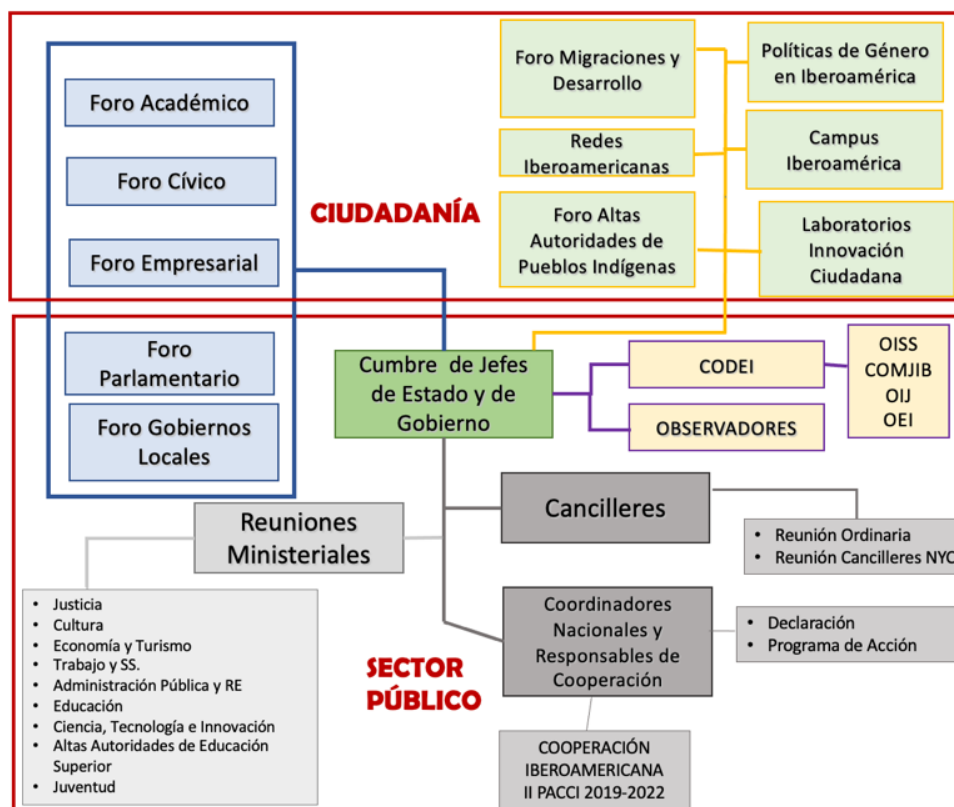
<sup>4</sup> Párrafo 4 de la Declaración de La Antigua Guatemala, emanada de la II Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores iberoamericanos, camino a la XXVI Cumbre Iberoamericana de Jefes y Jefes de Estado y de Gobierno. 7 de diciembre de 2017. Disponible en: <https://www.segib.org/wp-content/uploads/Declaracion-Cancilleres-La-Antigua-Guatemala-E.pdf>

<sup>5</sup> CHAQUÉS, Laura; PALAU, Anna y MUÑOZ, Luz. “Gobernanza” en CAMINAL, Miquel y TORRENS, Xavier (2019): *Manual de Ciencia Política*. Quinta Edición, Madrid, Tecnos. Pág. 651-675.

algunos casos, el objeto erróneo de investigación de analistas que han querido profundizar en la dimensión iberoamericana.

A lo largo del periodo “entre Cumbres”, dos años desde la XXIV Cumbre de Veracruz en 2014, se implementan todos los acuerdos de la Conferencia Iberoamericana, se ejecutan los planes de acciones, e da seguimiento a los temas sectoriales a través de diversos foros e informes y se impulsan las alianzas estratégicas multiactor. Cada periodo es distinto al estar liderado por el país anfitrión de la siguiente cumbre, llamado internamente Secretaria Pro Témpace (SPT) de la Conferencia Iberoamericana, y que lidera con el apoyo de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) los trabajos que debe desarrollar el sistema. Este cambio de liderazgos cada periodo y la ausencia de un reglamento normativo del desarrollo de la Conferencia han provocado que cada SPT tuviera la capacidad de decisión de que foros convocar o que temas tratar en función de la temática de su Cumbre. Esto provoca algunas de las anomalías más relevantes en la continuidad de algunos de los temas de la Conferencia Iberoamericana y detonó la necesidad de impulsar instrumentos de planificación estratégica sólidos que garantizar mantener las temáticas y líneas de acción en el tiempo. Esta evolución quedará documentada y enlazada en la tesis doctoral en un ejercicio que aún no se ha realizado y a disposición de futuras investigaciones a nivel global.

