

Noviembre de 2026 es el momento de la XXX Cumbre Iberoamericana de Madrid, un encuentro cuya aspiración es la construcción de una Comunidad Iberoamericana más fuerte y con mayor proyección.

En un presente internacional marcado por la fragmentación y la polarización, España asume por cuarta vez la celebración de una difícil cumbre, después de Madrid (1992), Salamanca (2005) y Cádiz (2012). La cita tiene lugar en un contexto de grave crisis del multilateralismo y disrupciones del orden internacional. Guerras comerciales y proteccionismo; crisis de la cooperación al desarrollo; proliferación de conflictos armados; o competición feroz entre el EEUU de Trump, China, Rusia, Europa y potencias emergentes. Todo ello nos obliga a una nueva reflexión acerca del sentido y del rol, presente y futuro, de Iberoamérica, y su oportunidad estratégica.

El presente Informe aspira a redefinir el margen del espacio Iberoamericano - donde confluyen Comunidad, Sistema, Conferencia, Cumbre - para construir consensos en asuntos clave: digital, verde, o social. Incluso para avanzar en nuevas agendas de cooperación: migraciones y diásporas, fondos para desastres naturales, o políticas de cuidados. El Informe ofrece análisis y propuestas sobre estos asuntos, con un foco particular en los retos para España en tanto país anfitrión de la Cumbre.

Informe *Iberoamérica 2026*

La XXX Cumbre Iberoamericana de Madrid. Oportunidad estratégica y nuevas agendas



Informe Iberoamérica 2026

Informe *Iberoamérica* 2026

La XXX Cumbre Iberoamericana
de Madrid. Oportunidad estratégica
y nuevas agendas

Coordinador del Informe
Francisco J. Verdes-Montenegro

Autores
Lucía Benavídez, Cristina De Benito Morán,
Ramiro Lapeña, Emilio Santiago Muíño,
José Miguel Natera, Vicente Palacio,
Beatriz Paredes, Ana Paula Penchaszadeh y
Francisco J. Verdes-Montenegro

FUNDACIÓN ALTERNATIVAS

Informe
No. 06/2025

Índice

Prefacio: Madrid 2026: puentes para la diversidad y el futuro <i>por</i> Beatriz Paredes	8
Prólogo: Oportunidad estratégica y nuevas agendas <i>por</i> Vicente Palacio y Francisco J. Verdes-Montenegro	18
CAPÍTULO 1	
España y el espacio iberoamericano bajo el factor Trump <i>por</i> Vicente Palacio	26
CAPÍTULO 2	
Compartir la descarbonización en un mundo postliberal: un reto para Iberoamérica <i>por</i> Emilio Santiago Muíño y Cristina de Benito Morán	41
CAPÍTULO 3	
Políticas de innovación e Inteligencia Artificial en Iberoamérica: entre la soberanía digital y las oportunidades de desarrollo <i>por</i> José Miguel Natera	55
CAPÍTULO 4	
Movilidad humana y gobernanza migratoria en el espacio iberoamericano: tendencias, tensiones y oportunidades para la Cumbre de Madrid <i>por</i> Ana Paula Penchaszadeh y Lucía Benavídez	72

CAPÍTULO 5

Construyendo la cooperación en reducción de riesgo de desastres y protección civil en Iberomérica 90

por Francisco J. Verdes-Montenegro

CAPÍTULO 6

“No dejar a nadie atrás”: la Cumbre de Madrid como oportunidad para reforzar la cooperación iberoamericana sobre discapacidad 105

por Ramiro Lapeña

Biografías 116

Anexo 120

PREFACIO

MADRID 2026: PUENTES PARA LA DIVERSIDAD Y EL FUTURO

por Beatriz Paredes

Es un honor para mí introducir el Informe Iberoamérica 2026, documento de la Fundación Alternativas, que refleja un trabajo acucioso y profesional, como todas las tareas que caracterizan a la Fundación.

Mi voz se nutre de mi esencia latinoamericana, iberoamericana, en la convicción de que cuando nos encontramos europeos y latinoamericanos alguna fibra del corazón se estremece. Somos dos rostros del mismo continuo de la civilización occidental. América, el continente de promisión, el que abrió sus inmensidades a millares de inmigrantes europeos, el que proporcionó riquezas ininterrumpidamente para la solidez de las metrópolis coloniales. América, el continente de la insurrección, que nutrió consignas y banderas con la luz del pensamiento libertario francés, que abrazó las causas reivindicadoras de filósofos y poetas del viejo continente, desde el pensamiento clásico, hasta las visiones postmodernas que sacuden a nuestra vida contemporánea. Esta América Latina nuestra ha construido, a golpe de yunque, canción y sangre, un perfil propio, un matiz en el lenguaje, un sueño común, una decisión de autodefinición y grandeza. En la era de la globalización, conscientes de nuestras mestizas e indias profundidades, nos reconocemos también en las mejores causas que germinan en otras latitudes, y queremos, al compartir las nuestras, encontrar cauces comunes. Y la decisión certera es hacerlo con Europa, consolidando, primero, el espacio iberoamericano, órbita natural en el que confluimos los países de América Latina y el Caribe, y los países de la Península Ibérica, España y Portugal, fundacionales y vertebradores de nuestra identidad cultural mestiza.

