

La adhesión de Andorra al sistema de Cumbres Iberoamericanas. Motivaciones internas, aspectos jurídicos y proyección internacional

Andorra's Accession to the Ibero-American Summit System. Internal motivations, legal aspects and international projection

JORDI XUCLÀ*

Revista Electrónica Iberoamericana (REIB), Vol. 19, No. 2, (diciembre de 2025), pp. 122-145.
ISSN: 1988 – 0618. Doi: <https://doi.org/10.20318/reib.2025.10065>. ORCID: 0000-0002-2837-3373
Fecha de recepción: 26/04/2025. Fecha de aceptación: 23/09/2025

Resumen

Andorra fue aceptada en el sistema de las Conferencias Iberoamericanas de Jefes de Estado y de Gobierno en la XIV Cumbre de San José de Costa Rica de 2004 e ingreso efectivamente en la XV Cumbre Iberoamericana de Salamanca de 2005. De esa manera, el Principado de Andorra culminaba uno de los objetivos de su política exterior desde la aprobación de la Constitución de 1993 como era estar presentes en foros multilaterales en los que poder multiplicar la eficacia de su acción exterior. De forma paralela, Andorra ingresó en la Organización Mundial de la Francofonía aplicando una de las constantes de su política exterior como es el equilibrio en la relación con sus

* Doctor en Comunicación por la Universidad Ramon Llull y Profesor Asociado de Relaciones Internacionales en la misma Universidad. Licenciado en derecho por la Universidad de Girona y Diplomado en Altos Estudios de la Defensa por CESEDEN. Ha sido Senador (2000-2004), Diputado en el Congreso de los Diputados (2004-2019) y Miembro de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa (2011-2019) donde ha sido Miembro del Comité de Elección de Jueces del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y de la Comisión de Venecia. Correo electrónico: jordixc@blanquerna.edu

países vecinos y sus respectivas comunidades culturales y de valores. Esta investigación indaga en las motivaciones de las instituciones andorranas para solicitar el ingreso en el sistema de Cumbres Iberoamericanas, la negociación de su ingreso, así como su rol activo en el sistema que le llevó a organizar la XXVIII Cumbre Iberoamericana en Andorra en 2021 y a tener un papel activo en la Secretaría General Iberoamericana.

Palabras clave: Cumbres Iberoamericanas, Política exterior de Andorra, multilateralismo, negociación, Copríncipes, Secretaría General Iberoamericana.

Abstract

Andorra was accepted into the system of Ibero-American Conferences of Heads of State and Government at the 14th Summit in San José, Costa Rica in 2004, and officially joined at the 15th Ibero-American Summit in Salamanca in 2005. In doing so, the Principality of Andorra fulfilled one of the key objectives of its foreign policy since the adoption of its 1993 Constitution: to be present in multilateral forums where it could amplify the effectiveness of its external action.

At the same time, Andorra joined the International Organization of La Francophonie, applying one of the constants of its foreign policy—maintaining balance in its relationship with neighboring countries and their respective cultural and value-based communities. This research explores the motivations of Andorran institutions for seeking membership in the Ibero-American Summit system, the negotiation process surrounding its admission, as well as its active role within the system, which led to Andorra hosting the 28th Ibero-American Summit in 2021 and taking on an active role in the Ibero-American General Secretariat.

Keywords: Ibero-American Summits, Andorra's foreign policy, multilateralism, negotiation, Co-Princes, Ibero-American General Secretariat.

Sumario

Introducción. I. Formulación de las hipótesis. II. Marco teórico y discusión. 2.1. Origen y trayectoria de las Cumbres Iberoamericanas. 2.2. Naturaleza de las Cumbres Iberoamericanas. III. Estudio de caso: la adhesión de Andorra al sistema de Cumbres Iberoamericanas. 3.1. Los antecedentes y las motivaciones de la solicitud de adhesión. 3.2. La negociación de la adhesión. 3.3. El desempeño de Andorra en las Cumbres y la SEGIB. 3.3.1 *La organización de la XXVIII Cumbre Iberoamericana en Andorra y la Secretaría Pro Tempore*. IV. Validación de las hipótesis. Conclusiones.

Introducción¹

La relación del Principado de Andorra con la Comunidad Iberoamericana ha sido poco estudiada. El ingreso de Andorra en el sistema de Conferencias de las Cumbres Iberoamericanas en 2005 no ha sido objeto hasta el día de hoy de una investigación académica sistemática.

Este trabajo se propone indagar en las motivaciones que llevaron al Gobierno andorrano a presentar la candidatura para el ingreso del país en la máxima expresión institucionalizada de la Comunidad Iberoamericana. Igualmente, se estudian los aspectos jurídicos de esta decisión y el impacto de la misma en la proyección internacional del Principado.

Para ello, es preciso analizar el marco teórico del origen y trayectoria de las Cumbres Iberoamericanas (CI), así como la bibliografía académica en Relaciones Internacionales centrada en las notas características de la Comunidad Iberoamericana. En una segunda parte del trabajo se investiga específicamente la adhesión de Andorra al sistema de Cumbres Iberoamericanas.

I. Formulación de las hipótesis

Hipótesis 1: El Gobierno de Andorra impulsó el ingreso del Principado en el sistema de Cumbres Iberoamericanas como una forma de proyección internacional en un sistema multilateral que le permite el acceso permanente y estructurado con los países de la Comunidad Iberoamericana de Naciones.

Hipótesis 2: La decisión de Gobierno de Andorra de solicitar el ingreso del Principado en las reuniones de las Cumbres Iberoamericanas fue una medida que buscó encontrar un contrapunto a la histórica relación con la Francofonía y un nuevo equilibrio entre el mundo de habla francesa y el mundo de habla española y portuguesa.

II. Marco teórico y discusión

Este apartado está dedicado al estudio de las características y el origen de las Cumbres Iberoamericanas. Igualmente, se estudia la naturaleza de las Cumbres Iberoamericanas como un mecanismo intergubernamental de concertación política y cooperación multilateral, sin personalidad jurídica propia, que ha dado lugar a un sistema institucional denominado “Sistema de Cumbres Iberoamericanas”, integrado por espacios de diálogo político, programas de cooperación y una secretaría permanente.

¹ Todas las páginas web citadas en este artículo fueron consultadas por última vez, el 21 de abril de 2025.

2.1. Origen y trayectoria de las Cumbres Iberoamericanas

Las Cumbres Iberoamericanas se presentan como una de las conferencias internacionales más relevantes reuniendo a los 22 países de la Comunidad Iberoamericana: 19 naciones de América Latina de habla hispana y portuguesa, junto con España, Portugal y Andorra². La pertenencia a las Cumbres ha estado tradicionalmente delimitada por dos criterios: uno geográfico (América Latina y la Península Ibérica) y otro lingüístico (naciones de habla española y portuguesa)³.

El formato de las Cumbres, similar al de las reuniones del G8, se ha centrado principalmente en encuentros de Jefes de Estado y de Gobierno. Estos encuentros han sido pilares fundamentales y han contribuido a consolidar las Cumbres como un mecanismo clave de cooperación multilateral. La página web del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación de España, detalla las siguientes características de las Cumbres Iberoamericanas:

“La Cumbre de jefes de Estado y de Gobierno es la máxima instancia de la Conferencia Iberoamericana, que se apoya en los acuerdos alcanzados durante las reuniones de ministros de Relaciones Exteriores, de las Redes de Coordinadores Nacionales y de responsables de Cooperación, así como en las reuniones ministeriales sectoriales del ámbito iberoamericano. Desde 2014 se celebra cada dos años y están invitados a participar los jefes de Estado y de Gobierno de los 22 países que la forman. Italia, Francia, Países Bajos, Bélgica, Filipinas, Marruecos y Haití tienen el estatuto de observadores asociados. La educación, la sanidad, la cultura, el empleo, la integración o la inmigración han estado presentes en las agendas de todas las Cumbres Iberoamericanas, que tampoco se han olvidado de temas políticos como el desarme, el terrorismo, la globalización o el fortalecimiento de las democracias”⁴.

La primera Cumbre Iberoamericana se celebró en la ciudad mexicana de Guadalajara los días 18 y 19 de julio de 1991. Fue convocada por iniciativa de México, con el apoyo activo de España. Se propuso la idea de reforzar la interacción histórica entre los pueblos iberoamericanos a través de un foro político al más alto nivel, facilitando un debate abierto y creando una plataforma común de acción para hacer frente a los desafíos del mundo moderno. Como dispone la Declaración de Guadalajara⁵, se establece el objetivo de examinar conjuntamente los grandes retos que enfrentan los países iberoamericanos en un mundo en transformación.

