



El poder normativo de España en la constitución de la comunidad iberoamericana

Spain's normative power in the constitution of the ibero-american community

Alberto Castillo

 <https://orcid.org/0000-0002-9778-933X>
Universidad Santo Tomás-ICEI, España.
albcasti@ucm.es

Juan M. Gil-Barragan

 <https://orcid.org/0000-0001-5541-4655>
Universidad EAN, Colombia.
jmgilbar@universidadean.edu.co

Recibido: 13-01-2021
Aceptado: 31-03-2021



Resumen

El siguiente trabajo tiene como objetivo reflexionar sobre la constitución de la comunidad Iberoamérica a partir de la formación de España como potencia normativa, en donde, la cooperación internacional para el desarrollo como expresión de la política exterior española permite dilucidar su focalización estratégica. Para alcanzar este objetivo el artículo aborda desde la teoría socialconstructivista la conformación de las identidades, valores y normas. A partir de este enfoque se analiza la construcción de la comunidad iberoamericana por medio de las Cumbres Iberoamericanas y la cooperación internacional para el desarrollo que, como instrumento de la política exterior española, ha permitido distinguir cinco etapas en la conformación de la comunidad iberoamericana.

Palabras clave: Iberoamérica, identidad, cooperación internacional, potencia normativa, España.

Abstract

The aim of the following paper is to reflect on the establishment of the Ibero-American community based on Spain's emergence as a normative power in which international development cooperation as an expression of Spanish foreign policy makes it possible to elucidate its strategic focus. To achieve this objective, the article approaches the shaping of identities, values, and norms from the perspective of social-constructivist theory. Using this approach, it analyses the construction of the Ibero-American community through the Ibero-American summits and international cooperation for development which, as an instrument of Spanish foreign policy, has made it possible to distinguish five stages in the shaping of the Ibero-American community.

Key words: Ibero-America, identity, international cooperation, regulatory power, Spain.

Summary

1. Introducción | 2. Normas, identidades y valores: una aproximación social constructivista | 3. La construcción de una comunidad iberoamericana | 4. Las Cumbres Iberoamericanas, la cooperación y el poder normativo | 5. Las Cumbres iberoamericanas y la cooperación española | 6. Conclusiones | Referencias bibliográficas

Cómo citar este artículo

Castillo, A. y Gil-Barragan, J. M. (2021): "El poder normativo de España en la constitución de la comunidad iberoamericana", *methaodos. revista de ciencias sociales*, 9 (1): 10-26. <http://dx.doi.org/10.17502/mrcs.v9i1.426>

1. Introducción

España se ha vuelto una potencia normativa en Iberoamérica a través del fortalecimiento de la democracia y de los derechos humanos. Esto lo ha logrado a partir de la cooperación y del liderazgo que ha ejercido en las Cumbres Iberoamericanas, el cual se desarrolló a través de 5 diferentes etapas. La primera, es caracterizada por un rol activo y decisivo de España en la configuración de la identidad iberoamericana y la construcción de marcos normativos comunes. Esta etapa se desarrolló entre 1991 y 1993, bajo el gobierno del Partido Socialista Obrero Español y comprende el periodo fundacional de las cumbres (Sanhueza, 2003). La segunda etapa (1994-1995) fue marcada por la crisis económica que vivió España y que generó que este país perdiera protagonismo y liderazgo. Bajo el gobierno del Partido Socialista Obrero Español, las cumbres se enfocaron en sentar las bases para utilizar la cooperación en educación, cultura y el desarrollo político como instrumento para la generación de poder normativo español. En la tercera etapa se empezaron a desarrollar proyectos concretos en educación y cultura, con un énfasis marcado en la promoción de la democracia y los derechos humanos. Esta etapa se desarrolló entre los años 1996 y 2003, bajo el gobierno del Partido Popular de España. La cuarta etapa (2004-2010) se caracterizó por el fortalecimiento de la cohesión de la comunidad iberoamericana que se dio gracias al liderazgo hegemónico que tuvo España en las cumbres (Del Arenal, 2009, 2011). La crisis económica que empezó a vivir España desde el año 2008, junto con el cambio de poder en el gobierno español, marcaron el inicio de la quinta etapa. Esta etapa final (2011 y 2018) se caracterizó por una pérdida de importancia de las cumbres, por una cooperación más horizontal entre España y América Latina y un por un liderazgo más activo por parte de Brasil y México (Caetano, 2015).

Respecto a la cooperación internacional, los flujos de cooperación de España hacia América Latina muestran una alta concentración hacia los países más ricos de América Latina (Brasil, México y Argentina) y una estrecha relación con el liderazgo de España en las cumbres. Los años en los que España mostró un liderazgo activo en las cumbres (periodo fundacional y etapas 3 y 4), los flujos de cooperación aumentaron significativamente, siendo las etapas con mayores montos de cooperación en promedio anual y con altas tasas de concentración en Brasil, México y Argentina. Mientras que cuando España tuvo un liderazgo débil (etapas 2 y 5) los flujos de cooperación se redujeron sustancialmente, convirtiendo estos periodos, en las etapas en la cual América Latina recibió la menor cantidad de cooperación promedio anual. En la etapa 5 se incrementó la concentración de la cooperación en Brasil, México y Argentina, que representaron el 81% del total de recursos destinados para América Latina. El movimiento de los flujos de cooperación entre España y América Latina sugieren que la cooperación española no ha tenido como prioridad contribuir al desarrollo de los países más pobres de la región, sino que responde más a una agenda política, enmarcada en la construcción de la identidad iberoamericana y la promoción cultural a través de cooperación en educación.

2. Normas, identidades y valores: una aproximación socialconstructivista

La construcción de las identidades a partir de la mutua constitución e interacción entre el agente y la estructura se ha configurado como una gran preocupación en la agenda de investigación desde los años ochenta del Social Constructivismo como teoría de las Relaciones Internacionales (Adler, 1997b; Hopf, 1998; Jepperson *et al.*, 1996; Onuf, 2013; Ruggie, 1998; Wendt, 1994).

Como concepto analítico dentro de las ciencias sociales, la identidad reviste una elevada complejidad a causa del ensanchamiento conceptual que ocasiona la adjetivación múltiple a la que es objeto dicho sustantivo. Sin embargo, Andrés de Francisco y Fernando Aguilar asumiendo los trabajos de Charles Horton Cooley y George Herbert Mead de la escuela de Chicago definirán la identidad social como "el conjunto R de rasgos compartidos por un conjunto de individuos con un número de miembros suficientes, pero indeterminadamente grande (un grupo social), rasgos que permiten a dichos individuos definir su yo social y que, supuestamente, se expresan en su comportamiento" (de Francisco y Aguilar, 2003: 11). Por tanto, el concepto de identidad es opuesto a la individualidad o personalidad toda vez que los patrones de comportamiento están basados en un conjunto de valores compartidos y de significados intersubjetivos.

Dentro del marco del social constructivismo siguiendo un enfoque interpretativo se considera que, si bien existe un mundo material, este no está determinado por la realidad física, sino que es socialmente construido.

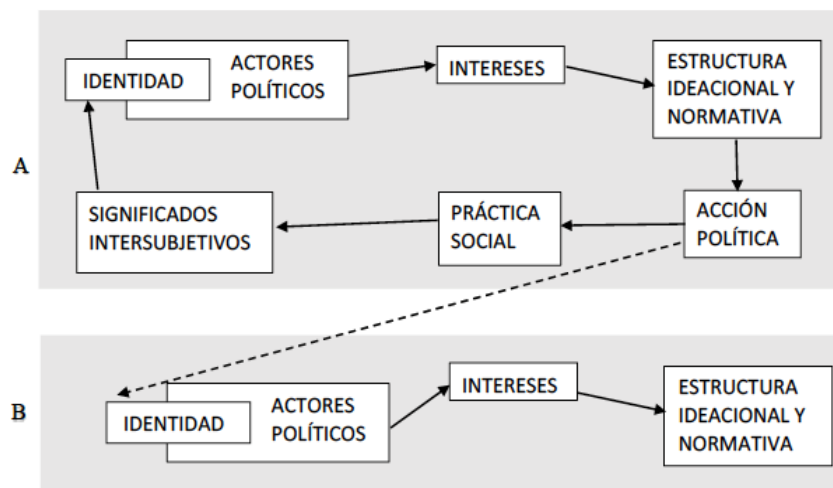
En este orden de ideas, tal como señala Emanuel Adler “creen que las identidades, los intereses y el comportamiento de los agentes políticos son construidos socialmente por significados colectivos, interpretaciones y suposiciones sobre el mundo” (Adler, 1997b: 324). Lo anterior no es óbice para desconocer las concepciones clásicas de la identidad en las Relaciones Internacionales sino más bien, como lo proponen Yosef Lapid y Friedrich Kratochwil (1996), entender este interés como un retorno de esta categoría analítica a partir de la reformulación dentro de la disciplina.