Este Informe llega en un momento en que la historia nos exige actuar: el orden internacional atraviesa una de sus crisis más profundas desde la posguerra, y nuestras características como espacio iberoamericano repre-

sentan una oportunidad que el mundo tiene que reconocer: somos el mayor territorio geográfico del orbe con más tiempo continuo sin ningún conflicto bélico entre nuestras naciones. La vocación pacifista de la región está debidamente acreditada. Siendo una comunidad singular de naciones que comparten lenguas, historia y vocación atlántica, pero que también se reconocen diferentemente iguales, en las manos tenemos un modelo que puede ayudar a pensarnos frente a quienes pretenden construir un molde único.

Sin embargo, no escribo este texto, ni como tlaxcalteca, mexicana o latinoamericana. No escribo desde ninguna capital geográfica en particular. Lo hago desde la región y el territorio de la palabra. Desde la convicción de que Iberoamérica no solamente es una suma de países con pasado compartido, sino una comunidad política en construcción, con capacidad de presencia propia en el sistema internacional, si tiene la voluntad de ejercerla. La Cumbre Iberoamericana de Madrid, prevista para noviembre de 2026, debe ser el momento en que esa voluntad se traduzca en compromisos concretos, en instituciones fortalecidas y en una visión estratégica capaz de caminar hacia un modelo global de prosperidad compartida. Este Informe contribuye de manera decisiva a ese propósito.

La Unión Europea ante su propia prueba histórica

Iberoamérica necesita una Europa cohesionada. No es una afirmación de cortesía diplomática: es un juicio estratégico. En un escenario internacional marcado por el ascenso de lógicas unilaterales y proteccionistas, por la competencia entre grandes potencias y por el debilitamiento de las instituciones multilaterales que durante décadas garantizaron un mínimo de previsibilidad en las relaciones internacionales, la Unión Europea representa algo que no abunda en el mundo contemporáneo: un modelo de integración entre Estados soberanos basado en reglas comunes, en la primacía del derecho y en el reconocimiento de la diversidad como valor, no como obstáculo.

Esa Europa no puede darse por garantizada. Las presiones centrífugas que hoy la atraviesan —las presiones recibidas en materia de defensa,

la tentación proteccionista en lo comercial y las tensiones identitarias que fragmentan su cohesión interna— son reales y no deben subestimarse. Desde Iberoamérica observamos con preocupación genuina cualquier señal de erosión de la unidad europea, porque sabemos que una Europa fragmentada es una Europa menos capaz de ser interlocutora efectiva de nuestra región. Reconocemos que el modelo europeo de integración, con todas sus imperfecciones, es uno de los pocos que la historia ofrece como alternativa a la lógica de la hegemonía y la subordinación. Como dijera Carlos Fuentes Latinoamérica y Europa deben crear un polo de poder. Será difícil intentarlo pero hay que restaurar la legalidad internacional.

España y Portugal, como miembros plenos de la UE y como naciones con vínculos profundos e irremplazables con América Latina y el Caribe, tienen una responsabilidad particular en este momento: la de ser dentro de Europa los más firmes defensores de una política exterior comunitaria que priorice la relación con Iberoamérica, no como extensión de intereses peninsulares, sino como apuesta estratégica de la UE en su conjunto. La Cumbre de Madrid es una oportunidad para que esa apuesta se formule con claridad y se respalde con recursos suficientes.

Un espacio iberoamericano de dos lenguas y vocación universal

El corazón de este Informe, y el núcleo de lo que la Cumbre de Madrid debe afirmar con convicción, es la naturaleza singular del espacio iberoamericano. No somos un bloque homogéneo, ni pretendemos serlo. Somos una comunidad de más de 800 millones de personas que comparten dos lenguas de proyección global —el español y el portugués—, que han construido repúblicas diversas sobre sustratos indígenas, europeos y africanos, y que mantienen entre sí lazos de historia, de cultura y de aire de familia que ningún tratado crea y ningún conflicto ha podido destruir del todo. Esa singularidad es nuestro mayor activo estratégico en un mundo que pretende la unipolaridad de occidente y la homogeneización.

Es necesario afirmar con vehemencia algo que a veces se diluye en el lenguaje diplomático: el espacio iberoamericano no tiene un centro jerár-

quico. No hay una capital que lo ordene ni una potencia que lo dirija. Ni Madrid ni Lisboa, por su obvia influencia histórica, cultural y económica. México y Brasil, por su peso demográfico y económico, tienen responsabilidades especiales en la conducción de la agenda regional, pero ninguno de los dos —ni ningún otro país— puede pretender hablar en nombre del conjunto. Argentina, Colombia, Chile, Venezuela, Perú, Cuba, Bolivia, Ecuador, Uruguay, Paraguay, los países de América Central y del Caribe, junto a España y Portugal en Europa: cada uno aporta su perspectiva, su historia y sus intereses a una conversación que solo tiene sentido si es genuinamente plural.