De este modo, y aunque en los primeros años se perciba una discontinuidad más clara en la evolución de las acciones, en el periodo actual se mantiene un esquema de trabajo complejo que también se irá desgranando en su totalidad en la investigación doctoral para configurar el ecosistema de la Conferencia Iberoamericana. Una aproximación general y preliminar sería:



Aproximación general al ecosistema de la Conferencia Iberoamericana.  
Fuente: Elaboración propia.

## 2. La Conferencia Iberoamericana y las Relaciones Internacionales.

El esfuerzo conjunto de 21 países por impulsar un proyecto de política exterior común tiene un marco natural en el ámbito de las relaciones internacionales, pero el propósito de los líderes que iniciaron este tránsito iberoamericano lo enraíza aún más en esta disciplina académica. El primer párrafo de esta medida Declaración ha marcado la finalidad clásica de la Conferencia Iberoamericana:

“Con especial beneplácito nos hemos congregado, por primera vez en la historia, para examinar en forma conjunta los grandes retos que confrontan nuestros países en un mundo de transformación. Nos proponemos, por ello, concertar la voluntad política de nuestros gobiernos para propiciar las soluciones que esos desafíos reclaman y convertir el conjunto de afinidades históricas y culturales que nos enlazan en un instrumento de unidad y



desarrollo basado en el diálogo, la cooperación y la solidaridad.” Párrafo 1. I Declaración Iberoamericana.

Aparece en estas líneas la finalidad primigenia de los países iberoamericano al instaurar este espacio de encuentro: “concertar la voluntad política de nuestros gobiernos”. La concertación política es uno de los grandes propósitos de los mecanismos multilaterales en donde reside su fortaleza y la justificación de su existencia y por tanto, la acción más preciada a preservar y proteger. A su vez, en el mismo párrafo quisieron dejar claro el objetivo de esta concertación, propiciar las soluciones a los desafíos y construir un instrumento de unidad y desarrollo que tenga tres pilares fundamentales: el diálogo, la cooperación y la solidaridad.

Una de las ideas que mejor expresan la voluntad de conformar una propuesta con peso en el ámbito internacional la encontramos en el decimonoveno párrafo de la Declaración: “Aspiramos por ello a convertirnos en un interlocutor pleno en el escenario mundial. A partir de nuestras coincidencias hemos decidido emprender iniciativas para superar los desafíos que enfrentamos y unir nuestras voluntades ante las más apremiantes cuestiones globales.” Los Jefes de Estado y de Gobierno enfatizan el rol internacional que debe tener este esfuerzo además del trabajo interno hacia el territorio iberoamericano. Este enfoque de unidad interlocutora en el escenario mundial será recuperado en varios apartados de la tesis doctoral ya que supone uno de los desafíos pendientes en la evolución de la Conferencia Iberoamericana y podría marcar el eje estratégico de la siguiente fase de desarrollo de este mecanismo.

La década de los 90 muestra varios ejercicios de concertación política que se estaban construyendo en América Latina, así como la voluntad y el interés de crear otros, como así fue, en el futuro. Organizaciones como el SELA, ALADI, UNASUR, CELAC, MERCOSUR y más tarde la Alianza del Pacífico, son demostraciones de la experiencia latinoamericana de concertación política de lo que sacaremos algunos aprendizajes y reflexiones a lo largo de la investigación. En cualquier caso, la concertación política con países europeos como España y Portugal abría un nuevo escenario de futuro que resultado de enorme interés comenzar a explorar. Conscientes de la necesidad de no duplicar ejercicios y poner en valor el carácter bi-regional del encuentro como característica diferenciadora desde el origen, los países iberoamericanos aprobaron el siguiente párrafo:

“Asumimos que nuestro acercamiento se enriquece con la diversidad de experiencias que están teniendo lugar y abre nuevas posibilidades de diálogo y entendimiento con todas las regiones del mundo. Por lo tanto, la

intensificación de la cooperación iberoamericana no excluye ni sustituye los esquemas de integración y concertación regionales y subregionales en los cuales actuamos.” Párrafo 20 de la I Declaración Iberoamericana.