2 “Cumbres Iberoamericanas”, Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación. <https://www.exteriores.gob.es/es/PoliticaExterior/Paginas/CumbresIberoamericanas.aspx>

3 Pedro Borges Morán, “Las Cumbres Iberoamericanas o la actualización de una comunidad histórica”, *Cuadernos de estrategia*, 92 (1997): 177.

4 “Cumbres Iberoamericanas”.

5 “Declaración final de la Cumbre Iberoamericana de Salamanca”, SEGIB, 2005, <https://www.segib.org/wp-content/uploads/Declaracion%20de%20Salamanca.pdf>

Las dos primeras cumbres supusieron el nacimiento del entorno político iberoamericano, ya que se formularon los principios fundamentales de la interacción entre los Estados miembros de la Conferencia. Aunque, en un primer momento, “los países evitaran a toda costa la institucionalización”⁶ del organismo, se creó una Secretaría *Pro Tempore*, integrada por el país que celebraba la Cumbre y los países que organizaron la Cumbre anterior y el encargado de organizar la siguiente⁷. Careciendo de eje temático, las dos primeras Cumbres reflejaron el deseo de los Estados miembros de reunificar las identidades compartidas a pesar de las existentes diferencias históricas y políticas, emprendiendo un proyecto de desarrollo transatlántico⁸.

Desde 1993, cada cumbre gira en torno a un tema específico, seleccionado por el país anfitrión con el consenso de todos los Estados miembros. Las consiguientes Cumbres ponen de manifiesto cuestiones trascendentales como la educación, el comercio o la integración económica. Asimismo, se pretenden solucionar los inherentes problemas de lo que inicialmente fue una de las fortalezas de las Cumbres: su escasa institucionalización.

Fue tras la V Cumbre Iberoamericana de San Carlos de Bariloche (1996) cuando se comenzó con la paulatina estructuración de las Cumbres⁹, con la posterior adopción de nuevos formatos para las reuniones (VI Cumbre Iberoamericana de Santiago de Chile y Viña del Mar), la adopción de un logotipo (VII Cumbre Iberoamericana celebrada en la Isla Margarita) o la creación de un organismo permanente¹⁰. Esta necesidad fue expuesta en la VIII Cumbre Iberoamericana de Oporto, materializándose con la creación de la SECIB (Secretaría de Cooperación Iberoamericana)¹¹. Durante la XII Cumbre Iberoamericana de Bávaro (2002), se acordó una reforma de la estructura organizativa de las Cumbres, “elevando el rango de la SECIB a la condición de Secretaría General Iberoamericana (SEGIB)”¹².

2.2. Naturaleza de las Cumbres Iberoamericanas

La Comunidad Iberoamericana de Naciones (CIN) se define como “una conjunción de voluntades de los gobiernos de los países iberoamericanos”¹³ para un desarrollo

6 Álvarez-Cascos Gil, “Las crisis en el pasado, presente y futuro de las Cumbres Iberoamericanas: ¿Reformulación o agotamiento?”, 28.

7 Celestino del Arenal, *Política exterior de España y relaciones con América Latina: Iberoamericanidad, europeización y atlantismo en la política exterior española* (Madrid: Fundación Carolina, 2011), 294.

8 Álvarez-Cascos Gil, *Ibid.*, 28-29.

9 Raúl Andrés Sanhueza Carvajal, *Las cumbres iberoamericanas: ¿Comunidad de naciones o diplomacia clientelar?* (Santiago de Chile: FLACSO Chile, 2003), <https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/14741-opac>

10 Álvarez-Cascos Gil, “Las crisis en las Cumbres”, 30-33.

11 del Arenal, *Política exterior de España y relaciones con América Latina*, 154.

12 *Ibid.*

13 Christian Freres, “La corta historia de las Cumbres: 1991-2004”, en *Las Cumbres Iberoamericanas (1991-2005): logros y desafíos*, coord. por Celestino del Arenal (Madrid: Fundación Carolina, 2005), p. 6.

conjunto, siendo una “convergencia política entre todos los países hispano y luso hablantes de América Latina y Europa”¹⁴. Sin embargo, la CIN carecía de base jurídica y nació como “un concepto únicamente basado en la cultura y en la historia”¹⁵. La Comunidad surge en un contexto marcado por el cambio de paradigma hegemónico, acentuando “la interdependencia, el regionalismo, la pérdida de identidad en pro de intereses principalmente económicos”¹⁶.

Las Cumbres Iberoamericanas, concebidas como un mecanismo para institucionalizar la Comunidad Iberoamericana, fueron la “máxima expresión de esta identidad”-compartida y de este cambio de imagen¹⁷. A lo largo de los años, este mecanismo se ha consolidado como uno de los espacios privilegiados de la región, con una agenda estructurada de cooperación y acción política y con resultados concretos para los ciudadanos a través de los programas iberoamericanos de cooperación. Las cumbres se definen como “un espacio singular para el diálogo institucional fundado en unos vínculos socioculturales, únicos, que definen lo iberoamericano como una comunidad de identidad y valores diferenciados de las sociedades y los países que la integran”¹⁸.

En este punto, cabe deslindar la naturaleza de la Comunidad Iberoamericana de Naciones para destacar que no es ni una organización internacional ni tiene unas aspiraciones de desarrollar un entramado formal al estilo de la *Commonwealth* británica, de la *Communauté Française* o de la Comunidad de Países de Lengua Portuguesa. El profesor Celestino del Arenal lo define en los siguientes términos:

“De momento ni siquiera es una organización internacional. La Comunidad Iberoamericana es una comunidad de fuerte componente identitaria, en razón de la historia, las lenguas y la cultura común. Es y se concibe como un “mundo”, con sus propias señas de identidad, en razón de sus múltiples dimensiones, histórica, lingüística, cultural, política, económica, social, que le son inherentes, y de sus múltiples y variados actores, pero también es y se plantea, al mismo tiempo, como una realidad sociológica, cultural, política y económica generadora de una dinámica capaz de articular un espacio común voluntariamente integrado”¹⁹.

14 Ernesto Barnach-Calbó Martínez, “La Comunidad Iberoamericana y la importancia de la Educación”, *Cuadernos de estrategia*, 92 (1997): 157.

15 Álvarez-Cascos Gil, “Las crisis en las Cumbres”, 20.

16 Quintero Niño, “La Comunidad Iberoamericana de Naciones: su evolución y contribución a las relaciones iberoamericanas”, 220.

17 Álvarez-Cascos Gil, “Las crisis en las Cumbres”, 3.

18 Manifestaciones de Cristina Gallach, secretaria de Estado de Asuntos Exteriores, Iberoamérica y para el Caribe en el marco del acto “Conversación 30 años de las Cumbres Iberoamericanas”, 31 de mayo de 2021, organizado por Casa América (ente de diplomacia pública dependiente del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación).

19 Celestino del Arenal; Alfonso Nájera, “La Comunidad Iberoamericana de Naciones”, *dt*, 2009, vol. 1,

El profesor Cástor Miguel Díaz Barrado señala que una aproximación adecuada debe tomar en consideración que, a la vez, los países sudamericanos están inmersos en una pluralidad de procesos de integración que diferencian la Comunidad de las dinámicas de integración europeas:

“Una de las características más significativas de la integración tal y como acontece, en la actualidad, en el continente americano es la pluralidad y diversidad de los procesos de integración existentes. Como dijimos, hace algún tiempo, “ha surgido, en este continente, a lo largo del decenio de los noventa, una realidad compleja de integración. A diferencia, no obstante, de lo que ha sucedido en Europa, la mayoría de los Estados americanos se encuentran inmersos en múltiples procesos de integración o si se quiere, con mayor precisión, se ha producido una panoplia importante de relaciones de “cooperación-integración” que no tienen perfectamente diseñados sus objetivos y características y que se encuentran en constante proceso de evolución”²⁰.

Las CI son un mecanismo intergubernamental de concertación política y cooperación multilateral, sin personalidad jurídica propia, que ha dado lugar a un sistema institucional denominado “Sistema de Cumbres Iberoamericanas”, integrado por espacios de diálogo político, programas de cooperación y una secretaría permanente (SEGIB). Esta definición de las Cumbres capta su naturaleza no vinculante pero organizada, y su evolución hacia una cierta institucionalización informal.

Desde una perspectiva jurídica, las CI no constituyen una organización internacional en sentido estricto, en tanto carecen de un tratado fundacional multilateral, de personalidad jurídica internacional y de órganos con capacidad normativa vinculante²¹. No obstante, desde su primera edición en 1991, estas reuniones periódicas de jefes de Estado y de Gobierno de los 22 países iberoamericanos han configurado un espacio estable de concertación política y cooperación, conocido comúnmente como el Sistema de Cumbres Iberoamericanas.