El concepto de identidad parte de un componente intangible, propio del discurso (Foucault, 2013) que constituye prácticas y realidades, por lo cual, no permite su medición empírica, en cambio, este compete directamente con los modelos racionalistas del *rational choice* a partir de su enfoque interpretativista para explicar los significados intersubjetivos y así reconstruir y deconstruir la realidad social (Derrida, 1989). Esta operación analítica permite distinguir claramente la frontera entre el nosotros y ellos. De esta forma, se puede inferir que la identidad deriva de la interacción y comparación constante con otros, lo que genera diferentes categorizaciones dentro y fuera del grupo basadas en similitudes y diferencias sociales (Urrestarazu, 2015: 139).

La mutua constitución entre agentes y estructuras modifican la identidad social debido a que, como argumenta Alexander Wendt (1994: 385-386) los agentes en medio de dicha interacción establecen significados intersubjetivos que constituyen las estructuras sociales y normativas, por tanto, se produce una identidad colectiva en donde los sujetos que comparten dicho marco social son considerados como una extensión cognitiva del “yo” y habrá una interdependencia empática.

Las identidades de los agentes constituyen los intereses a partir de las interacciones y significados intersubjetivos, por tanto, se establece un marco ideacional y normativo del patrón de comportamiento aceptado por los miembros dentro de los límites de dicha estructura. Al mismo tiempo, la acción política está organizada de manera consciente a partir de una serie de normas constitutivas interrelacionadas y prácticas sociales bajo los discursos y significados compartidos. Sin embargo, las acciones de los otros, es decir, de aquellos que se encuentran fuera del marco social y normativo, terminarán incidiendo en los demás actores debido a la percepción y adaptabilidad dinámica de dichos intereses y acciones políticas tal como se observa en el Gráfico 1.

Gráfico 1. Percepción mutua en la política internacional



Fuente: (Castillo, 2020: 78).

La identidad nos permite conocer quienes son los agentes, sus intereses, valores y cómo estos inciden en la acción política y práctica social. El análisis histórico de los intereses permite determinar las identidades y a su vez estas garantizan una estabilidad y previsibilidad de los comportamientos de los actores contribuyendo al mantenimiento del orden bajo una estructura normativa (Hopf, 1998: 174-175).

La identidad social puede tomar la forma de cuatro tipos no excluyentes entre ellos:

- Las normas constitutivas se refieren a las reglas formales e informales que definen la pertenencia a un grupo.
- Los propósitos sociales se refieren a los objetivos que comparten los miembros de un grupo.
- Las comparaciones relacionales se refieren a la definición de un grupo de identidad por lo que no es, es decir, la forma en que ve a otros grupos de identidad, especialmente cuando esas opiniones sobre el otro son una parte definitoria de la identidad.
- Los modelos cognitivos se refieren a las visiones del mundo o a la comprensión de las condiciones e intereses políticos y materiales que están conformados por una identidad particular (Abdelal *et al.*, 2006: 696).

En síntesis, la identidad debe comprenderse como la construcción social del “yo” y “nosotros” frente a la otredad en un proceso de producción, reproducción y deconstrucción. Ese proceso de construcción social se presenta bajo las dinámicas de interacción y socialización de los agentes que influye en las normas y patrones de comportamiento de los Estados. Es ahí, donde el lenguaje, el discurso y la comunicación va moldeando la identidad y los intereses dentro de un marco intersubjetivo de entendimiento que genera un patrón de comportamiento aceptado dentro de esta estructura normativa y social. Tal como lo resume Alexander Wendt “los intereses presuponen identidades, ya que un actor no puede saber lo que quiere hasta que no sepa quién es, y, cómo las identidades tienen diversos grados de contenido cultural, los intereses también” (Wendt, 1999: 231).

Las normas son parte integral de la identidad de los Estados, toda vez que son las expectativas del patrón de comportamiento apropiado para los actores con una identidad determinada (Alexandrov, 2003: 36; Finnemore y Sikkink, 1998: 891). Jeffrey Checkel (1999: 552-553) afirma que dentro de los dos mecanismos por los cuales se difunden las normas se encuentra el aprendizaje social, en donde, los agentes (la élite, por lo general) adoptan comportamientos, es decir, internalizan y constituyen un conjunto de significados intersubjetivos sobre el patrón de comportamiento aceptable que conduce adoptar nuevos intereses e identidades.

Las normas pueden diferenciarse entre normas regulativas y normas constitutivas (Barnett, 2014; Finnemore y Sikkink, 1998; Ruggie, 1998). Las primeras ordenan y restringen el comportamiento de actividades existentes y las segundas construyen prácticas nuevas que crean una particular actividad social. Es solo a través de las normas constitutivas que se determina la identidad de los actores y qué comportamientos se consideran legítimos (Barnett, 2014: 162). En otras palabras, la internalización de las normas por parte de los Estados determina quienes son y cuáles son los comportamientos legítimamente aceptables dentro de la interpretación del marco intersubjetivo de la estructura social en la que se encuentran. Normalmente, a través de las instituciones y organizaciones internacionales se promueve el espacio de interacción y debate normativo por medio del interrelacionamiento y la socialización que realizan los emprendedores normativos.

Cuando se genera una identidad corporativa (Wendt, 1994), es decir, una narrativa o imagen autogenerada se puede aludir que existen intereses nacionales bajo estas premisas identitarias que se constituyen y difunden en las organizaciones internacionales bien sean formales o informales; como los regímenes internacionales (Krasner, 1983) o las comunidades regionales siendo “sistemas regionales de significados (un grupo interdependiente de significados entre individuos y colectividades) y no están limitados a un lugar geográfico” (Adler, 1997a: 253).

Tal como señalan Adler y Barnett (1998: 31) la conformación de una comunidad desde una perspectiva social constructivista parte del entendimiento intersubjetivo de los significados comunes, normas, valores e identidades de los Estados miembros, así mismo, a través de la constante interacción entre los Estados que permite establecer un discurso y un lenguaje común que reduce las interpretaciones erróneas y finalmente, un comportamiento de reciprocidad e interés por los miembros.

Para el caso de una comunidad regional como Iberoamérica cuya identidad e intereses están conformados por significados intersubjetivos que se desarrollan en las cumbres y adicionalmente a través de la influencia de la política exterior de España con respecto a los estados latinoamericanos “i) se comunican activamente e interactúan a través de las fronteras estatales; ii) participan activamente en la vida política de una región (internacional y transnacional) y se dedican a la búsqueda de objetivos comunes e, iii) impulsan,

como ciudadanos de los Estados que constituyen la comunidad regional la actuación como agentes de los bienes regionales sobre la base del sistema de gobernanza regional" (Adler, 1997a: 253).

El papel de la política exterior española respecto a América Latina puede comprenderse mejor reflexionando sobre la identidad, las ideas y las normas, es decir, sobre el rol del poder normativo más que el poder material (Castillo, 2013). Normalmente se habla de Europa como representante del poder normativo en el sistema internacional, sin embargo, Ian Manners sostiene que "el concepto de poder normativo es un intento de reenfocar el análisis alejándolo del énfasis empírico en las instituciones o políticas de la Unión Europea y orientándolo hacia la inclusión de procesos cognitivos, con componentes tanto sustantivos como simbólicos" (Manners, 2002: 239).

Las normas constitutivas que se difunden a través de las Cumbres Iberoamericanas y la cooperación internacional entre España y los países de América Latina se hace bajo un marco identitario común resultado de procesos e interacciones históricas, culturales, lingüísticas y político-sociales que van estableciendo tímidamente una comunidad en donde los valores de defensa a la democracia representativa, los Derechos Humanos y la libertad imperan en los diferentes intereses estatales de desarrollo. A diferencia de Europa, el espacio iberoamericano ha estado operando bajo un modelo de organización internacional no formal o como un régimen regional, donde la difusión normativa (Finnemore y Sikkink, 1998) se ha realizado a través de procesos de aprendizaje social. Así pues, la interacción de los Estados en este espacio de diálogo iberoamericano genera discursos y valores comunes que constituyen identidades e intereses bajo un marco de entendimiento intersubjetivo que permite interpretar bajo dicha óptica cuales comportamientos son aceptables en la comunidad normativa iberoamericana.

3. La construcción de una comunidad iberoamericana

La relación entre España y América Latina inicia desde 1492 en donde las estructuras jurídicas, políticas y sociales se implementaron con el ánimo de establecer el vínculo colonial. Luego de la independencia de las repúblicas dicho vínculo colonial finalizó. Sin embargo, la base común identitaria mantuvo aquellos lazos históricos, lingüísticos, económicos, políticos, sociales, culturales y valorativos. Tal como señalan Celestino Del Arenal (2011: 3) la dimensión identitaria no ha sido ajena a los celos, reticencias y tensiones que ocasionan la relación con algunos países latinoamericanos. En cualquier caso, la formación de la identidad nacional de los países de América Latina ha estado siempre en relación con las bases históricas, lingüísticas y culturales de España.