El peso específico que adquiere el hecho diferenciador de tener un espacio de cultura común pero dos regionales diferentes fue uno de los valores más reseñables en la fundación de la Conferencia Iberoamericana y sigue siendo una de las oportunidades de evolución en el futuro dado el escenario global actual y el interés de la Unión Europea y de América Latina en fortalecer los canales de cooperación.

Tal y como destaca José Ángel Sotillo: “Las Relaciones Internacionales han sido analizadas desde diferentes prismas, siempre con una clara conexión entre las aportaciones científicas y la realidad internacional observada en un contexto histórico determinado”<sup>6</sup>. Este enfoque es el que esta investigación doctoral quiere utilizar en su análisis. El mismo autor destaca tres grandes corrientes de pensamiento, escuelas o paradigmas iniciales de las relaciones internacionales útiles para delimitar el marco teórico de este mecanismo:

- El realismo: relaciones basadas en la representación del poder, la reivindicación del papel del Estado y la defensa de acciones basándose en el interés nacional.
- El transnacionalismo: mantiene una visión integral de los retos de una sociedad global interdependiente donde se justifica la cooperación como vía de relación multilateral, las organizaciones internacionales como instrumentos eficaces de diálogo y la paz como objetivo necesario para el bienestar del planeta.
- El estructuralismo: con enfoque más economicista que señala las relaciones de poder viciadas por el sistema capitalista y a las empresas multinacionales como actores responsables de los desequilibrios sociales.

La reflexión que apunta Esther Barbé<sup>7</sup> sobre las corrientes teóricas como el Realismo, el Liberalismo o el Constructivismo, así como las líneas que argumentan las voces críticas de las Relaciones Internacionales, serán campo análisis y relación con la evolución de la Conferencia Iberoamericana en sus 30 años de existencia.

---

<sup>6</sup> SOTILLO, José Ángel (2011): *El sistema de cooperación para el desarrollo. Actores, formas y procesos*. Madrid, Los Libros de la Catarata-IUDC-UCM. Pág. 94

<sup>7</sup> BARBÉ, Esther (2020): *Relaciones Internacionales*. Cuarta Edición, Barcelona, Tecnos.

La autora defiende que en la construcción de la teoría de las Relaciones Internacionales interactúan irremediablemente la disciplina científica con el medio social. Es necesario “articular hechos y teoría: la vida internacional, que salta a las pantallas de televisión, y el pensamiento internacional, que suele quedarse encerrado en las páginas de los libros o entre las paredes de las aulas. Nuestro deseo de convivencia entre unos (hechos) y otros (ideas) parte de una doble presunción: primero, los hechos no hablan por sí solos y, segundo, la pura abstracción formal es, a nuestro modo de ver, un contrasentido en terreno de las llamadas ciencias sociales”<sup>8</sup>.

La relación teórica con el hecho que nos ocupa en esta investigación nos permitirá enfocar distintos fundamentos de las Relaciones Internacionales como Comunidad Internacional, sociedad internacional, actores internacionales, instituciones internacionales o gobernanza global, desde la lógica iberoamericana en la que participan 22 gobiernos nacionales pero que se estructura en un sistema de interacciones entre multitud de actores susceptibles de generar desarrollo de manera unilateral pero capaces de multiplicar su acción participando de los procedimientos que se han construido.

Esta primera dimensión de la aproximación teórica desde la disciplina de las Relaciones Internacionales finalizará con la comparación de paradigmas teóricos que plantean Arenal y Sanahuja en el compilado de varios autores en *Teorías de las Relaciones Internacionales*<sup>9</sup> de 2015 así como otras referencias de documentos académicos, discursos políticos y artículos de prensa que se consideran de interés para la argumentación teórica de la Conferencia Iberoamericana desde la disciplina de las Relaciones Internacionales.

### 3. La Conferencia Iberoamericana y la Ciencia Política y de la Administración

La Conferencia Iberoamericana, en la medida que se estructura como un sistema de interacciones políticas entre actores, principalmente de carácter público, que tienen como objetivo generar un impacto en la política públicas nacionales e internacionales, consideramos que es un objeto de interés de estudio en el campo teórico-empírico de la Ciencia Política y de la Administración.