Este sistema se articula en torno a un conjunto de instancias formales e informales que incluyen, además de las cumbres bienales, reuniones ministeriales, foros técnicos y una secretaría permanente —la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB)— que proporciona continuidad institucional y apoyo técnico a los compromisos adoptados. En consecuencia, puede afirmarse que el Sistema de Cumbres Iberoamericanas constituye un mecanismo intergubernamental de carácter no vinculante, pero progresivamente institucionalizado, orientado a fortalecer el diálogo político, la cooperación

²⁰ Castor Miguel Díaz Barrado, “La Comunidad Suramericana de Naciones: propuestas y realizaciones”, *REDI*, 57 (2005): 639.

²¹ Francisco Manuel García Costa et al., eds., *Historia constitucional de Iberoamérica* (Madrid: BOE–Marcial Pons, 2019).

Sur-Sur y la identidad iberoamericana, bajo principios de flexibilidad, consenso y respeto a la soberanía estatal²².

Como apunta el profesor Cástor Miguel Díaz Barrado²³, la Declaración de Guadalajara 1991²⁴ nos aporta información muy asertiva sobre el propósito y perímetro de la iniciativa que tuvo su momento fundacional en la ciudad mexicana en aquel año. Así, pues, en su primer apartado se define la voluntad política que acompaña a los firmantes de la Declaración:

“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 en 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”.

En el segundo apartado de la Declaración se pone de manifiesto que los países firmantes comparten raíces conjuntas, pero a la vez se destaca la nota de la pluralidad de pueblos y creencias religiosas:

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

En otro punto de la Declaración de Guadalajara se asientan de forma condensada los principios de pluralismo, democracia, respeto a los derechos humanos, soberanía, no intervención y el respeto a la forma que cada país organice su sistema político y sus instituciones. Cabe destacar la tensión que significa que en un mismo punto se contemple el respeto a la democracia y los derechos humanos y a la vez se proclame la no intervención y el respeto a las distintas formas de sistemas políticos e institucionales. Se trata de un equilibrio que ilustraba ya en 1991 la no homogeneidad de sistemas políticos y valores que conviven no siempre pacíficamente en el seno de la Comunidad Iberoamericana de Naciones. El párrafo analizado reza así:

²² Emma Mylena Quintero Niño, “La Comunidad Iberoamericana de Naciones: su evolución y contribución a las relaciones iberoamericanas” *Revista de la Inquisición (Intolerancia y Derechos Humanos)* 17 (2013): 207.

²³ Miguel Castor Díaz Barrado, *Elementos de análisis para la integración de un espacio iberoamericano: economía, política y derecho*. Plaza y Valdés, 2008.

²⁴ “Declaración Salamanca”, SEGIB.

“Reconocemos que este propósito de convergencia se sustenta no solo en un acervo cultural común sino, asimismo, en la riqueza de nuestros orígenes y de su expresión plural. 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”.

III. Estudio de caso: la adhesión de Andorra al sistema de Cumbres Iberoamericanas

3.1. Los antecedentes y las motivaciones de la solicitud de adhesión

Con la entrada en vigor de la Constitución y el ingreso en Naciones Unidas en 1993, Andorra inició una nueva etapa como sujeto de relaciones internacionales²⁵. El reto de las instituciones del país fue adaptarse rápidamente a los derechos y obligaciones que conllevaba su nueva condición de Estado soberano. La definición de una política exterior y la consolidación de un sistema de partidos fueron dos grandes retos de los inicios del periodo democrático²⁶.

Entre los primeros retos que afrontó Andorra en el ámbito de la política exterior cabe destacar el ingreso en Naciones Unidas el 28 de junio de 1993 y la apertura de su Misión Permanente ante Naciones Unidas en julio del mismo año. El diplomático encargado de la apertura de la misión ante Naciones Unidas fue Juli Minoves²⁷ quien ocupó un papel central en la política exterior de su país en los siguientes quince años. Otro reto prioritario fue el impulso del Acuerdo entre Andorra, Francia y España relativo a la entrada, circulación, residencia y establecimiento de sus nacionales²⁸.

En 1998, Minoves fue nombrado Embajador de Andorra en España con el

²⁵ Sobre naturaleza jurídica de Andorra como sujeto de relaciones internacionales, véase AEPDIRI, varios autores, *Andorra en el ámbito jurídico europeo* (Actas de las XVI Jornadas de la AEPDIRI, Andorra la Vella, 1995; Madrid: Marcial Pons, 1996).

²⁶ Juli F. Minoves, "The Evolution of Andorra's Party System: From Parties of 'Notables' to a Predominant-Party System", in *Party Politics in European Microstates*, ed. Fernando Casal Bértoa and Danielle M. Albertazzi (London: Routledge, 2022): 68–87.

²⁷ Juli Minoves Triquell fue el primer responsable de la Misión Permanente del Principado de Andorra ante las Naciones Unidas. Inicialmente, acreditado como ministro plenipotenciario y encargado de negocios en septiembre de 1994, fue nombrado embajador extraordinario y representante permanente en agosto de 1995. Óscar Ribas Reig, entonces jefe de Gobierno, quien pronunció el discurso de ingreso de Andorra como miembro número 184 de la ONU, el 28 de julio de 1993, en la primera intervención en catalán ante la Asamblea General.

²⁸ *Tratado de Buena Vecindad, Amistad y Cooperación* (hecho en Madrid y París, el 1 de junio de 1993, y en Andorra la Vieja el 3 de junio de 1993), BOE A-1993-16868.

encargo de incrementar las relaciones bilaterales. Por aquellos años, las relaciones entre los dos países no pasaban por el mejor momento por la llamada *crisis del tabaco* en la que España reclamaba a Andorra un mayor control de fronteras para evitar prácticas de contrabando de tabaco²⁹ y que según Andorra era una denuncia magnificada quizás a la búsqueda de otras compensaciones en las negociaciones abiertas entre los dos Estados. Minoves redobló su actividad diplomática persiguiendo una mejora de las relaciones. Por aquellos años ya elaboró la idea que algún día la política exterior de su país debería presentar la candidatura a miembro de pleno derecho de las Cumbres Iberoamericanas y de la Organización Internacional de la Francofonía, si podía ser en el mismo momento y con la finalidad de incrementar la presencia andorrana en foros estables.

Juli Minoves explica de la siguiente manera la maduración de la idea:

“Cuando Andorra se convirtió en sujeto de relaciones internacionales adquirió un potente abanico de opciones para incrementar la eficacia de su acción exterior. Un primer paso fue la creación de la Representación Permanente ante Naciones Unidas. Después de ello, debíamos buscar otros foros permanentes que nos permitieran multiplicar las relaciones estables con varios países y así superar una relación únicamente centrada en nuestros dos importantes vecinos, Francia y España. Una forma amistosa y natural de ampliar las relaciones más allá de nuestro vecino francés era pensar en ingresar en la Organización Internacional de la Francofonía. No existía una realidad equivalente, simétrica, en lo referente a España y su comunidad lingüística y cultural pero lo más parecido era el sistema de Cumbres Iberoamericanas. Fuimos madurando la idea que nos debíamos incorporar a las dos. Debíamos encontrar la comprensión y el apoyo dentro de Andorra y buscar el momento oportuno para encontrar apoyos internacionales a nuestras pretensiones. No era lo más urgente, pero se debía llegar algún día a este objetivo”³⁰.

Durante la segunda mitad de los años 90 del siglo XX, el servicio exterior de Andorra fue madurando la idea de presentar la candidatura a miembro del sistema de las CI. El hecho que Juli Minoves fuera nombrado Embajador de Andorra en España, le permitió presentar la propuesta en foros informales de embajadores iberoamericanos y auscultar el pulso de la diplomacia española que sin duda debería jugar un papel relevante en el eventual patrocinio de la candidatura. Por aquellos años, circulaba por los despachos del ministerio de Asuntos Exteriores español un “non-paper” que argumentaba algunas reservas a una candidatura de Andorra al sistema de Cumbres.

29 Xavier Vidal-Folch, “Bruselas cifra en 100.000 millones el contrabando de tabaco en Andorra”, *El País*, 6 de junio de 1998, https://elpais.com/diario/1998/06/06/economia/897084003_850215.html

30 Entrevista en profundidad a Juli Minoves Triquell, exministro de Asuntos Exteriores de Andorra (2001-2007) y negociador del ingreso de Andorra al sistema de Cumbres Iberoamericanas. Entrevista realizada, el 15 de abril de 2025.

Esta posición no solo se mantuvo en algunos sectores del cuerpo diplomático, sino que también tuvo reflejo en algunos analistas de las relaciones internacionales³¹.

En ambos casos, manifestaban severas reservas al ingreso de Andorra en las CI por dos motivos: consideraban que existía el peligro que sirviera para que la lengua catalana se convirtiera en lengua oficial de las Cumbres y planteaban la posibilidad que la entrada de Andorra permitiera al presidente de la República francesa, como copríncipe de Andorra, participar en las CI.