La identidad iberoamericana según la Declaración de Madrid de 1992 "está fundada en la idea de la dignidad e igualdad de sus diversas culturas y en una concepción integral y liberadora del hombre y la sociedad, como creadores de su destino" (II Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, 1992). La política exterior española cuenta con un componente identitario iberoamericano que no se asimila con el acervo europeo dados los vínculos históricos y la cultura que trascienden las relaciones diplomáticas y se insertan en las interacciones transnacionales de la sociedad civil. La identidad iberoamericana genera una diferenciación con otro tipo de conceptos aglutinadores como pueden ser Hispanoamérica o Latinoamérica. El primero genera una jerarquización y el segundo una exclusión de España. Los vínculos de Iberoamérica se han fortalecido a lo largo de los años a partir de la actualización de nuevas formas de interacción y relacionamiento como han sido la generación de los espacios de diálogo político-diplomáticos y de la sociedad civil, la cooperación al desarrollo, los flujos económicos, la inversión extranjera directa y los flujos migratorios.

La existencia de la comunidad iberoamericana no solo está en la naturaleza ideacional, sino que materialmente tiene su expresión en las Cumbres Iberoamericanas tal como se afirmaba por los países en la declaración de Guadalajara de 1991:

Representamos un vasto conjunto de naciones que comparten raíces y el rico patrimonio de una cultura fundada en la suma de los 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 (I Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, 1991).

Celestino Del Arenal define la Comunidad Iberoamericana como "un espacio interregional, complejo y multidimensional, con unas señas de identidad propias, de orden principalmente histórico, cultural y

lingüístico, basado en unos valores y un código de conducta, y solo relativamente articulada institucionalmente, que responde, cada vez en mayor medida, a la existencia de un entramado de vínculos, interdependencias e intereses comunes de naturaleza política, económica, social y cultural, a los que trata de dar respuesta a través de la cooperación, y que se proyecta en el escenario global" (Del Arenal, 2011: 15).

4. Las Cumbres Iberoamericanas, la cooperación y el poder normativo

La formación del carácter identitario de Iberoamérica parte del protagonismo español que, desde su carta constitucional, en su artículo 56 confiere al Rey como Jefe de Estado la representación del Estado español en las relaciones internacionales, "especialmente con las naciones de su comunidad histórica". A partir del proceso de cambio político y democratización en España desde 1976 y posteriormente, desde los años ochenta, con los distintos procesos de transición democrática en América Latina un valor cohesionador de las relaciones iberoamericanas fue la democracia y el respeto a los derechos humanos. Con el objetivo de reforzar los vínculos iberoamericanos y contar con un instrumento político de cooperación económico y social, se creó la Conferencia Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, más conocida como Cumbres Iberoamericanas (Ayuso, 2014). La Conferencia Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno fue constituida en el año 1991, en Guadalajara, México, contó con la participación de los 21 países que conforman Iberoamérica y se fundó con el objetivo de crear un espacio común iberoamericano de concertación política y de cooperación. Esta Conferencia reemplazó la Comunidad Hispánica de Naciones. Tal como argumenta Celestino Del Arenal:

Los principales ejes sobre los que se desarrollará esta nueva política iberoamericana basada en la intensificación de las relaciones con América Latina en todos los ámbitos, serán cinco, todos ellos directamente relacionados: (a) el apoyo a la democracia y la defensa de los derechos humanos; (b) la elevación del perfil político y de la concertación en las relaciones bilaterales; (c) el desarrollo de una política de cooperación al desarrollo; (d) la puesta en marcha y consolidación de las Cumbres Iberoamericanas, y (e) la intensificación de las relaciones entre la UE y América Latina (2011: 122).

Es ahí donde la política de cooperación al desarrollo de España servirá para fortalecer y alcanzar la constitución de la comunidad iberoamericana.

Desde el enfoque social constructivista se pone el énfasis en la cooperación al desarrollo a partir, como se argumentó anteriormente, de los factores ideacionales como los valores y las identidades. La política española de cooperación internacional al desarrollo responderá a la constitución y fortalecimiento de la comunidad iberoamericana. A los pocos años de la muerte de Franco, España pasó de ser una economía receptora de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) para convertirse en donante y posicionarse como uno de los principales donantes a nivel mundial de AOD con un aporte de 1,73% en 2018 del total aportado por el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

Un año antes de la primera Cumbre Iberoamericana en 1992, España se incorpora al CAD y, por tanto, incorpora y asume como agenda propia las buenas costumbres internacionalmente en temas de ayuda al desarrollo. Aunque cabe señalar que desde el año 1985 se había creado la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica (SECIPI) como institución política de gestión y planificación de la ayuda al desarrollo. A partir de entonces, se fueron creando diferentes organismos como la Comisión Interministerial de Cooperación Internacional en 1986 y la Agencia Española de Cooperación Internacional en 1988. Posteriormente, en 1995 se instaurará el Consejo de Cooperación para el Desarrollo que estableció un espacio de participación e intercambio de ideas del gobierno, la sociedad civil y empresas en torno a la política de cooperación. Este periodo de institucionalización de la cooperación se presentó bajo la presidencia de gobierno de Felipe González (1982-1996).

A nivel normativo las principales leyes relacionadas con la cooperación son la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Ley 23 de 1998 de 7 de julio) que brindó un marco normativo de los principios y objetivos sobre los que se debía sostener la cooperación y dentro de los cuales se encontraba como fin último, la erradicación de la pobreza. Tal como lo expone José Antonio Alonso (2008: 838) dicha ley trataba de dar solución a dos problemas recurrentes "(I) la limitada capacidad de programación y (II) la deficiente articulación institucional".

De igual forma, otras herramientas normativas en el contexto español como recopila Manuel de la Iglesia-Caruncho (2012: 53–54) han sido la Ley 28 de 2006 de Agencias Estatales para la mejora de los servicios públicos – la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) es una agencia estatal, la Ley 38 de 2006 reguladora de la gestión de la deuda externa, el Real Decreto-ley 16 de 1976 del Fondo de Ayuda al Desarrollo, la Ley 36 de 2010 del Fondo para la Promoción de Desarrollo. Algunos autores (Alonso, 2008; De la Iglesia-Caruncho, 2012; Del Arenal, 2011; Sanahuja, 2009) han analizado detalladamente la política de cooperación española en Iberoamérica. Al inicio, la cooperación española estaba mayoritariamente ligada a los créditos del Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD) pero su presencia en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) hizo reorientar dicha tendencia.

Desde 1991 con la Conferencia Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, el liderazgo de España en este foro se ha materializado a través de 5 etapas. El Cuadro 1 muestra la caracterización de estas etapas. La primera etapa, está conformada por las tres primeras cumbres, donde España ejerció un rol activo y decisivo en la configuración de la identidad iberoamericana y la construcción de marcos normativos comunes. Este liderazgo fue compartido en menor medida por México (Del Arenal, 1994). La primera cumbre se llevó a cabo en Guadalajara, México (1991) y tuvo un énfasis en las afinidades históricas y culturales de los países miembro (Del Arenal, 1994). Con esta declaración, los países empezaron a reconocer un conjunto de valores compartidos y establecer significados intersubjetivos, creando las bases para la constitución de su identidad colectiva (González y Castillo, 2017). La segunda cumbre se llevó a cabo en el año 1992, en Madrid (España) y tuvo como objetivo principal desarrollar instrumentos operativos que permitieran avanzar con los propósitos fundacionales. Durante este periodo (1991 y 1993), España tuvo un rol activo y decisivo en la configuración de la identidad iberoamericana (Del Arenal, 2011: 299). En las conclusiones de la Declaración de la segunda cumbre, se puede evidenciar la interacción y comparación constante que empezaron a tener los países miembros, generando diferentes categorizaciones dentro y fuera del grupo basadas en similitudes y diferencias sociales. Por ejemplo, los países declararon la necesidad “de acrecentar el conocimiento y los lazos fraternales entre los pueblos iberoamericanos”, la “identidad iberoamericana fundada en la idea de la dignidad e igualdad de sus diversas culturas” y el deber de “potenciar lo específicamente propio y lo universal de sus valores compartidos” (II Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, 1992), entre otros. Esta etapa también estuvo caracterizada por una relación igualitaria entre los países miembros (Sanhueza, 2002). La tercera cumbre se llevó a cabo en 1993, en Salvador de Bahía, Brasil y se centró en la discusión sobre el desarrollo. En relación con la identidad colectiva, la declaración resalta que la cumbre encuentra “su razón de ser en el reconocimiento de un acervo cultural común, así como en la riqueza de nuestros orígenes y de su expresión plural”. Entre de los acuerdos logrados se resaltan la necesidad de “acrecentar el conocimiento y los lazos fraternales entre los pueblos iberoamericanos” (III Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, 1993).