---

<sup>8</sup> Ídem. Pág. 17.

<sup>9</sup> ARENAL, Celestino del y SANAHUJA, José Antonio (2015): *Teoría de las Relaciones Internacionales*. Madrid, Tecnos.

Miquel Caminal nos recuerda que “Toda institución tiene una política concebida como el modo, arte o habilidad de conducir un asunto para conseguir el fin deseado, y esta política es resultado tanto de su estructura interna de relaciones de conflicto o cooperación entre sus miembros, como de su ubicación y fuerza relativa en la sociedad interinstitucional”<sup>10</sup>. Es por tanto de interés de la investigación doctoral poder analizar la evolución de la Conferencia Iberoamericana, el proceso político recorrido, el vínculo y la permeabilidad con las administraciones públicas entre 22 países iberoamericanos y su impacto en las políticas públicas, a la luz de los fundamentos teóricos y las evidencias prácticas de los paradigmas existentes.

La política internacional, campo a su vez de estudio de la Ciencia Política, ha ido ampliando la dimensión propia de investigación académica al confirmarse el principio de interdependencia de los asuntos políticos que afectan a los Estados y naciones en términos de lograr el bienestar colectivo en términos de paz, seguridad, democracia, libertad y justicia entre otros. A su vez los elementos propios de los sistemas políticos nacionales e internacionales, partícipes de la construcción y guía de la Conferencia Iberoamericana, generan dinámicas y procedimientos propios impulso de lo público y lo político que deben ser analizados desde la perspectiva iberoamericana. En este mecanismo multilateral conviven e interactúan las tres dimensiones del objetivo social de la ciencia política como ciencia social: “la polity (la estructura política: el sistema político, las instituciones políticas), la politics (el proceso político: los actores políticos, el comportamiento político) y la policy (el resultado político: las políticas públicas, la gestión pública)”<sup>11</sup>.

La primera ocasión en la que los países fundadores utilizan la palabra comunidad y lo hace para fijar los tres pilares que comparten como elementos necesarios para la concertación política. A lo largo de las declaraciones políticas de las tres primeras Cumbres, así como de aquellas que ha configurado el cuerpo estatutario de la Conferencia Iberoamericana, observamos el carácter de ambición política y utilidad pública que ha configurado la estructura que analizamos. Este tipo de documentos aprobados en reuniones de alto nivel ha permitido generar el armazón de trabajo iberoamericano que, como presentaremos, constituye una red interconectada de trabajo público y de Gobierno difícilmente comparable con otros mecanismos multilaterales. “Reconocemos que este propósito de convergencia se sustenta no sólo en un acervo cultural común sino, asimismo, en la riqueza de nuestros orígenes y de su expresión plural.

---

<sup>10</sup> CAMINAL, Miquel y TORRENS, Xavier (2019): *Manual de Ciencia Política*. Quinta Edición, Madrid, Tecnos.

<sup>11</sup> Ídem. Pág. 26.

Nuestra comunidad se asienta en la democracia, el respeto a los derechos humanos y en las libertades fundamentales. En este marco, se reafirman los principios de soberanía y de no intervención y se reconoce el derecho de cada pueblo a construir libremente en la paz, estabilidad y justicia, su sistema político y sus instituciones.”<sup>12</sup>