En lo referente a la lengua catalana, era el reflejo de un pensamiento que durante muchos años ha presidido el debate sobre la identidad española que en el último extremo debe contestar a la pregunta de si el catalán es una lengua española. La Constitución española consagra el catalán como lengua también española³². A pesar de ello, nunca se ha planteado la presencia del catalán u otras lenguas cooficiales españolas en las CI. No resultó un asunto de debate ni en el ingreso de España en el sistema de Cumbres Iberoamericanas ni lo ha sido en los años siguientes.

En el año 2003, los jefes de Estado y de Gobierno encargaron al expresidente del Brasil Fernando Henrique Cardoso presidir un grupo de trabajo para la modernización de las Cumbres. El informe y su contenido comentado por el propio Cardoso³³, fue presentado en la Cumbre de Santa Cruz de la Sierra, donde se acordó explícitamente que las dos lenguas de trabajo de las Cumbres serían el castellano o español y el portugués. Una decisión tomada pocos meses antes de la formulación de la candidatura por parte del Gobierno de Andorra y que a la vez limitaba algunas reivindicaciones incipientes de algunas lenguas indígenas. En definitiva, unos planteamientos pragmáticos allanaron el camino de entrada de Andorra en las Cumbres.

31 Frigidiano Álvaro Durántez Prados, "Andorra y la Comunidad Iberoamericana", *La Razón*, 10 de mayo de 2002.

32 El artículo 3 de la Constitución Española configura el régimen lingüístico del Estado desde una perspectiva jurídica dual. Por un lado, el apartado 1 establece el principio de oficialidad del castellano en todo el territorio nacional, imponiendo su conocimiento como un deber y garantizando su uso como un derecho: *"El castellano es la lengua española oficial del Estado. Todos los españoles tienen el deber de conocerla y el derecho a usarla"*. Por otro lado, el apartado 2 introduce el principio de oficialidad compartida en el ámbito autonómico, al disponer que *"las demás lenguas españolas serán también oficiales en las respectivas Comunidades Autónomas de acuerdo con sus Estatutos"*. Esta redacción no solo reconoce la diversidad lingüística como un valor constitucional, sino que también otorga a los Estatutos de Autonomía la competencia para regular el alcance y el ejercicio de la cooficialidad en sus respectivos territorios. Según el Tribunal Constitucional, esta configuración consagra *"un modelo de pluralismo lingüístico"* que obliga a una interpretación integradora y no jerárquica entre las lenguas oficiales (STC 82/1986, de 26 de junio). En la doctrina, se ha subrayado que el artículo 3 constituye *"una fórmula de equilibrio entre la unidad del Estado y la diversidad cultural y lingüística de sus nacionalidades y regiones"* (Pérez Royo, *Curso de Derecho Constitucional*, 2020).

33 Fernando Henrique Cardoso, "Las conferencias de cúpula iberoamericanas", *América Latina Hoy* 40 (2005): 49–56.

El debate sobre la identidad iberoamericana³⁴ se prolongó y enriqueció en los años posteriores.

Sobre la línea argumental de las reservas de algunos sectores diplomáticos y académicos españoles, Durántez Prados en un artículo en el periódico *La Razón*³⁵ escribió:

“La participación de Andorra en las Cumbres podría romper por primera vez el *status quo* general logrado en torno al concepto de la membresía iberoamericana. Algunos países no oficialmente hispanohablantes del área centroamericana y caribeña son o pueden ser virtualmente hispanófonos, aunque que su lengua oficial sea otra diferente del castellano (sic.). El ingreso de Andorra en la Comunidad podría abrir el debate sobre la participación en un foro en el que muchos países de América, Europa, África e incluso Asia están interesados. (...) Actores diplomáticos implicados en la puesta en marcha del Sistema de las Cumbres afirmaron que la participación de más países habría desnaturalizado la Comunidad y difuminado su identidad”.

Juli Minoves conoció los gobiernos conservadores españoles de José María Aznar en su doble condición de embajador en España (1998-2001) y como ministro de Asuntos Exteriores (2001-2007). Los ministros de Asuntos Exteriores de la presidencia de José María Aznar fueron tres: Abel Matutes, Josep Piqué y Ana de Palacio. En su segundo mandato, cuando se produjo el ingreso de Andorra a las CI, era Secretario de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica Miguel Ángel Cortés. Los asesores principales del presidente español en materia de política exterior fueron Alberto Carnero y Rafael Bardají. Aquellos años sirvieron a Minoves y al equipo del ministerio andorrano de Asuntos Exteriores para conocer algunas de las reservas que deberían remover cuando formalizaran la candidatura a las CI.

En 1997, llegó a Madrid el joven diplomático andorrano, Jaume Gaytán, para estudiar un máster en la Escuela Diplomática española. Allí tomó contacto con el mundo diplomático español que le dio conocimientos en el futuro papel clave que también desempeñaría en la entrada de Andorra en las CI.

³⁴ Sobre la evolución de la identidad Iberoamericana, véase a: Díaz Barrado, Cástor Miguel, “Algunas reflexiones sobre la identidad en el seno de la Comunidad Iberoamericana de Naciones.” *Investigación & Desarrollo* 21, no. 2 (julio-diciembre 2013): 417–454; Fernando Ainsa, *Identidad cultural de Iberoamérica en su narrativa* (Caracas: Monte Ávila Editores, 1986); Alberto Buella, *Pensadores nacionales iberoamericanos* (Buenos Aires: Ediciones del Copista, 1992); Celestino del Arenal, *Las Cumbres Iberoamericanas (1991–2005): logros y desafíos* (Madrid: Fundación Carolina, 2005); y Francisco Rojas Aravena, *Iberoamérica: distintas miradas, diferentes caminos para metas compartidas. El bienestar y el desarrollo. Aportes a la XXI Cumbre Iberoamericana* (Madrid: Secretaría General Iberoamericana, 2011).

³⁵ Frigidiano Álvaro Durántez Prados, “Andorra y la Comunidad Iberoamericana”, *La Razón*, 10 de mayo de 2002.

3.2. El nombramiento de Minoves como ministro y la negociación de la adhesión

El 12 de abril de 2001, Juli Minoves fue nombrado ministro de Asuntos Exteriores de Andorra sustituyendo a Albert Pintat Santolària (quien pasaría a ser posteriormente *Cap de Govern* del Gobierno andorrano de 2005 a 2009 viviendo la Cumbre de Salamanca como jefe de gobierno). Minoves prolongó su mandato hasta el 7 de mayo de 2007, cuando fue nombrado ministro de Cultura, Turismo y Educación Superior. Como ministra de Asuntos Exteriores fue nombrada Meritxell Mateu. Así pues, Juli Minoves fue el principal artífice del ingreso de Andorra al sistema de CI durante su mandato. En febrero de 2002, nombró a Jaume Gaytán director general de asuntos multilaterales con un mandato claro de allanar el camino de Andorra como miembro de las CI.

En los primeros años como ministro, Minoves fue planteando la candidatura de Andorra a la CI en sus reuniones bilaterales con sus homólogos de la Comunidad Iberoamericana. En aquellos años, destaca, consolidó especialmente el apoyo de los gobiernos de Portugal y Brasil.

En lo referente al Gobierno español, los responsables de la diplomacia andorrana recibían mensajes de la conveniencia de que el proceso fuera lento y bien asentado. Minoves diseñó que el año 2004 fuera el de la aprobación por parte del Gobierno de Andorra de las candidaturas a ingresar en la Organización Internacional de la Francofonía y en las conferencias de las Cumbres Iberoamericanas. Para el ministerio de Asuntos Exteriores era muy importante que el Gobierno aprobara en la misma reunión ambas candidaturas para enviar un mensaje claro de la voluntad de incrementar las relaciones con las dos comunidades a la vez que mantener la equidistancia con ambas comunidades. Fue habitual que, en aquellos tiempos, para argumentar ante los propios sectores de la sociedad andorrana menos entusiastas con el proyecto, Minoves invocara el *Manual Digest*³⁶ como recuerda:

“En Andorra existe una gran reverencia por el *Manual Digest* que no solo es nuestra norma de derecho consuetudinario vigente en las Valls d'Andorra, codificando normas, usos y costumbres sino también un destacable manual de buen gobierno. En este sentido, la máxima que recomienda prudencia a los gobernantes y una relación equilibrada con nuestros vecinos fue muy presente en la negociación de ingreso a las dos organizaciones: era importante aprobar a la vez las solicitudes de ingreso a ambas organizaciones e intentar entrar el espacio más breve de tiempo en una y otra para mantener el equilibrado esta vez proyectado a ambas comunidades, la francofonía y la hispanolusa”³⁷.

³⁶ Uno de los hitos fundamentales en la construcción del orden jurídico andorrano previo a la Constitución de 1993 fue la redacción del *Manual Digest*, elaborado en 1748 por Antoni Fiter i Rossell, jurista. Esta obra constituye una recopilación sistemática del derecho consuetudinario vigente en las Valls d'Andorra, codificando normas, usos y costumbres.