La segunda etapa, se desarrolló entre los años 1994 y 1995, que fue marcada por la crisis económica que vivió España, y que como consecuencia, generó un protagonismo y liderazgo débil por parte de este país (Del Arenal, 2011). Esta cumbre se llevó en Cartagena, Colombia y se desarrolló en el contexto de la creación de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Su objetivo principal fue la revisión de los proyectos que se estaban desarrollando y reflexiones en torno a la economía y el comercio de Iberoamérica. Durante la quinta cumbre (1995), se constituyó formalmente la estructura del sistema de cooperación, que empezó a marcar la cooperación Iberoamericana, con especial énfasis en temas de educación y cultura. Esta cumbre se celebró en San Carlos de Bariloche, Argentina.

Con el triunfo de las elecciones del Partido Popular en 1996, España dio un giro en su política internacional, retomó su liderazgo en las cumbres bajo la promoción de sus propios intereses, especialmente los económicos y empezó a presentar iniciativas unilateralmente, centralizando las decisiones y mostrando un comportamiento hegemónico en Iberoamérica (Sanhueza, 2003). El Partido Popular mantuvo su poder durante dos legislaturas continuas (1996 a 2004), y este fue marcando por la incorporación de España a la Unión Europea, a la estructura militar de la OTAN y su cercanía con Estados Unidos. En este periodo, se llevaron a cabo las cumbres de Santiago y Viña del Mar (1996), de Isla Margarita (1997), Oporto (1998), la Habana (1999), ciudad de Panamá (2000), Lima (2001), Bávaro (2002), Santa Cruz de la Sierra (2003) y San José (2004). En concordancia con los intereses de política exterior del Partido Popular, las cumbres tuvieron en común la cooperación para la promoción de la infraestructura productiva, la educación y el desarrollo político de Iberoamérica, como instrumento para la promoción cultural.

Cuadro 1. Caracterización del liderazgo español en las Cumbres Iberoamericanas y la constitución del poder normativo

Etapa	Periodo (años)	Partido político gobernante en España	Cumbre Iberoamericana	Contribución al fortalecimiento de la democracia y los derechos humanos	Flujos de cooperación a América Latina (millones de dólares)	Definición de la etapa
Etapa I	1991-1993	Partido Socialista Obrero Español	I Cumbre Iberoamericana Guadalajara (México) 1991	Reconocimiento de la democracia y el respeto a los derechos humanos como pilares fundamentales de la Comunidad	\$ 1,230	Etapa fundacional. Institucionalización de las Cumbres Iberoamericanas sobre las bases del fortalecimiento de la democracia y los derechos humanos
			II Cumbre Iberoamericana Madrid 1992	Se reafirma el compromiso de los países miembros con la democracia representativa y el respeto a los derechos humanos		
			III Cumbre Iberoamericana Salvador de Bahía 1993 – «Desarrollo, con énfasis en el desarrollo social»	Se vincula el desarrollo social con la consolidación de la democracia y la preservación de los derechos humanos y se trazaron las líneas definitorias para alcanzarlo.		
Etapa II	1994-1995	Partido Socialista Obrero Español	IV Cumbre Iberoamericana Cartagena de Indias 1994	Nuevamente, se reafirma el compromiso con la democracia representativa y el respeto a los derechos humanos. Adicionalmente, se resaltan los esfuerzos de los países centroamericanos por consolidar los procesos de democratización	\$ 3,595	Disminución del liderazgo español a causa de la crisis económica. Se sientan las bases para utilizar la cooperación en educación, cultura y desarrollo político como instrumento para la generación de poder normativo
			V Cumbre Iberoamericana San Carlos de Bariloche 1995	Se vincula la educación como herramienta para fortalecer los procesos democráticos		
Etapa III	1996-2003	Partido Popular	VI Cumbre Iberoamericana Santiago y Viña del Mar 1996 – «Desarrollo Político de Iberoamérica»	Los gobiernos adquirieron el compromiso de fortalecer las Instituciones y la cultura democrática	\$ 89,529	España retoma su liderazgo en las Cumbres. Se plantea la cooperación en educación y cultura como instrumento promover la democracia y los derechos humanos, avanzando significativamente hacia la generación de poder normativo
			VII Cumbre Iberoamericana Isla Margarita 1997	Se continúa fortaleciendo y perfeccionando los sistemas democráticos, progresar cada vez más en el respeto y protección a los derechos humanos		
			VIII Cumbre Iberoamericana Oporto 1998 – «Los Desafíos de la Globalización y la Integración Regional»	A pesar de que se reafirma el compromiso con la democracia y el respeto a los derechos, no se desarrollan compromisos concretos adicionales a los pactados en las Cumbres anteriores.		
			IX Cumbre Iberoamericana La Habana 1999 – «Iberoamérica y la situación financiera internacional en una economía globalizada»	Se menciona sin protagonismo la democracia y los derechos humanos analizados desde el ámbito multilateral		
			X Cumbre Iberoamericana Panamá 2000 – «Unidos por la Niñez y la Adolescencia, Base de la Justicia y la Equidad en el Nuevo Milenio»	Se hace énfasis en la protección de los derechos humanos de los niños y adolescentes		
			XI Cumbre Iberoamericana Lima 2001 – «Unidos para construir el mañana»	Se plantea la cooperación en educación y cultura como instrumento promover la democracia y los derechos humanos.		
			XII Cumbre Iberoamericana Bávoro 2002	Se desarrolla con mayor profundidad la cooperación en educación y cultura como instrumento promover la democracia y los derechos humanos.		
Etapa IV	2004-2010	Partido Socialista Obrero Español	XIII Cumbre Iberoamericana Santa Cruz de la Sierra 2003 – «La inclusión social, motor del desarrollo de la Comunidad Iberoamericana»	Se retoma nuevamente el enfoque de promover el desarrollo social para lograr desarrollos democráticos y protección de los derechos humanos	\$ 65,785	Liderazgo hegemónico de España en las Cumbres. Se fortalece la cohesión de la comunidad iberoamericana y se impulsa su proyección internacional. Esta etapa se centra en resolver problemas como los son, la migración, educación, cultura, desarrollo y el fortalecimiento de la comunidad iberoamericana normativa.
			XIV Cumbre Iberoamericana San José 2004 – «Educar para Progresar»	Se retoma nuevamente el enfoque de la educación como herramienta para fortalecer los procesos democráticos		
			XV Cumbre Iberoamericana Salamanca 2005	Se hace un énfasis especial en la importancia de la educación y la cultura para la consolidación de identidad Iberoamericana. Adicionalmente, se empieza a trabajar sobre las migraciones y los derechos humanos		
			XVI Cumbre Iberoamericana Montevideo 2006 – «Migraciones y Desarrollo»	Se profundizan los trabajos de la cumbre anterior.		
			XVII Cumbre Iberoamericana Santiago de Chile 2007 – «Cohesión social y políticas sociales para alcanzar sociedades más inclusivas en Iberoamérica»	Se hace un énfasis especial en cohesión social derechos humanos.		
Etapa V	2011-2018	Partido Popular	XVIII Cumbre Iberoamericana San Salvador 2008 – «Juventud y Desarrollo»	Se hace un énfasis especial en la educación y los derechos humanos de los jóvenes.	\$ 59,288	Cooperación más horizontal entre España y América Latina y una menor importancia de las cumbres. Se refuerza la estructura normativa de la comunidad iberoamericana, pero desde una visión más horizontal y manteniendo la educación y la cultura como mecanismos para su consolidación.
			XIX Cumbre Iberoamericana Estoril 2009 – «Innovación y Conocimiento»	Se hace un énfasis especial en la innovación y la generación de conocimiento.		
			XX Cumbre Iberoamericana Mar del Plata 2010 – «Educación para la Inclusión Social»	Se hace énfasis en la educación como motor para la inclusión social		
			XXI Cumbre Iberoamericana Asunción 2011 – «Transformación del Estado y desarrollo»	Se hace énfasis en la defensa de la democracia		
			XXII Cumbre Iberoamericana Cádiz 2012 – «Una relación renovada en el Bicentenario de la Constitución de Cádiz»	Se promueven diversas iniciativas para la promoción de la educación y cultura iberoamericana		
			XXIII Cumbre Iberoamericana Panamá 2013 – «El papel político, económico, social y cultural de la Comunidad Iberoamericana en el nuevo contexto mundial»	Se formulan lineamientos para la renovación de la cooperación Iberoamericana. Estos incluyen regionalización y la promoción de la identidad iberoamericana.		
			XXIV Cumbre Iberoamericana Veracruz 2014 – «Iberoamérica en el Siglo XXI: Educación, Innovación y Cultura»	Se hace un énfasis especial en cooperación en educación, innovación y cultura		
			XXV Cumbre Iberoamericana Cartagena de Indias 2016 – «Juventud, emprendimiento y educación»	Se hace un énfasis especial en cooperación en juventud, emprendimiento y educación		
			XXVI Cumbre Iberoamericana La Antigua Guatemala 2018 – «Una Iberoamérica próspera, inclusiva y sostenible»	Se hace un énfasis especial en cooperación para lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible		

Fuente: Elaboración propia.