La gobernanza global ha ido evolucionando a lo largo de las últimas décadas sustentada en un nuevo sistema político internacional donde la multiplicidad de actores de influencia, la interdependencia de los problemas de desarrollo, la disruptividad generada por los cambios tecnológicos han transformado las relaciones de poder. “Las cuestiones objeto de intervención a escala internacional dejan de estar centradas en problemas relativos a la seguridad y defensa de las fronteras, ampliándose a cuestiones cada vez más diversas como las finanzas internacionales, el acceso a medicamentos esenciales, el tráfico de drogas, o los derechos humanos. Erradicar enfermedades como la malaria, reducir la contaminación ambiental o promover la responsabilidad social de las empresas son problemas públicos globales que necesitan respuestas innovadoras, flexibles y aplicables a escala planetaria”<sup>13</sup> Este objetivo de coordinación de esfuerzos para abordar los desafíos comunes del futuro, los llamados Problemas Públicos Globales, aparece como uno de los vectores fundacionales de la Conferencia Iberoamericana. El primer párrafo de la I Declaración de Jefes de Estado y de Gobierno es contundente en este sentido al afirmar que: “Con especial beneplácito nos hemos congregado, por primera vez en la historia, para examinar en forma conjunta los grandes retos que confrontan nuestros países en un mundo de transformación. Nos proponemos, por ello, concertar la voluntad política de nuestros gobiernos para propiciar las soluciones que esos desafíos reclaman y convertir el conjunto de afinidades históricas y culturales que nos enlazan en un instrumento de unidad y desarrollo basado en el diálogo, la cooperación y la solidaridad.”<sup>14</sup> El origen del instrumento, que sería la Conferencia Iberoamericana y los subsistemas de trabajo que engloba, surge del reconocimiento implícito de que los países comparten problemas públicos comunes en un mundo en transformación. Esta concepción de entender el mundo como un escenario de trabajo que requiere de la concertación y la acción conjunta ha derivado en todo un paradigma en materia de desarrollo con importantes implicaciones en las Relaciones Internacionales. La visión

---

<sup>12</sup> Declaración de la I Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno. Guadalajara, México. 19 de julio de 1991. SEGIB. Disponible en: <https://www.segib.org/wp-content/uploads/Primera-Cumbre-Iberoamericana-de-Jefes-de-Estado-y-de-Gobierno.pdf> Párrafo 3.

<sup>13</sup> CHAQUÉS, Laura; PALAU, Anna y MUÑOZ, Luz. “Gobernanza” en CAMINAL, Miquel y TORRENS, Xavier (2019): *Manual de Ciencia Política*. Quinta Edición, Madrid, Tecnos. Pág. 651-675.

<sup>14</sup> Declaración de la I Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno. Guadalajara, México. 19 de julio de 1991. SEGIB. Disponible en: <https://www.segib.org/wp-content/uploads/Primera-Cumbre-Iberoamericana-de-Jefes-de-Estado-y-de-Gobierno.pdf> Párrafo 1.

compartida sobre posibles Problemas Públicos Globales no es correlativa a compartir la visión sobre los Bienes Públicos Globales que deberían protegerse para combatir parte de esos problemas.

La idea de compartir los problemas desde la perspectiva de la Gobernanza Global ha generado nuevos mecanismos de trabajo como las Redes de Políticas Públicas Globales que “coexisten con otras formas de Gobierno ya existentes como el centralismo estatal, el multilateralismo intergubernamental y la integración regional”<sup>15</sup> y actúan de manera similar a algunos de los subsistemas de trabajo de la Conferencia Iberoamericana y que será de interés analizar las conexiones con los mecanismos de poder que se han generado en estos años.

La conexión entre Estado y sociedad se encarna en un ecosistema de actores políticos públicos de gran tradición de filosofía política, historia política, gestión pública, reforma del Estado y otros elementos de la Ciencia Política, con gran presencia en el debate académico en las respectivas escuelas europeas y de América Latina. A pesar de que la Conferencia Iberoamericana no haya sido en muchas ocasiones un objeto de estudio en sí mismo, la investigación permitirá generar las conexiones entre investigaciones interdisciplinarias que configurarán un amplio contenido de interés académico y práctico que fortalecerá el conocimiento del sistema político-público iberoamericano.

#### 4. La Conferencia Iberoamericana y la Cooperación Internacional para el Desarrollo Sostenible

La Conferencia Iberoamericana tiene, desde sus inicios, el claro propósito de impulsar políticas públicas que generen desarrollo en las sociedades y para ello, los países consideraron también desde el primer momento la cooperación, además del diálogo político, como la vía para lograrlo.

Entender la cooperación entre una pluralidad de actores como una herramienta transformadora de la sociedad internacional y que el desarrollo es un objetivo que beneficia a toda la humanidad si se contempla como nexo de varias dimensiones: económica, social, medioambiental y de derechos humanos (Sotillo, 2017) es una constante en el reflejo de los acuerdos multilaterales del espacio iberoamericano.

---

<sup>15</sup> CHAQUÉS, Laura; PALAU, Anna y MUÑOZ, Luz. “Gobernanza” en CAMINAL, Miquel y TORRENS, Xavier (2019): *Manual de Ciencia Política*. Quinta Edición, Madrid, Tecnos. Pág. 651-675.