³⁷ Entrevista en profundidad a Juli Minoves Triquell, exministro de Asuntos Exteriores de Andorra (2001-2007) y negociador del ingreso de Andorra al sistema de Cumbres Iberoamericanas. Entrevista realizada el 15 de abril de 2025.

El Gobierno andorrano aprobó las candidaturas a la Organización Internacional de la Francofonía y a las Cumbres Iberoamericanas en 2004 y consiguió el ingreso en ambas organizaciones en el mismo año y con un escaso margen entre ambos ingresos. El 14 de marzo de 2004, el Partido Socialista ganó las elecciones parlamentarias españolas después de un final de campaña marcado por los atentados terroristas del 11 de marzo en Atocha. El 18 de abril de 2004, tomaba posesión el nuevo gobierno y se conocía que el diplomático Miguel Ángel Moratinos era el nuevo ministro de Asuntos Exteriores y el también diplomático Bernardino de León su Secretario de Estado de Asuntos Exteriores y Globales, su claro número dos. La Cumbre Iberoamericana de aquel año estaba previsto celebrarla en San José de Costa Rica, los días 19 y 20 de noviembre.

El nuevo gobierno español fue informado por un andorrano de la candidatura formalizada y de la voluntad de intentar conseguir los apoyos para hacer posible el ingreso en aquel mismo año. El ministro Juli Minoves y el director general Jaume Gaytán tenían previsto en la misma gira estar en la XIV Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno que se celebró en San José, Costa Rica, los días 18, 19 y 20 de noviembre de 2004 y después desplazarse a la X Cumbre de la Organización Internacional de la Francofonía que se celebró en Ouagadougou, Burkina Faso, los días 26 y 27 de noviembre del mismo año. Como relata el embajador Gaytán:

“Con los billetes ya comprados y el programa de la gira diseñado, el ministerio recibió un mensaje de un alto responsable político español comentando que su gobierno había intentado hacer todo lo posible, pero que veía difícil que Andorra pudiera ingresar en las Cumbres Iberoamericanas aquel año. A pesar de ello, la decisión del ministerio fue trasladarse a San José de Costa Rica y conseguir el ingreso aquel año”³⁸.

La delegación andorrana prosiguió sus buenos oficios diplomáticos en San José de Costa Rica especialmente con los ministros de Asuntos Exteriores. La reunión de los ministros de Asuntos Exteriores, preparatoria de la cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno, fue el momento crucial en el que se removieron los últimos obstáculos y se consiguió el consenso para el ingreso de Andorra en las CI. El ministro de Asuntos Exteriores de Costa Rica y presidente rotatorio de la reunión de ministros de Asuntos Exteriores, Roberto Tovar Faja, presentó la candidatura. Empezó una ronda de manifestaciones de apoyo por parte de otros ministros. La ministra de Asuntos Exteriores de Paraguay constató en su intervención que existía un apoyo generalizado a la candidatura y durante su intervención arrancó un aplauso que siguieron el resto de los ministros.

Así se acordó por asentimiento el ingreso de Andorra en las CI. Acuerdo que se elevó a la reunión de Jefes de Estado y de Gobierno que decidieron formalmente

38 Entrevista en profundidad a Jaume Gaytán Sansa, Embajador del Principado de Andorra (1998-2023) y coordinador de la Cumbre Iberoamericana celebrada en Andorra en 2021. Entrevista realizada el 16 de abril de 2025.

el ingreso sin ni siquiera entrar a discutir el punto. Cabe destacar que, en la ronda de intervenciones de los ministros de Asuntos Exteriores, el ministro español, Miguel Ángel Moratinos, intervino para expresar el apoyo también del Gobierno español y con ello acallar definitivamente las voces de sectores de la carrera diplomática que habían presentado reservas desde hacía varios años.

El acuerdo de los ministros de Asuntos Exteriores fue la base sobre la que la reunión de Jefes de Estado y de Gobierno acordaron el 20 de noviembre de 2004 el ingreso de Andorra. Ello se manifestó de manera formal y diplomática hasta el punto de que en la reunión final de la Cumbre el ministro, Juli Minoves, se incorporó a la Mesa de los Jefes de Estado y de Gobierno miembros en su calidad de representante de un nuevo Estado sobre el que se había acordado su ingreso.

A pesar de ello, en la Declaración final de la Cumbre de San José de Costa Rica³⁹, no se hace ninguna referencia al ingreso de Andorra a la Conferencia Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno. Se debe destacar la cierta flexibilidad procedimental y jurídica de las CI. En la XV Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, que se celebró en Salamanca, los días 14 y 15 de octubre de 2005, Andorra ya participó como miembro de pleno derecho. Así pues, a pesar del anuncio político del ingreso de Andorra en la Cumbre de 2004, cabe preguntarse en qué momento se perfeccionó la condición de nuevo Estado miembro.

La respuesta se encuentra en la firma por parte de Andorra del Convenio de Santa Cruz de la Sierra Constitutivo de la Secretaría General Iberoamericana. Desde 1991, los Estados miembros de las Cumbres se reunían de un año al siguiente por el acuerdo que figuraba en alguno de los últimos puntos de la Declaración final de cada Cumbre.

De tal manera, que la decisión de las sedes de las Cumbres eran un acuerdo de un año para el otro con un efecto de “auto convocatoria” acordada por las declaraciones finales de cada Cumbre. Los Estados miembros eran los mismos desde 1991 hasta el ingreso de Andorra y faltaba un procedimiento jurídico claro para la ampliación de los Estados miembros de las Cumbres.

En la Cumbre de Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, del 14 y 15 de noviembre de 2003⁴⁰, se acordó la creación de la Secretaría General Iberoamericana que tiene la naturaleza jurídica de organismo internacional intergubernamental⁴¹. La secretaria general entró en funcionamiento únicamente en 2005 y Andorra tuvo que firmar y posteriormente ratificar el Convenio. El director general de Asuntos Multilaterales, Jaume Gaytán, se desplazó a La Paz para firmar en nombre de su Gobierno el Convenio.

39 Declaración final de la Cumbre Iberoamericana de San José de Costa Rica, celebrada los días 18, 19 y 20 de noviembre de 2004, <https://www.segib.org/wp-content/uploads/DeclaraciondeSanJose.pdf>

40 Declaración final de la Cumbre de Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, celebrada los días 14 y 15 de noviembre de 2003, <https://www.segib.org/wp-content/uploads/DeclaraciondeSantaCruz.pdf>

41 István Szilágyi, “La Comunidad Iberoamericana de Naciones en la política mundial”, *Revista de Historia Actual*, 4 (2006): 155–161.

En la firma del Convenio, Andorra formuló la siguiente declaración:

“En relación con el texto del Convenio de Santa Cruz de la Sierra, constitutivo de la Secretaría General Iberoamericana, el Gobierno de Andorra desea hacer constar que la incorporación del Principado de Andorra a la Conferencia Iberoamericana responde a una política de buena vecindad y al deseo de cooperar con los países miembros en la consecución de los objetivos de esta organización en el marco de las disposiciones constitucionales de Andorra”⁴².

Ello estaba relacionado con las negociaciones para acordar quien era el representante de Andorra en la Cumbre, algo que quedó definitivamente acordado en la Cumbre de Salamanca. Igualmente, la declaración se enmarca en la política de equidistancia y buena vecindad que preside la política exterior andorrana y que hecha sus raíces en las máximas del *Manual Digest*. El Consell General de Andorra no aprobó el Convenio internacional hasta el 30 de noviembre de 2006 y fue ratificado por los copríncipes en el mismo día.

Es en la Declaración final de la Cumbre Iberoamericana de Salamanca⁴³ donde los Jefes de Estado y de Gobierno dan la bienvenida a Andorra: “Damos la bienvenida a Andorra como nuevo miembro que comparte plenamente la identidad y los criterios de participación del Sistema de Cumbres. Andorra estará representada en las Cumbres por su Jefe de Gobierno”.

Fue en la reunión de Salamanca donde se culminó el ingreso de Andorra al sistema de Cumbres. Es destacable que en la Declaración final de Salamanca se comunique el acuerdo de que Andorra participará en las Cumbres a través de su Jefe de Gobierno. Este acuerdo y su manifestación solemne en la Declaración final expresa el compromiso entre las partes para que sea explícitamente el Jefe de Gobierno quien ostente la representación de Andorra. Ello cierra la puerta a cualquier posible participación de los copríncipes en las CI lo que al final podría significar la presencia del Jefe de Estado de la República francesa que no es un Estado miembro de las Cumbres.