Las cumbres que se celebraron entre el año 2004 y el año 2010, fueron marcadas por la puesta en marcha de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) y por un declive en la participación de los jefes de estado en las cumbres. En la cumbre de Santa Cruz de la Sierra, del 2003, se aprobó la creación del SEGIB, con el objetivo, entre otros, de fortalecer la cohesión de la comunidad iberoamericana e impulsar su proyección internacional. Esta secretaria, que tiene una estructura institucional permanente y es financiada en su mayoría (70%) por España, se centra en resolver problemas como los son, la migraciones, educación, cultura y desarrollo, entre otros. Con la creación de la SEGIB, España quiso reforzar la idea de la identidad Iberoamericana y restablecer su hegemonía en la región (Zamorano y Bonet, 2018). De hecho, hasta este periodo, España había logrado consolidar una identidad política compartida entorno a Iberoamérica y la construcción de marcos normativos comunes (Del Arenal, 2009). No obstante, debido a una nueva crisis económica en España, el declive en la participación de los jefes de estado en las cumbres y la presencia más activa de China en América Latina (Gil-Barragan *et al.*, 2020), se generó, por un lado, la necesidad de una mayor "latinoamericanización" de las cumbres (Malamud, 2013), por otro, el fortalecimiento de la comunidad iberoamericana normativa (Toral, 2015).

La cooperación al desarrollo tuvo una mayor relevancia en esta etapa, con la legislatura del gobierno socialista de José Luis Rodríguez Zapatero debido a que se brindó mayor importancia dentro de la agenda gubernamental al tema de la cooperación, tanto así que se asumió el compromiso de acercarse al objetivo del 0,7% y se creó la Dirección General de Planificación y Evaluación de las Políticas de Desarrollo (DGPOLDE) que anteriormente había sido la Oficina de Planificación y Evaluación. Tal como señala Celestino Del Arenal (2011: 471), en este periodo se destaca la voluntad política y el dinamismo de materializar las reformas planteadas y resultado de lo anterior fue el aumento de la AOD que nunca antes se había visto y también el consenso en materia de cooperación nuevamente reestablecido. El Ministerio dentro del cual recaía la política de cooperación se renombró como Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (MAEC) y también se cambió el nombre de la AEI que pasó a ser la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID). Sin embargo, la crisis financiera internacional de 2008 marcó un retroceso para la cooperación internacional española.

La renovación de la Conferencia Iberoamericana y la reestructuración del SEGIB, inauguraron la quinta etapa, caracterizada por una cooperación más horizontal entre España y América Latina y por una menor importancia de las cumbres (Caetano, 2015). En la cumbre de 2012, celebrada en Cádiz, España, se inició formalmente el proceso para "latinoamericanizar" la Conferencia Iberoamericana. En esta cumbre, se creó una comisión especial para trabajar en la renovación de las conferencias y en la reestructuración de la SEGIB. Simultáneamente, en este periodo, España, Brasil y México vigorizaron entre sí sus relaciones económicas y políticas. Para los países Latinoamericanos, España se estableció como el país de entrada al mercado común de la Unión Europea y como uno de los principales países que transfirió tecnología a la región. En contraprestación, España recibió inversión extranjera directa y reforzó la estructura normativa de la comunidad iberoamericana (Toral, 2015: 51). La cooperación más horizontal se evidencia en la redistribución de las contribuciones financieras que hacían los países para el funcionamiento de la Conferencia. A partir del 2015, Brasil incrementó su aporte financiero, reduciendo el aporte relativo de España y mostrando un nuevo liderazgo en las cumbres. Adicionalmente, las agendas de las cumbres reflejan cada vez más intereses compartidos de América Latina (Ayuso, 2016). Esto ha llevado a que las cumbres tengan nuevas formas de interacción y de relacionamiento con mayor horizontalidad entre España y América Latina (Zamorano y Bonet, 2018).

La pérdida de importancia de las cumbres se explica principalmente por la aparición de nuevos foros de concertación de alto nivel. Entre estos, se destaca la Cumbre Unión Europea y América Latina y el Caribe, y foros regionales como son la Celac, Unasur, CAN, Mercosur, Alianza del Pacífico y SICA (Castillo, 2019; Ríos, 2011; Sanahuja, 2014). Esto generó que, a partir de la cumbre del 2014, los países Iberoamericanos cambiaron la periodicidad con la que se venían reuniendo, pasando de ser anuales a realizarse bianualmente.

Finalmente, en esta etapa, que fue liderada por el gobierno del presidente Mariano Rajoy (2011-2018) se presentó "un fuerte retraimiento, tanto de actores públicos como privados, en particular en el ámbito financiero: al fuerte recorte de la cooperación al desarrollo se sumó la reducción de los flujos de inversión privada – y en algunos casos, procesos de desinversión –" (Sanahuja, 2016: 239). En este periodo legislativo, España se aleja totalmente del esfuerzo medio del CAD, registrando un descenso acumulado del 68% y posicionándose en cifras previas al ingreso al Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) (Larrú *et al.*, 2019: 26).

La cooperación internacional para el desarrollo ha significado un instrumento más para la constitución de la comunidad iberoamericana. Los países latinoamericanos, salvo Haití, no hacen parte de los países priorizados por el CAD como menos adelantados. Tal como lo resumió un alto cargo de la cooperación española sobre el por qué de esta relación prioritaria:

América Latina es, y siempre ha sido, un destino preferente de la cooperación española (...). Aparte de los lazos históricos y culturales tan evidentes que nos unen a esta región, dicha cooperación pretendió, desde su origen, compartir la experiencia de la transición democrática con las repúblicas latinoamericanas que también sufrieron periodos de dictadura (...). Un segundo factor fue el interés por contribuir a resolver la crisis centroamericana (...) el tercer motivo tenía que ver con las enormes oportunidades que parecía ofrecer América Latina para el proceso de internacionalización de la economía española. (Díaz-Rato, 2007: 349, citado en Sanahuja, 2009: 194)

La cooperación española ha contado con varios elementos definitorios en el mantenimiento de los países latinoamericanos dentro de su especialización geográfica de la cooperación tales como los intereses económicos, seguridad, migraciones, la defensa de los derechos humanos y el fortalecimiento a los valores democráticos.

No se puede encasillar exclusivamente la cooperación española hacia América Latina en una sola variable toda vez que, a través del tiempo, esta ha transitado desde sus inicios con una agenda económica dada la necesidad de impulsar internacionalmente la empresa española a través de los créditos FAD, pasando a una agenda geopolítica por la "securización" de la ayuda a un posterior modelo más multilateral con una europeización de su política exterior y enfocándose en los ODM, donde la superación de la pobreza era el norte que marcaba su camino. Sin embargo, España ha mantenido siempre su estrategia de especialización de la cooperación en Iberoamérica bajo la premisa del fortalecimiento de los valores democráticos y el respeto a los derechos humanos a pesar de que los países menos adelantados se encuentran en mayor proporción en regiones del África Subsahariana y Norte de África.

El mantenimiento de la ayuda a los países de renta media (PRM) se basa fundamentalmente como señala José Antonio Alonso (2007: 90-94) en continuar con el apoyo de los logros en materia de reducción de la pobreza, evitar regresiones en las conquistas sociales y económicas, servir como dinamizador del entorno regional, proveer bienes públicos internacionales y crear un sistema con incentivos consistentes con el desarrollo. En los PRM se cuentan con instituciones y medios que permiten absorber de manera más eficiente la ayuda y posibilitando la apropiación, alineamiento y la armonización de esta a los instrumentos nacionales públicos de gestión.

La estrategia de mantenimiento de la cooperación al desarrollo de España en América Latina le permite a España ser el puente para la relación de Europa con esta región a partir de su propia constitución como potencia normativa en Iberoamérica. España ha impulsado con países como Brasil, Argentina y Chile la cooperación triangular para llegar a países como Haití, Guatemala, Uruguay, Bolivia y Paraguay. Sin embargo, no existe una estrategia iberoamericana de cooperación, apenas se cuenta con la elaboración de marcos de asociación (documentos de estrategia país) con varios países latinoamericanos.