La investigación doctoral abordará la evolución de los contenidos en materia de desarrollo sostenible y los instrumentos de cooperación asociados a lo largo de los 30 años de existencia de la Conferencia Iberoamericana para analizarlos a la luz de los avances en materia de teorías de desarrollo global y de adecuación de la cooperación internacional en términos de calidad y eficacia.

La Cooperación Iberoamericana destaca hoy una plataforma adecuada para el impulso de la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. El recorrido de las prioridades sectoriales que formaron parte de la agenda política de las Cumbres Iberoamericanas y los acuerdos para ir configurando un sistema operativo que las desarrolle fue poniendo los cimientos de un mecanismo multiactor, multinivel y multidimensional que hoy resulta coherente y necesario para impulsar la actual agenda de desarrollo global y los retos de la cooperación internacional.

A lo largo de la investigación se irá conceptualizando las áreas de trabajo, los elementos prioritarios y los actores vinculados que conforman uno de los mecanismos de cooperación multilateral con mayor presencia compartida en las instituciones públicas de América Latina, España, Portugal y Andorra. El contexto de del desarrollo global desde el Consenso de Washington, el desarrollo humano y el camino hacia el desarrollo sostenible servirá de marco referencial que dará visión amplia de los acuerdos a los que los países iberoamericanos llegaban en el espacio iberoamericano.

En un nivel operativo, el análisis de los instrumentos de planificación, seguimiento y evaluación, así como el de coordinación de las políticas públicas sectoriales que la cooperación iberoamericana aborda, permitirán sistematizar la actualidad estratégica de todo el sistema de cooperación y avanzar las debilidades y oportunidades del momento actual.

## 5. Las Cumbres Unión Europea – América Latina

La Unión Europea vivió un cambio estratégico en su relación con América Latina cuando en 1995 la Comisión aprueba el documento “Unión Europea – América Latina: actualidad y perspectivas del fortalecimiento de la asociación (1996-2000)” y en 1999 se celebra la I Cumbre UE-ALC en Rio de Janeiro.

La segunda en Madrid, España en 2002, la tercera en Guadalajara, México en 2004, la cuarta fue llevada a cabo en Viena, Austria en 2006 y tuvo como principal objetivo alcanzar en 2010 una eurozona Latinoamericana de Libre Comercio. La quinta se desarrolló del 13 al 17 de mayo de 2008 en Lima, Perú

y buscó crear una asociación de ámbitos sociales, del conocimiento y del logro de un desarrollo sostenible y crear una asociación estratégica entre América Latina y Europa. Cuarenta y seis presidentes confirmaron su asistencia a la V Cumbre ALC-UE, entre los que figuran están la canciller alemana Angela Merkel, el presidente de Colombia Álvaro Uribe Vélez, el presidente de Brasil Luis Ignacio Lula Da Silva y el primer ministro de Polonia, Donald Tusk.

Paralelamente se realizó la cumbre empresarial entre instituciones e inversionistas de los países miembros, donde al menos 400 empresarios dialogaron acerca de temas como el desarrollo sostenible y la inclusión social.

La VI Cumbre se realizó en Madrid, entre los días 16 y 19 de mayo de 2010. Ella finalizó con una Declaración<sup>4</sup> y un Plan de Acción<sup>5</sup> destinado a dar seguimiento al proceso birregional en 6 áreas. Se anunció además la creación de una Fundación EU-LAC para reforzar la asociación birregional y avanzar en el conocimiento mutuo entre ambas regiones.

La Fundación EU-LAC inició sus actividades en noviembre del 2011. Su sede está en Hamburgo. Se nombró a la ex Comisaria de la UE Benita Ferrero-Waldner como presidenta y al diplomático peruano Jorge Valdez como director ejecutivo. Desde febrero de 2016 la preside Leonel Fernández expresidente de República Dominicana y la Directora Ejecutiva es Paola Amadei de nacionalidad italiana. A partir del año 2020 la Presidencia de la Fundación la ejerce la ex Ministra Española Leire Pajín, y la Dirección Ejecutiva el académico ecuatoriano Adrián Bonilla.