Una vez pacificado este punto, también se resolvió fácilmente el punto referido a la lengua que utilizarían los representantes de Andorra en las CI. Siendo el español y el portugués las dos lenguas de trabajo de las Cumbres y especialmente invocando que, para ser miembro de pleno derecho en la Cumbre Iberoamericana, los países deben adoptar el “acervo cultural” iberoamericano, Andorra acordó participar en las Cumbres en español o portugués.

⁴² Acuerdo del 30-11-2006 de aprobación de la ratificación por parte del Principado de Andorra del Convenio de Santa Cruz de la Sierra, constitutivo de la Secretaría General Iberoamericana.

<https://ad.vlex.com/vid/aprovacio-santa-cruz-sierra-general-310527062>

⁴³ “Declaración Salamanca”, SEGIB.

3.3. El desempeño de Andorra en las Cumbres y la SEGIB

Meritxell Mateu Pi fue nombrada ministra de Asuntos Exteriores el 2 de mayo de 2007 reemplazando Juli Minoves que continuó en el Gobierno como ministro de Cultura, Turismo y Educación Superior. Mateu asumió el reto de incrementar el rol de Andorra en el sistema de Cumbres e impulsó una presencia no solo formal sino efectiva en la Comunidad Iberoamericana de Naciones. Meritxell Mateu lo expresa de la siguiente manera ⁴⁴:

“En el campo concreto de la cooperación Andorra ha ofrecido ayuda humanitaria siempre que ha habido una situación de emergencia. Hemos contribuido a la construcción de infraestructuras para la educación en América Latina, algunas en coordinación con la Cruz Roja, sin olvidar los programas de cooperación en materia de recursos hídricos y prevención de potenciales conflictos relacionados con el acceso al agua, como el que desarrolla UNESCO en el Lago Titicaca. En el ámbito de la concertación nuestra diplomacia aporta día a día su esfuerzo constructivo en foros y organizaciones como todas las citadas anteriormente”.

En mayo de 2007, Andorra organizó la Primera Reunión de Coordinadores Nacionales y de Responsables de Cooperación preparatoria de la XVII Cumbre Iberoamericana, la cual se celebró en Santiago de Chile en noviembre de ese mismo año. Asimismo, Andorra la Vella (capital del Principado) pasó a formar parte de la Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas (UCCI) en 2008. De hecho, fue elegida capital cultural iberoamericana en el año 2016, enfatizando su compromiso con el proyecto iberoamericano y reforzando la cooperación entre ciudades a nivel municipal⁴⁵. Ese mismo año, el Principado se incorporó a la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura, tal y como establece la Resolución N.º 8 del Consejo Directivo de la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura, celebrada en Andorra el 11 de septiembre de 2016⁴⁶.

En cuanto a la actividad andorrana en la SEGIB, cabe destacar que es uno de los pocos países miembros que, desde la instauración de la Secretaría, ha efectuado contribuciones económicas voluntarias para la cooperación iberoamericana⁴⁷. En este marco, cabe destacar el reciente aumento en la actividad del país en los proyectos llevados a cabo por la SEGIB, pasando de no participar en ninguno desde el momento de la adhesión a ser miembro de 6 de ellos, entre 2018 y 2022⁴⁸.

⁴⁴ Entrevista en profundidad a Meritxell Mateu Pi, exministra de Asuntos Exteriores de Andorra (2007-2009) y exembajadora. Entrevista realizada, el 14 de abril de 2025.

⁴⁵ Frigidiano Álvaro Durántez Prados, *Iberofonía y Paniberismo: Definición y Articulación del Mundo Ibérico*, 460.

⁴⁶ *Ibid.*

⁴⁷ *Ibid.*, 460.

⁴⁸ “Andorra en los Programas, Iniciativas y Proyectos Adscritos”, La Cooperación Iberoamericana en Datos, <https://www.cooperacioniberoamericana.org/es?c=35>

Cabe destacar la participación de Andorra en los siguientes proyectos: el Programa Iberoamericano sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, el Plan Iberoamericano de Alfabetización y Aprendizaje a lo largo de la Vida (PIALV), el Programa Iberoamericano de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo (CYTED), el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur, la Iniciativa Iberoamericana de Ciudadanía Global para el Desarrollo Sostenible (CGpDS), la Iniciativa Iberoamericana para Prevenir y Eliminar la Violencia contra las Mujeres o el Programa Iberoamericano de Seguridad Vial⁴⁹.

3.3.1. La organización de la XXVIII Cumbre Iberoamericana en Andorra y la Secretaría Pro Tempore

Andorra presentó la candidatura para organizar la XXVII Cumbre Iberoamericana inicialmente prevista para 2020. La candidatura oficial fue presentada ante la SEGIB en el año 2017, siendo aprobada por los ministros de Asuntos Exteriores iberoamericanos y ratificada por los jefes de Estado y de Gobierno en la XXVI Cumbre Iberoamericana de Antigua en 2018⁵⁰.

Debido a la pandemia de COVID-19, fue pospuesta hasta abril de 2021 y se llevó a cabo en formato híbrido y con la asistencia presencial de los Jefes de Estado de España, Portugal, República Dominicana y Guatemala y el presidente del Gobierno de España⁵¹. Ejerció de anfitrión el jefe de Gobierno de Andorra, máximo representante de Andorra en las Cumbres según acuerdo de la Cumbre de Salamanca de 2005, pero excepcionalmente el Obispo de la Seu de Urgell, uno de los dos Jefes de Estado del Principado, participó en la recepción de los altos mandatarios. Ello supuso una solución diplomática para combinar la presencia de un Jefe de Estado como anfitrión, pero sin violentar el acuerdo que el país era representado por el jefe de gobierno. El presidente francés Emmanuel Macron participó en un evento paralelo en el día anterior a la Cumbre⁵².

La Cumbre culminó con la adopción de documentos relativos al desarrollo sostenible y la innovación. El derecho a la salud, la recuperación económica tras la pandemia y la lucha contra la violencia de género fueron los tres puntos centrales de la agenda de la Cumbre. Asimismo, se acordó establecer el Instituto Iberoamericano

49 *Ibid.*

50 Albert Batlle i Rubio, "Andorra y el concierto internacional (y europeo)", 263.

51 Rebeca Grynspan, "La XXVII Cumbre Iberoamericana de Andorra: consenso, inclusión y cooperación", Fundación Carolina, <https://www.fundacioncarolina.es/la/>

52 El 20 de abril de 2021, el presidente francés Emmanuel Macron intervino por videoconferencia en un evento de alto nivel organizado en el marco de la Cumbre. Si intervención se centró en reformar y fortalecer el sistema de salud mundial para mejorar la respuesta a futuras pandemias. Fue la primera vez en los 30 años de historia de las Cumbres Iberoamericanas que un presidente de Francia tomaba parte en un acto en los márgenes de una Cumbre. Dicha solución permitió mantener el compromiso que los dos jefes de Estado de Andorra no la representarían en las Cumbres Iberoamericanas, <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2021/04/20/intervention-du-president-emmanuel-macron-dans-le-cadre-dun-evenement-en-marge-du-27e-sommet-ibero-americain-dandorre>

de Lenguas Nativas Americanas y la Sociedad Global para el Desarrollo Sostenible⁵³.

El aplazamiento de la Cumbre hasta abril de 2021 resultó en la prolongación del mandato de Andorra al frente de la Secretaría *Pro Tempore*, estableciendo así un récord en cuanto a duración hasta la fecha. A pesar de las circunstancias excepcionales, Andorra logró mantener la agenda de reuniones ministeriales y preparatorias, adaptándolas al formato virtual y asegurando la continuidad del proceso iberoamericano.

Bajo el mandato de Andorra se celebraron un total de 21 reuniones preparatorias, un resultado sobresaliente si se tiene en cuenta el contexto sanitario del momento. El jefe de Gobierno andorrano, Xavier Espot, calificó la celebración de la XXVII Cumbre Iberoamericana como “todo un éxito”, mostrando su satisfacción con la declaración final, los compromisos adquiridos y los 16 comunicados especiales acordados⁵⁴.

IV. Validación de las hipótesis

La hipótesis de investigación primera, formulada en los siguientes términos: “El Gobierno de Andorra impulsó el ingreso del Principado en el sistema de Cumbres Iberoamericanas como una forma de proyección internacional en un sistema multilateral que le permite el acceso permanente y estructurado con los países de la Comunidad Iberoamericana de Naciones”, se ha podido validar. Se ha comprobado que el ingreso de Andorra en el sistema de Cumbres Iberoamericanas formó parte de una nueva política exterior de ingreso en foros multilaterales que permitieron multiplicar la eficacia y expansión de la acción exterior andorrana.