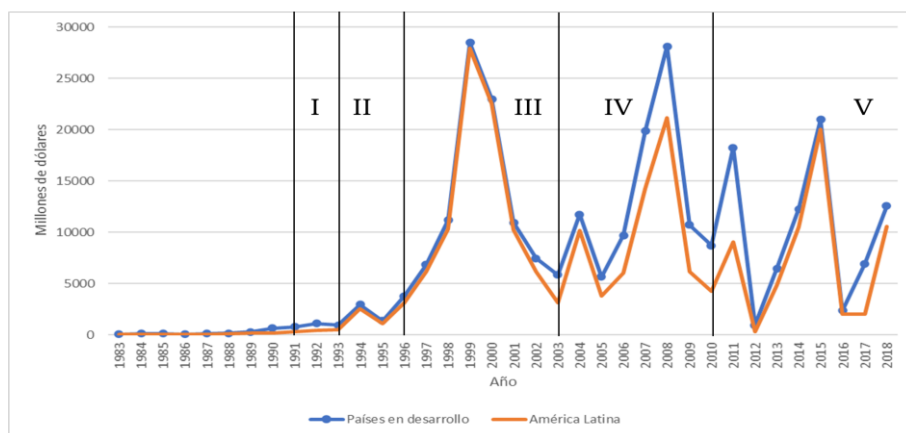
5. Las Cumbres Iberoamericanas y la cooperación española

Como se puede observar en el Gráfico 2, la evolución de la cooperación española hacia América Latina ha mantenido una estrecha relación con el protagonismo y liderazgo que España ha ejercido en la Cumbres Iberoamericanas. Como se explicó anteriormente, este liderazgo se puede dividir en cinco etapas: (I) rol activo y decisivo de España en la configuración de la identidad iberoamericana y la construcción de marcos normativos comunes (1991-1993); (II) liderazgo débil como consecuencia de la crisis económica de España (1994, 1995); (III) liderazgo de España en el desarrollo de proyectos concretos en educación y cultura, con un énfasis marcado en la promoción de la democracia y los derechos humanos (1996-2003); (IV) liderazgo hegemónico de España en el fortalecimiento de la cohesión de la comunidad iberoamericana (2004-2010); (V) y una cooperación más horizontal entre España y América Latina (2011-2018).

Antes de la creación de la Conferencia Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, los flujos de cooperación hacia América Latina eran mínimos. Con la creación de esta institución en 1991, la cooperación empezó a incrementar paulatinamente en la etapa fundacional (1991-1993). A pesar de la crisis económica de España, los flujos de cooperación continuaron aumentando en 1994. Esta cooperación aumentó significativamente durante la tercera etapa, que está caracterizada por un liderazgo activo de España para impulsar las Cumbres Iberoamericanas. Con este liderazgo, la formalización de la estructura del sistema de cooperación en 1995 y con el cambio de la política internacional española generada por el Partido Popular en 1996, la ayuda oficial al desarrollo (AOD), los Otros Flujos Oficiales (OFO) y la cooperación privada hacia América Latina, alcanzó su mayor cuantía en los años 1999 (27.933 millones de dólares) y 2008 (21.172 millones de dólares).

Contrario a esta tendencia, en el periodo comprendido entre el 2009 y el 2012, la cooperación disminuyó sustancialmente, llegando a un mínimo de 924,6 millones de dólares en el 2012. La reducción en los montos de cooperación coincide con el debilitamiento del liderazgo de España en las cumbres. Finalmente, los flujos de cooperación de España hacia América Latina vuelven a repuntar, llegando a 20.027 millones de dólares en 2015. Este nuevo aumento empieza a producirse bajo la primicia de trabajar por la "latinoamericanización" de las cumbres y una cooperación más horizontal entre España y América Latina.

Gráfico 2. Flujos de cooperación de España con países en desarrollo y América Latina, demarcada por etapas (AOD+OFO+privado)



Fuente: Elaboración propia a partir de base de datos "total receipts by country and region (ODA+OOF+private)" del CAD OECD 2020.

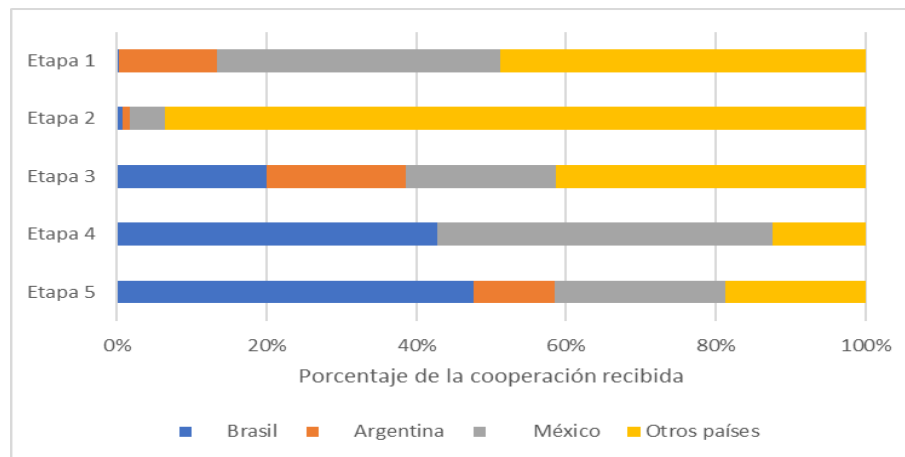
Es importante notar que los flujos de la cooperación de España hacia países en desarrollo se concentran ampliamente en América Latina. Desde la creación de la Conferencia Iberoamericana hasta el 2018, el 78% de la cooperación total que España ha destinado para países en vía de desarrollo se han dirigido a América Latina. Estos a su vez, se concentran en Brasil, México y Argentina, los cuales representan el 28%, 23% y 15% del monto total recibido, respectivamente. El Gráfico 3 muestra la cooperación recibida por estos tres países, dividida por las etapas analizadas previamente. En la etapa fundacional, la cooperación de España se concentró principalmente en México, país con el cuál se compartió cierto liderazgo. En la segunda etapa, los pocos recursos se dirigieron a diferentes países.

En la tercera etapa, la cooperación se concentró relativamente igual entre México (29.336 millones de dólares), Brasil (29.287 millones de dólares) y Argentina (27.114 millones de dólares). La cooperación restante (60.256 millones de dólares) se destinó a otros países, entre los cuales Chile (11.927 millones de dólares) y Colombia (4.962 millones de dólares) fueron los más beneficiarios. En esta etapa, Brasil, México y Argentina recibieron el 59% de los recursos totales y en promedio América latina recibió 11.230 millones de dólares anuales, siendo esta la etapa en la que España destinó más recursos.

En la cuarta etapa, que es caracterizada por un liderazgo débil de España y por una disminución sustancial en la cooperación. En esta etapa, Brasil y México se mantuvieron como los principales receptores de cooperación con 8.338 millones de dólares (43% del total) y 6.137 millones de dólares (32% del total) respectivamente. En este periodo, España redujo en 55% la cantidad de recursos dirigidos a la región, sin asignación para Argentina y con un aumento en la cooperación con Brasil.

En la quinta etapa, España incrementó nuevamente la cooperación, destinando 7.173 millones de dólares en promedio anual. Así mismo, Brasil se consolidó como el país que obtuvo mayores recursos, representando el 48% del total de la cooperación destinada para América Latina. Por su lado, México representó el 23% y Argentina el 11% del total. La concentración de recursos en Brasil tiene relación con el incremento de liderazgo que este país empezó a ejercer en las cumbres. En esta etapa, la concentración de los recursos en Brasil, México y Argentina aumentó, representando el 81% de los recursos totales destinados a América Latina.

Gráfico 3. Participación de los flujos de cooperación entre España y principales países receptores de América Latina.

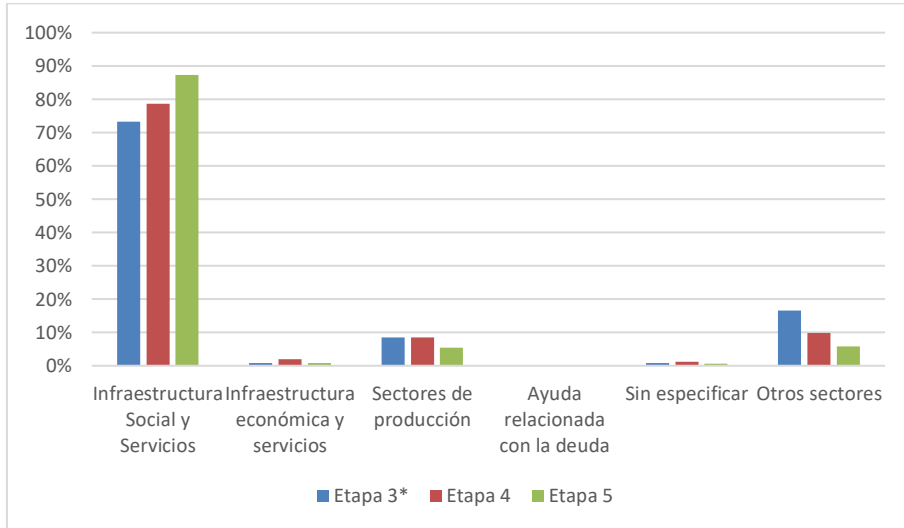


Fuente: Elaboración propia a partir de base de datos "total receipts by country and region (ODA+OOF+private)" del CAD OECD 2020.

Al analizar los sectores a los cuales España ha dirigido su cooperación, se encuentra una tendencia marcada hacia el sector de infraestructura social y servicios, con especial énfasis en proyectos de educación y gobierno y sociedad civil. Los gráficos 4, 5 y 6 muestran los principales sectores en los que se dirigió la cooperación de España en Brasil, México y Argentina, respectivamente. Debido a una limitación en los datos disponibles, las gráficas muestran únicamente las etapas 3, 4 y 5.