El 3 de diciembre de 2011, se puso en marcha la Comunidad de Estados latinoamericanos y Caribeños (CELAC). La CELAC será la entidad que represente a la región de América Latina y el Caribe en la interlocución con la U.E. en lo referido al proceso cumbres ALC – UE. Por estas razones la próxima VII Cumbre entre ALC y UE pasó a denominarse I Cumbre CELAC – UE, que tuvo lugar en Santiago de Chile en 2013. En 2015 tuvo lugar la II Cumbre CELAC - UE en Bruselas y en 2023 la III Cumbre UE-CELAC, también en Bruselas. La última celebrada hasta el momento, tras un largo parón por motivos diversos como la Pandemia Covid-19”

Muchas son las críticas a la lenta evolución del mecanismo y el escaso impacto en políticas públicas que genera más allá del impulso político de las declaraciones. El objetivo del análisis es analizar si la estructura que la Conferencia Iberoamericana ha creado desde la secretaria general



Iberoamericana (SEGIB) puede ser el impulso que necesita el mecanismo CELAC-UE para garantizar el desarrollo de los acuerdos.

## 6. BIBLIOGRAFÍA

ARENAL, Celestino del (1987): Introducción a las relaciones internacionales. Madrid, Tecnos.

ARENAL, Celestino del y SANAHUJA, José Antonio (2015): Teoría de las Relaciones Internacionales. Madrid, Tecnos.

ARRIOLA, Salvador; GARRANZO, Rafael y RUIZ, Laura (coord.) (2013): La renovación de la cooperación iberoamericana. Transformaciones para una agenda post-2015. Madrid, SEGIB.

AYLLÓN, Bruno y SOTILLO, José Ángel (Coord.) (2006): América Latina en construcción. Madrid, Los Libros de la Catarata/IUDC-UCM

- (2017): Las transformaciones de América Latina. Madrid, Los Libros de la Catarata/IUDC-UCM

BARBÉ, Esther (1989): "El estudio de las Relaciones Internacionales: ¿Crisis o consolidación de una disciplina?" en Revista de Estudios Políticos (Nueva Época), nº65, pp. 173-196.

- (2007): Relaciones Internacionales, Madrid. Tecnos.

CAMINAL, Miquel y TORRENS, Xavier (2019): Manual de Ciencia Política. Quinta Edición, Madrid, Tecnos.

DEL ARENAL, Celestino y NÁJERA, Alfonso (1992): La Comunidad Iberoamericana de Naciones. Pasado, presente y futuro de la política iberoamericana de España. Madrid, Ed. CEDEAL, 1992.

DENTE, Bruno y SUBIRATS, Joan (2014): Decisiones públicas. Análisis y estudio de los procesos de decisión en políticas públicas. Barcelona: Ariel.

PRADO Juan Pablo (2015): La cooperación internacional para el desarrollo. Acciones, desafíos, tendencias, Madrid, Los Libros de la Catarata.

- (2008): "La dimensión ética de la cooperación internacional al desarrollo. Entre la solidaridad y el poder en las relaciones internacionales", en LUCATELLO, Simone y GOTSBACHER, Markus Reflexiones sobre ética y cooperación internacional para el desarrollo, México, Instituto Mora, pp. 23-49.

RODRÍGUEZ, Irene y SOTILLO, José Ángel (2003): "Relaciones Internacionales, Política Exterior y Cooperación al Desarrollo: reflexiones para un debate en el caso español.", Revista Española de Derecho Internacional, vol. LV, nº1, pp.149-186.

SOTILLO, José Ángel (2009): "Las Cumbres Unión Europea-América Latina y Caribe: encuentros y desencuentros euro latinoamericanos" en Revista de Derecho Comunitario Europeo, año 13, nº 33, pp. 541-566.

- (2010): "La cooperación para el desarrollo y las relaciones internacionales", en ECHART, Enara; CABEZAS, Rhina y SOTILLO, José Ángel, en Metodología de investigación en cooperación al desarrollo. Madrid, Los Libros de la Catarata-IUDC-UCM. pp. 13-28.
- (2011): El sistema de cooperación para el desarrollo. Actores, formas y procesos. Madrid, Los Libros de la Catarata-IUDC-UCM.
- (2017): El ecosistema de la cooperación. La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Madrid, Los Libros de la Catarata-IUDC-UCM.