La hipótesis de investigación segunda, formulada en los términos: “La decisión del Gobierno de Andorra de solicitar el ingreso del Principado en las reuniones de las Cumbres Iberoamericanas fue una medida que buscó encontrar un nuevo contrapunto a la histórica relación con la Francofonía y un nuevo equilibrio entre el mundo de habla francesa y el mundo de habla española y portuguesa”, únicamente se ha podido validar parcialmente porque se ha comprobado que el principio de equilibrio en las relaciones de Andorra con sus países vecinos es una constante de su política exterior.

A pesar de ello, se ha comprobado que en el momento de solicitar el ingreso, a la vez, a la Organización Internacional de la Francofonía y al sistema de Cumbres Iberoamericanas, Andorra ya tenía una consolidada relación con la Asamblea Parlamentaria de la Francofonía, de la que era miembro observador desde 1983 y miembro de pleno derecho desde 1989.

De tal forma, que sí que factualmente existía una mayor relación con el mundo

⁵³ “Cumbre Iberoamericana en Andorra”, Embajada de la República Checa en Madrid, https://mzv.gov.cz/madrid/es/andorra/cumbre_iberamericana_en_andorra.html

⁵⁴ “Andorra ha aconllit amb una gran èxit d’organització la XXVII Cimera Iberoamericana”, Andorra Business, <https://www.andorrabusiness.com/actualitat/andorra-ha-acollit-amb-una-gran-exit-dorganitzacio-la-xxvii-cimera-iberamericana/>

institucional francófono que con el hispano y luso hablante cuando se presentaron las candidaturas a la Organización Internacional de la Francofonía y al sistema de Cumbres Iberoamericanas buscando expandir la presencia internacional de Andorra bajo el principio de equilibrio en las relaciones internacionales.

Conclusiones

La adhesión de Andorra al sistema de Cumbres Iberoamericanas en 2004 se inscribe dentro de un proceso más amplio de redefinición institucional y diplomática iniciado con la aprobación de la Constitución de 1993. Este nuevo marco constitucional consolidó la soberanía del Principado, permitiéndole actuar como sujeto pleno de derecho internacional y formular una política exterior autónoma orientada hacia la participación activa en organismos multilaterales.

Andorra ha venido desarrollando históricamente una política de relaciones internacionales que ha buscado el equilibrio entre sus países vecinos y las respectivas comunidades lingüísticas y culturales a las que están afiliados estos países. En este sentido, los principios y máximas del *Manual Digest* de Andorra, redactado en 1748 por Antoni Fiter i Rossell, continúan estando presentes en la acción exterior del Principado.

El ingreso simultáneo de Andorra tanto en el sistema de Cumbres Iberoamericanas como en la Organización Internacional de la Francofonía fue el resultado de una estrategia diplomática orientada a mantener la tradicional neutralidad andorrana. Esta decisión evidencia una voluntad deliberada de equilibrio entre las influencias hispánicas y francófonas, proyectando el Principado como un actor multilateral capaz de integrarse simultáneamente en comunidades culturales diversas.

El estudio destaca el rol clave que han desempeñado las Cumbres Iberoamericanas como plataforma para la diplomacia de conferencias, especialmente útil para Estados de pequeña dimensión como Andorra. Este tipo de diplomacia ha ofrecido al Principado una oportunidad única para ejercer una presencia activa, influyente y constructiva en un entorno de cooperación regional, sin requerir grandes aparatos institucionales.

El proceso de adhesión andorrana se vio favorecido por un consenso institucional sólido, reflejado en la coordinación entre el gobierno, el cuerpo diplomático y los copríncipes. El ministro de Asuntos Exteriores (2001-2004) Juli Minoves y el director general de Asuntos Multilaterales, Jaume Gaytán, ya empezaron a madurar la idea en sus años de destino diplomático en Madrid y llevaron el peso de las negociaciones de integración. La invocación simbólica del *Manual Digest* como guía política durante las negociaciones reforzó la legitimidad del proceso, inscribiendo la acción diplomática contemporánea dentro de la tradición histórica andorrana.

El ingreso de Andorra al sistema de Cumbres Iberoamericanas, se materializó en un proceso diplomático sostenido que culminó entre la XIV Cumbre celebrada en San José de Costa Rica (noviembre de 2004) y la XV Cumbre de

Salamanca (octubre de 2005). Aunque durante la conferencia en San José no se incluyó mención expresa al ingreso andorrano en la declaración final, fue allí donde los ministros de Asuntos Exteriores, por consenso, aprobaron su incorporación. La formalización jurídica del ingreso se consolidó con la firma del Convenio de Santa Cruz de la Sierra constitutivo de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), ratificado posteriormente por el Consell General y los copríncipes. Fue en la Cumbre de Salamanca donde se oficializó plenamente la adhesión andorrana: los Jefes de Estado y de Gobierno dieron la bienvenida a Andorra como miembro de pleno derecho, se estableció que el Jefe de Gobierno (*Cap de Govern*) sería su representante oficial en las Cumbres —excluyendo así la participación de los copríncipes— y se ratificó su compromiso de participar en español o portugués, “conforme al acervo cultural iberoamericano”.

Se produjo una resolución pragmática de los desafíos identitarios que se plantearon en las negociaciones de ingreso de Andorra al sistema de Cumbres. A pesar de las reticencias iniciales de ciertos sectores diplomáticos —relacionadas principalmente con la cuestión lingüística y la presencia del copríncipe francés—, el proceso de adhesión se resolvió con pragmatismo y diálogo. El compromiso andorrano de participar en español o portugués, así como la decisión de que su representación recaiga exclusivamente en el jefe de Gobierno, contribuyó a preservar la coherencia interna del sistema iberoamericano.

De esta manera, Andorra cumplió con la “triple delimitación” necesaria para formar parte de las Cumbres Iberoamericanas: política, geográfica y lingüística. Desde la aprobación de la Constitución de 1993, el Principado se incorporó en el sistema internacional como un Estado soberano, está geográficamente ubicado en la península Ibérica y es un país de lengua española y/o portuguesa (con el catalán reconocido oficialmente como lengua española).

La organización por parte de Andorra de la XXVII Cumbre Iberoamericana en 2021 y su ejercicio prolongado de la Secretaría *Pro Tempore* (a causa de la pandemia del COVID-19) representan un hito significativo en su integración plena al sistema. No solo consolidaron su visibilidad internacional, sino que reafirmaron su capacidad institucional para contribuir activamente a la gobernanza iberoamericana, con énfasis en los objetivos de desarrollo sostenible y la innovación.

A partir de su ingreso, Andorra ha demostrado un compromiso sostenido con los principios de diálogo, cooperación y solidaridad que rigen las Cumbres Iberoamericanas. Su participación, tanto en foros políticos como en proyectos de cooperación, ha consolidado su pertenencia a la Comunidad Iberoamericana, aportando una visión propia basada en el multilingüismo, la sostenibilidad y la innovación.

Bibliografía

- “Andorra en los Programas e Iniciativas de la Cooperación Iberoamericana”. La Cooperación Iberoamericana en Datos. <https://www.cooperacioniberoamericana.org/es/taxonomy/term/35>
- “Andorra en los Programas, Iniciativas y Proyectos Adscritos”, La Cooperación Iberoamericana en Datos, <https://www.cooperacioniberoamericana.org/es?c=35>
- “Andorra ha acollit amb una gran èxit d'organització la XXVII Cimera Iberoamericana”. Andorra Business. <https://www.andorrabusiness.com/actualitat/andorra-ha-acollit-amb-una-gran-exit-d-organitzacio-la-xxvii-cimera-iberoamericana/>
- “Acuerdo del 30-11-2006 de aprobación de la ratificación por parte del Principado de Andorra del Convenio de Santa Cruz de la Sierra, constitutivo de la Secretaría General Iberoamericana”. <https://ad.vlex.com/vid/aprovacio-santa-cruz-sierra-general-310527062>
- “Cumbre Iberoamericana en Andorra”. Embajada de la República Checa en Madrid. https://mzv.gov.cz/madrid/es/andorra/cumbre_iberoamericana_en_andorra.html.
- “Cumbres Iberoamericanas”. Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación. <https://www.exteriores.gob.es/es/PoliticaExterior/Paginas/CumbresIberoamericanas.aspx>
- Constitución del Principado de Andorra*. 1993. Andorra: Consejo General de Andorra.
- <https://www.consellgeneral.ad/fitxers/documents/constitucio/const-cast>
- Declaración final de la Cumbre de Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, celebrada los días 14 y 15 de noviembre de 2003. <https://www.segib.org/wp-content/uploads/DeclaraciondeSantaCruz.pdf>
- Declaración final de la Cumbre Iberoamericana de San José de Costa Rica, celebrada los días 18, 19 y 20 de noviembre de 2004. <https://www.segib.org/wp-content/uploads/DeclaraciondeSanJose.pdf>
- Declaración final de la Cumbre Iberoamericana de Salamanca, celebrada los días 14 y 15 de octubre de 2005. <https://www.segib.org/wpcontent/uploads/Declaracion%20de%20Salamanca.pdf>
- Intervención del presidente Emmanuel Macron en un evento en los márgenes de la XXVII Cumbre Iberoamericana celebrada en Andorra. 20 de abril de 2021. <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2021/04/20/intervention-du-president-emmanuel-macron-dans-le-cadre-dun-evenement-en-marge-du-27e-sommet-ibero-americain-dandorre>
- Tratado de Buena Vecindad, Amistad y Cooperación entre el Reino de España, la República Francesa y el Principado de Andorra (hecho en Madrid y París el 1 de junio de 1993, y en Andorra la Vieja el 3 de junio de 1993). BOE A-1993-16868.
- AEPDIRI, varios autores, *Andorra en el ámbito jurídico europeo* (Actas de las XVI Jornadas de la AEPDIRI, Andorra la Vella, 1995; Madrid: Marcial Pons, 1996).
- Aínsa, Fernando. *Identidad cultural de Iberoamérica en su narrativa*. Caracas: Monte Ávila Editores, 1986.
- Álvarez-Cascos Gil, Inés. “Las crisis en el pasado, presente y futuro de las Cumbres Iberoamericanas: ¿Reformulación o agotamiento?”. Trabajo fin de grado, Universidad Pontificia de Comillas, 2020. <https://repositorio.comillas.edu/rest/bitstreams/391620/retrieve>
- Barnach-Calbó Martínez, Ernesto. “La Comunidad Iberoamericana y la importancia de la Educación”. *Cuadernos de estrategia*, 92 (1997): 157-174.
- Batlle i Rubio, Albert. “Andorra y el concierto internacional (y europeo)”. *Anuario Internacional CIDOB*, (2020): 257-268.