En el caso de Brasil, la cooperación se dirigió principalmente al sector de infraestructura social y servicios, representados principalmente por cooperación en educación (61% del total de la cooperación) y en segundo lugar por gobierno y sociedad civil (13% del total de la cooperación). Continuando con esta tendencia, en México y Argentina, el sector de infraestructura social y servicios fue el sector que recibió la mayor cantidad de recursos de cooperación. Representando el 75% del total recibido para México y el 62% para Argentina. Similar al caso de Brasil, la cooperación de este sector se dirigió principalmente a proyectos de educación (28% en México y 18% en Argentina) y en gobierno y sociedad civil (22% en México y 11% en Argentina).

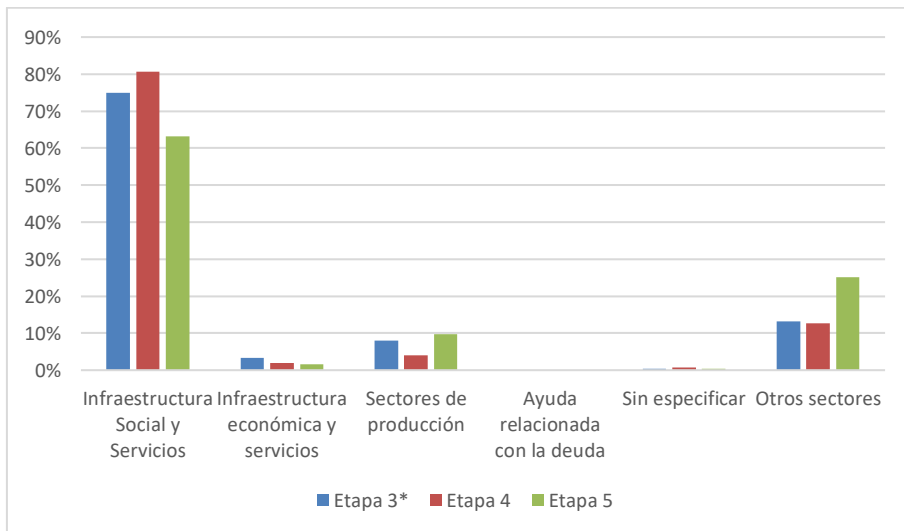
Gráfico 4. Cooperación de España hacia Brasil, dividida por sectores y etapas



Fuente: Elaboración propia a partir de base de datos "Creditor Reporting System (CRS)" del CAD OECD 2020.

*Debido a una limitación en los datos disponibles, las gráficas muestran una parte de la etapa 3 (del año 2002 al 2003).

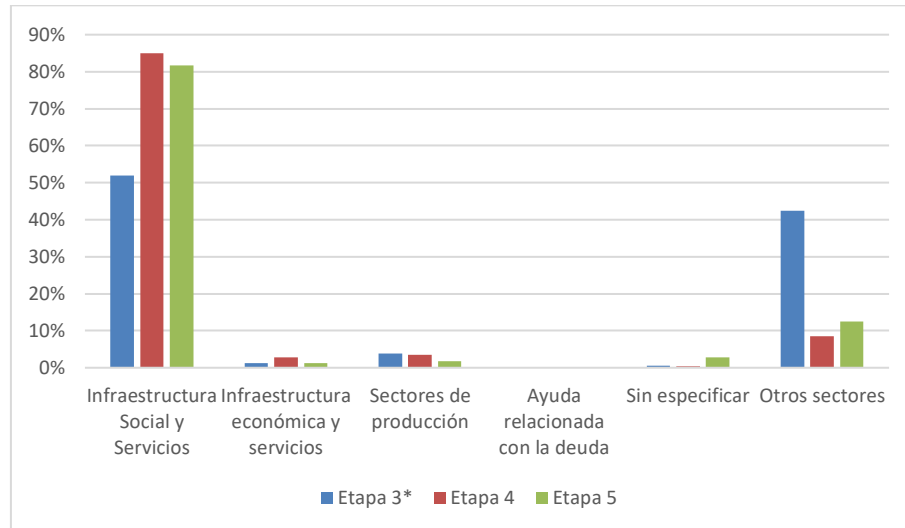
Gráfico 5. Cooperación de España hacia México, dividida por sectores y etapas



Fuente: Elaboración propia a partir de base de datos "Creditor Reporting System (CRS)" del CAD OECD 2020.

*Debido a una limitación en los datos disponibles, las gráficas muestran una parte de la etapa 3 (del año 2002 al 2003).

Gráfico 6. Cooperación de España hacia Argentina, dividida por sectores y etapas



Fuente: Elaboración propia a partir de base de datos "Creditor Reporting System (CRS)" del CAD OECD 2020.

*Debido a una limitación en los datos disponibles, las gráficas muestran una parte de la etapa 3 (del año 2002 al 2003).

Los flujos de cooperación sugieren que, contrario a lo que se esperaría, estos están concentrados en los países más ricos de América Latina y no en los países más necesitados. Estos tres países tienen el producto interno bruto (PIB) más alto de América Latina y representan conjuntamente el 62% del total del PIB de la región (Banco Mundial, 2020). Adicionalmente, al parecer, los flujos de cooperación responden a los cambios de liderazgo que ha tenido España en las cumbres. En la etapa en la que España lideró las cumbres (etapas 1, 3 y 4), los recursos fueron mayores, mientras que cuando su liderazgo se disminuyó (etapas 2 y 5) también se redujo la cooperación. Adicionalmente, en la quinta etapa se ve como los flujos de cooperación privilegian el nuevo liderazgo que Brasil empieza a ejercer en las cumbres. Finalmente, los flujos de cooperación muestran que España ha privilegiado los proyectos que se relacionan con la educación y el gobierno y la sociedad civil, mostrando continuidad de la política exterior que llevó España entre 1996 y el 2004 sobre la promoción cultural.

6. Conclusiones

El liderazgo y rol activo de España en las cumbres ha permitido la generación del poder normativo a través del fortalecimiento de la democracia y de los derechos humanos, el cual, se puede analizar a partir de 5 etapas. En la primera etapa, que comprende el periodo fundacional (1991 y 1993) España tuvo un liderazgo activo en la construcción de la identidad iberoamericana y la formulación de marcos normativos comunes.

En la segunda etapa (1994) la crisis económica española impactó negativamente el liderazgo que este país mostró en la etapa fundacional. En la tercera etapa (1996 hasta el 2003), España vivió su resplandor como líder normativo, dirigiendo las agendas de las cumbres hacia la promoción cultural a partir de la cooperación para la educación y el desarrollo político de Iberoamérica. La cuarta etapa (2004-2010) se desarrolló en medio de una nueva crisis económica de España que significó una disminución en su liderazgo y en los recursos de cooperación. Finalmente, en la quinta etapa (2011-2018), se observa un liderazgo de España compartido con otros países de América Latina, entre los cuales se destaca Brasil. Este liderazgo compartido viene acompañado por un aumento en los recursos de cooperación, aunque inferior a los otorgados en la tercera etapa, y que se concentran con mayor intensidad en Brasil, México y Argentina.

El movimiento de los flujos de cooperación entre España y América Latina y su relación con el grado de liderazgo de España en las cumbres, sugieren que la cooperación española no ha tenido como prioridad contribuir al desarrollo de los países más pobres de la región, sino que, al parecer, han sido un instrumento de difusión normativa mediante el cual España ha contribuido a la construcción de la identidad iberoamericana y su promoción cultural.

La constitución y fortalecimiento de la comunidad iberoamericana ha estado presente en mayor o menor medida en la política exterior de todos los gobiernos españoles, sin embargo, no ha contado un con plan estratégico iberoamericano focalizado. En cambio, ha sido impulsada la comunidad bajo dinámicas de la agenda económica y política de España quien financiaba en mayor medida no solo las cumbres sino su arquitectura institucional iberoamericana. La constitución como potencia normativa en Iberoamérica a través de la cooperación internacional en el fortalecimiento de la democracia y el respeto a los derechos humanos, manteniendo sus esfuerzos en países de renta media y alejándose del objetivo principal de los países del CAD de luchar contra la pobreza, es una clara respuesta a la importancia de Iberoamérica para el proyecto de política exterior de España.