- Belenguer, Ernest, and Susanna Vela, eds. *Història d'Andorra: de la prehistòria a l'edat contemporània*. Barcelona: Edicions 62, 2005.
- Blevin, Pierre-Antoine. *Les micro-États européens: étude historique, juridique et fiscale (Andorre, Liechtenstein, Monaco, Saint-Martin, Vatican)*. Paris: L'Harmattan, 2016.
- Borges Morán, Pedro. "Las Cumbres Iberoamericanas o la actualización de una comunidad histórica". *Cuadernos de estrategia*, 92 (1997): 177-202.
- Buela, Alberto. *Pensadores nacionales iberoamericanos*. Buenos Aires: Ediciones del Copista, 1992.
- Calduch Cervera, Rafael. *La dinámica de la sociedad internacional*. Madrid: Tecnos, 2001.
- Cardoso, Fernando Henrique. "Las conferencias de cúpula iberoamericanas". *América Latina Hoy*, 40 (2005): 49-56.
- Del Arenal, Celestino. *Las Cumbres Iberoamericanas (1991-2005): logros y desafíos*. Madrid: Fundación Carolina, 2005.
- Del Arenal, Celestino. "Las Cumbres Iberoamericanas: el largo y difícil camino hacia su institucionalización". *América Latina Hoy: Revista de Ciencias Sociales*, 40 (2005): 57-72.
- Del Arenal, Celestino. *Política exterior de España y relaciones con América Latina: Iberoamericanidad, europeización y atlantismo en la política exterior española*. Madrid: Fundación Carolina, 2011.
- Del Arenal, Celestino, y Alfonso Nájera. "La Comunidad Iberoamericana de Naciones". *Documentos de Trabajo*, 1 (2009): 2. https://www.academia.edu/597470/La_Comunidad_Iberoamericana_de_Naciones
- Díaz Barrado, Castor Miguel. "La Comunidad Suramericana de Naciones: propuestas y realizaciones". *REDI*, 57 (2005), 639.
- Díaz Barrado, Cástor Miguel. *Elementos de análisis para la integración de un espacio iberoamericano: economía, política y derecho*. Plaza y Valdés, 2008.
- Díaz Barrado, Cástor Miguel. "Algunas reflexiones sobre la identidad en el seno de la Comunidad Iberoamericana de Naciones". *Investigación & Desarrollo*, 21, 2 (julio-diciembre 2013): 417-454.
- Durántez Prados, Frigidiano Álvaro. *Iberofonía y Paniberismo: Definición y Articulación del Mundo Ibérico*. Málaga: Última Línea, 2018.
- Durántez Prados, Frigidiano Álvaro. "Andorra y la Comunidad Iberoamericana". *La Razón*, 10 de mayo de 2002.
- Fiter i Rossell, Antoni. *Manual Digest de las Valls Neutras de Andorra*. 1748. Reimpresión facsimil, Andorra la Vella: Consell General d'Andorra, 1987.
- Freres, Christian. "La corta historia de las Cumbres: 1991-2004". En *Las Cumbres Iberoamericanas (1991-2005): logros y desafíos*, coordinado por Celestino del Arenal. Madrid: Fundación Carolina, 2005.
- García Casas, Fernando. "El proceso de institucionalización de las Cumbres Iberoamericanas". En Celestino del Arenal (coord.) *Las Cumbres Iberoamericanas (1991-2005): logros y desafíos*. Madrid: Fundación Carolina, 2005.
- García Costa, Francisco Manuel, Julio César Muñiz Pérez, Adriano Sant'Ana Pedra y David Soto Carrasco (eds.). *Historia constitucional de Iberoamérica*. Madrid: BOE-Marcial Pons, 2019.
- Gratius, Susanne. "La Cumbre Iberoamericana de Salamanca: ¿de Una Comunidad Cultural a Una Alianza Política?". *Iberoamericana*, 21 (2006): 171-76. Doi: <https://doi.org/10.18441/ibam.6.2006.21.171-176>
- Grynspan, Rebeca. "La XXVII Cumbre Iberoamericana de Andorra: consenso, inclusión y cooperación". Fundación Carolina. Consultado, el 5 de abril de 2025. <https://www.fundacioncarolina.es/la/>

- Minoves, Juli F. "The Evolution of Andorra's Party System: From Parties of 'Notables' to a Predominant-Party System". In *Party Politics in European Microstates*, edited by Fernando Casal Bértoa and Danielle M. Albertazzi, 68–87. London: Routledge, 2022.
- Pérez Royo, Javier, y Manuel Carrasco Durán. *Curso de Derecho Constitucional*. 18.ª ed. Madrid: Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales, 2023.
- Quintero Niño, Emma Mylena. "La Comunidad Iberoamericana de Naciones: su evolución y contribución a las relaciones iberoamericanas". *Revista de la Inquisición (Intolerancia y Derechos Humanos)*, 17 (2013): 205–243.
- Rojas Aravena, Francisco. "Las Cumbres Iberoamericanas y los retos de la diplomacia de Cumbres". En *Las Cumbres Iberoamericanas (1991-2005): logros y desafíos*, coordinado por Celestino del Arenal. Madrid: Fundación Carolina, 2005.
- Rojas Aravena, Francisco. *Iberoamérica: distintas miradas, diferentes caminos para metas compartidas. El bienestar y el desarrollo. Aportes a la XXI Cumbre Iberoamericana*. Madrid: Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), 2011.
- Sanhueza Carvajal, Raúl Andrés. *Las cumbres iberoamericanas: ¿Comunidad de naciones o diplomacia clientelar?* Santiago de Chile: FLACSO Chile, 2003. <https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/14741-opac>
- Szilágyi, István. "La Comunidad Iberoamericana de Naciones en la política mundial". *Revista de Historia Actual*, 4 (2006): 155–161.
- Trigo Chacón, Manuel. "La globalización y las relaciones internacionales". *Revista General de Marina*, 275, 11 (2018): 657–672.
- Vidal-Folch, Xavier. "Bruselas cifra en 100.000 millones el contrabando de tabaco en Andorra". *El País*, 6 de junio de 1998. https://elpais.com/diario/1998/06/06/economia/897084003_850215.html
- Xuclà, Jordi. "Parliamentary Diplomacy as a Key Factor to Conclude the Monitoring Process of the Council of Europe in Andorra and Monaco". *American Behavioral Scientist*, September 24, 2024. <https://doi.org/10.1177/00027642241284265>

Entrevistas

- Entrevista en profundidad a Juli Minoves-Triquell, exministro de Asuntos Exteriores de Andorra (2001-2007) y negociador del ingreso de Andorra al sistema de Cumbres Iberoamericanas. Entrevista realizada, el 15 de abril de 2025.
- Entrevista en profundidad a Meritxell Mateu Pi, exministra de Asuntos Exteriores de Andorra (2007-2009) y exembajadora. Entrevista realizada, el 14 de abril de 2025.
- Entrevista en profundidad a Jaume Gaytán Sansa, Embajador del Principado de Andorra (1998-2023) y coordinador de la Cumbre Iberoamericana celebrada en Andorra en 2021. Entrevista realizada, el 16 de abril de 2025.