Referencias bibliográficas

- Abdelal, R., Herrera, Y. M., Johnston, A. I. y McDermott, R. (2006): "Identity as a Variable", *Perspectives on Politics*, 4 (04): 695-711. <https://doi.org/10.1017/S1537592706060440>
- Adler, E. (1997a): "Imagined (Security) Communities: Cognitive Regions in International Relations", *Millennium. Journal of International Studies*, 26 (2): 249-277. <https://doi.org/10.1177/03058298970260021101>
- (1997b): "Seizing the Middle Ground: Constructivism in World Politics", *European Journal of International Relations*, 3: 319-363.
- Adler, E. y Barnett, M. (1998): *Security communities*. Cambridge: Cambridge University Press. (Vol. 62).
- Alexandrov, M. (2003): "The Concept of State Identity in International Relations: A Theoretical Analysis", *Journal of International Development and Cooperation*, 10 (1): 33-36.
- Alonso, J. A. (2007): "Los países de renta media y la doctrina de la ayuda", en Alonso, J. A. ed.: *Cooperación con países de renta media: 79-108*. Madrid: Editorial Complutense.
- (2008): "La cooperación al desarrollo una política en construcción", en Tezanos, J. y S. Del Campo, S. eds.: *España siglo XXI. Tomo 2. La política*. Madrid: Editorial Biblioteca Nueva.
- Ayuso, A. (2014): "The Recent History of Spain Latin-America Relations", en David, G. y Pacheco, R. eds.: *Contemporary Spanish Foreign Policy*. London: Routledge.
- (2016): "El espacio iberoamericano en el orden global", en Soria, A.B., Breckenridge, S.S. y M. F. M. Camacho, M.F.M. eds.: *Iberoamérica y el nuevo regionalismo*: 35-60. San José: FLACSO.
- Banco Mundial (2020): *PIB (US\$ a precios actuales)*.
- Barnett, M. (2014): "Social constructivism", en Baylis, J., Smith, S. y Owens, P. eds.: *The Globalization of World Politics: An introduction to international relations*: 155-168. Oxford: Oxford University Press. (6ª ed.).
- Caetano, G. (2015): "El rol de la SEGIB en los nuevos contextos históricos y geopolíticos: razones y pistas para una renovación", en Soria, A.B., Breckenridge, S.S. y Morales, M.F. eds.: *Iberoamérica y el nuevo regionalismo*: 193-210. San José: FLACSO. (Tomo 2).
- Castillo, A. (2013): "Perspectivas y dimensiones de una gobernanza global: el futuro de la Unión Europea como actor internacional", *OASIS*, 21: 95-114.
- (2019): "Confianza e integración en Latinoamérica", *Reflexión Política*, 41 (21): 207-225. <https://doi.org/10.1177/03058298970260021101>
- (2020): *Consolidación de la paz y seguridad regional: las Medidas de Confianza Mutua en Suramérica*. Madrid: Universidad Complutense de Madrid.
- Checkel, J. (1999): "Social construction and integration", *Journal of European Public Policy*, 6 (4): 545-560. Disponible en web: <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/135017699343469>
- De Francisco, A. y Aguiar, F. (2003): "Identidad, normas e intereses", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 104: 9-27. <https://doi.org/10.2307/40184567>
- De la Iglesia-Caruncho, M. (2012): "La política española de cooperación y la eficacia de la ayuda", en *La eficacia de la ayuda y la cooperación española*: 49-96. Madrid: Editorial Complutense.

- Del Arenal, C. (1994): *La política exterior de España hacia Iberoamérica*. Madrid: Editorial Complutense.
- (2009): "Identidades, valores e intereses en las relaciones entre España y América Latina", en Arenal, C. ed.: *España y América Latina 200 años después de la Independencia: valoración y perspectivas*. 936-991. Madrid: Marcial Pons.
- (2011): *Política exterior de España y Relaciones con América Latina. Iberoamericanidad, Europeización y Atlantismo en la política exterior española*. Madrid: Fundación Carolina.
- Derrida, J. (1989): "La estructura, el signo y el juego en el discurso de las ciencias humanas", en Derrida, J. ed.: *La escritura y la diferencia*: 383-401. Barcelona: Anthropos.
- Finnemore, M. y Sikkink, K. (1998): "International Norm Dynamics and Political Change", *International Organization*, 52 (4): 887-917. <https://doi.org/10.1162/002081898550789>
- Foucault, M. (2013): *Archaeology of Knowledge*. London: Routledge. (2ª ed.). <https://doi.org/10.4324/9780203604168>
- Gil-Barragan, J. M., Aguilera-Castillo, A. y Suárez Galeano, L. (2020): "A Bibliometric Analysis of China-Latin America Economic and Political Relations", *Latin American Policy*, 11 (2): 290-312. <https://doi.org/10.1111/lamp.12191>
- González, D. y Castillo, A. (2017): "Seguridad Multidimensional y Cooperación Regional: nuevos escenarios para Iberoamérica", en Alda, S. y Ferreira, S. eds.: *Escenarios de inseguridad en América Latina y los actuales retos en Colombia*. 181-212. Madrid: IUGM.
- Hopf, T. (1998): "The Promise of Constructivism in International Relations Theory", *International Security*, 23 (1): 171-200.
- I Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno (1991). *Declaración de Guadalajara*. Guadalajara.
- II Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno (1992). *Declaración de Madrid*. Madrid.
- III Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno (1993). *Declaración de Salvador de Bahía*. Salvador Bahía.
- Jepperson, R. L., Wendt, A. y Katzenstein, P. J. (1996): "Norms, Identity, and Culture in National Security", en Katzenstein, P. J. ed.: *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*. 33-75. New York: Columbia University Press.
- Krasner, S. D. (1983): *International Regimes*. Ithaca: Cornell University Press.
- Lapid, Y. y Kratochwil, F. V. eds. (1996): *The Return of Culture and Identity in IR Theory*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Larrú, J. M., Olivé, I. y Pérez, A. (2019): "Cooperación española y política exterior: trayectoria histórica comparada", *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, 44: 21-33.
- Malamud, C. (2013): *La reforma del sistema iberoamericano*. Madrid: Real Instituto Elcano.
- Manners, I. (2002): "Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?", *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 40 (2): 235-258. <https://doi.org/10.1111/1468-5965.00353>
- Onuf, N. G. (2013): *World of Our Making. Rules and Rule in Social Theory and International Relations (Reissued)*. Oxon: Routledge.
- Ríos, J. (2011): "UNASUR o la Confluencia de dos Liderazgos Regionales de Signo Dispar: Brasil y Venezuela", *Reflexión Política*, 13 (25): 50-63.
- Ruggie, J. G. (1998): "What Makes the World Hang Together? Neo-utilitarianism and the Social Constructivist Challenge", *International Organization*, 52 (4): 855-885. <https://doi.org/10.1162/002081898550770>
- Sanahuja, J. A. (2005): "Seguridad, desarrollo y lucha contra la pobreza tras el 11-S los Objetivos del Milenio y la "securitización" de la ayuda", *Documentación Social*, 136: 25-42.
- (2009): "Iberoamérica en la política española de cooperación al desarrollo: los dilemas entre las identidades, los valores y los intereses", en Del Arenal, C. ed.: *España y América Latina 200 años después de la independencia. Valoración y perspectivas*. Madrid: Marcial Pons.
- (2014): "Enfoques diferenciados y marcos comunes en el regionalismo latinoamericano: Alcance y perspectivas de UNASUR y CELAC", *Pensamiento Propio*, 14 (39): 75-108.
- (2016): "España, América Latina y Cuba tras el periodo Rajoy: Balance y perspectivas de la política exterior", en Serbin, A. ed.: *¿Fin de ciclo y reconfiguración regional? América Latina y las relaciones entre Cuba y los Estados Unidos*. 235-272. Buenos Aires: CRIES.
- Sanhueza, R. A. (2002): "El Sistema De Cumbres Iberoamericanas", en M. T. y Jiménez, L. R. eds.: *El Sistema De Cumbres Iberoamericanas. Balance De Una Década Y Estrategias De Consolidación*. 21-33. Madrid: Instituto Ortega y Gasset.

- (2003): *Las Cumbres Iberoamericanas ¿Comunidad de Naciones o Diplomacia Clientelar?* Santiago de Chile: Editorial Universitaria y FLACSO-Chile.
- Toral, P. (2015): "An Iberoamerican Normative Community: A Constructivist Analysis of Normative Power after the Financial Crisis", *Latin American Policy*, 6 (1): 41–54. <https://doi.org/10.1111/lamp.12060>
- Urrestarazu, U. S. (2015): "Identity in International Relations and Foreign Policy Theory", en *Theorizing Foreign Policy in a Globalized World*: 126–149. London: Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1057/9781137431912_7
- Wendt, A. (1994): "Collective Identity Formation and the International State", *The American Political Science Review*, 88 (2): 384–396. <https://doi.org/10.2307/2944711>
- (1999): *Social Theory of International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Zamorano, M. M. y Bonet, L. (2018): "The reshaping of Ibero-American cultural diplomacy in the beginning of the XXI century: the declining of the Spanish historical hegemony?", *International Journal of Cultural Policy*, 24 (5): 664–680. <https://doi.org/10.1080/10286632.2018.1514035>

Breve CV de los autores

Alberto Castillo es Decano Facultad de Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Santo Tomás (Colombia). Investigador Asociado del Instituto Complutense de Estudios Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid (España).

Juan Manuel Gil-Barragan es Doctor en Administración y Dirección de Empresas de la Universidad Politécnica de Valencia (España). Máster en Relaciones Internacionales (Inglaterra), especialista en Comercio Internacional y profesional en Finanzas y Comercio Exterior. Acredita una amplia experiencia docente, consultoría e investigación en Negocios Internacionales y está interesado en el desarrollo de la capacidad de emprendimiento internacional e innovación en los estudiantes, desde una perspectiva humana e integral.