En este espacio plural, la dimensión lusófona merece una reivindicación explícita. El papel de Portugal es estratégico para ambos lados del Atlántico. Como nación atlántica con profunda vocación global, ha venido defendiendo con firmeza los principios fundacionales del proyecto europeo, especialmente el compromiso con el orden internacional basado en reglas y el multilateralismo. Mi reconocimiento al presidente del Consejo Europeo, Antonio Costa y al papel que Portugal está jugando en estos momentos. Su posición fortalece la cohesión y la autonomía estratégica de la Unión Europea en tiempos de incertidumbre. Al mismo tiempo, Portugal actúa como puente natural entre Europa y América Latina, y como llave de entrada privilegiada hacia África. No entenderíamos el futuro de la agenda birregional sin el sello que Portugal ha impreso en materia de diversidad cultural, cooperación económica y el desarrollo inclusivo. Todos ellos dentro de la vocación progresista que caracteriza a esta fundación, y que es timbre de respeto para la nación de Camões.

Brasil es la octava economía del mundo, la mayor democracia de América Latina, el custodio de la Amazonía —ese bien común de la humanidad que no puede ser administrado por ninguna lógica de mercado sin mediación del Estado y de la comunidad internacional— y la mayor nación de habla portuguesa del planeta. Reducir las relaciones iberoamericanas a su eje hispanohablante empobrece a toda la comunidad. La dimensión lusófona, con su proyección hacia África —Angola, Mozambique, Cabo Verde, Guinea-Bisáu, São Tomé y Príncipe— y hacia Asia —Timor-Leste, Macao—, confiere al espacio iberoamerica-

no una vocación verdaderamente universal que debemos cultivar con más determinación.

Asimismo, el español es el verdadero territorio de La Mancha. Sobre nuestra lengua, señaló Carlos Fuentes:

“Esta lengua nuestra, lengua de asombros y descubrimientos recíprocos, lengua de celebración pero también de crítica, lengua mutante que un día es la de San Juan de la Cruz y al siguiente la de Fray Gerundio de Campazas y al día que sigue, lengua fénix, vuela en alas de Clarín, esta lengua nuestra, mil veces declarada, prematuramente, muerta, antes de renacer para siempre, a partir de Rubén Darío, en una constelación de correspondencias trasatlánticas, ha sido todo esto porque ha sido espejo de insuficiencias, pero también agua del deseo, hielo de triunfos y cristal de dudas, roca de la cultura, permanente, continua, en medio de borrascas que se han llevado a la deriva a tantas islas políticas; vidrio frágil, la lengua nuestra, pero ventana amplia, también, gracias a los cuales tenemos refugio y compensación, así como visión y conciencia, de los tiempos inclementes. Nuestra imaginación política, moral, económica, tiene que estar a la altura de nuestra imaginación verbal.”

Se trata de una lengua de gran importancia global que une a toda Iberoamérica: en América Latina es posible cruzar veinte fronteras hablando la misma lengua. Es un fenómeno hermoso que sucede en una región diversa. En el mismo sentido España representa la lengua oficial y el principal vehículo de su proyección internacional y difusión gracias a la fantástica gestión del Instituto Cervantes; y en África es lengua oficial en Guinea Ecuatorial, constituyendo un puente estratégico en el continente.

Como reflexionó Gabriela Mistral en su discurso del Nobel, “somos en este momento la voz directa de los poetas de nuestra raza y la indirecta de las muy nobles lenguas española y portuguesa”. En pocas palabras somos una potencia cultural de alcance universal. Con más de 800 millones de hablantes que suman dos de las lenguas mayoritarias del orbe, las nuestras

se consolidan como dos de las expresiones idiomáticas más influyentes del mundo en la cultura, los negocios, la diplomacia. Hagámonos cargo de que representamos el 10% de la economía global, mientras China representa el 12%. Es hora de asumir nuestra potencia.

Me hago cargo, no obstante, de los severos problemas que afronta la Región de América Latina y el Caribe: el flagelo del narcotráfico y el crimen organizado; la desigualdad en la distribución del ingreso; la insuficiencia energética del Caribe; y la necesidad ingente de consolidar mayor densidad ciudadana, garantizar certidumbre democrática y el respeto a la pluralidad. Para todo lo cual, la cooperación ibérica es muy útil.

Las instituciones iberoamericanas: el capital que debemos activar

Una comunidad sin instituciones es una aspiración sin forma. Iberoamérica tiene la fortuna de contar con un entramado institucional de cooperación multilateral construido pacientemente a lo largo de décadas, y la desfortuna de no haberlo dotado siempre de la voluntad política y los recursos que merece. La Cumbre de Madrid es el momento de corregir esa asimetría.

La Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) es el eje vertebrador de nuestra arquitectura institucional y el instrumento más adecuado para coordinar posiciones comunes y traducir los acuerdos de las Cumbres en programas concretos de acción. Debe ser fortalecida, no en su burocracia sino en su capacidad política y técnica. La CELAC es el foro de concertación latinoamericana y caribeña con mayor legitimidad regional propia: su consolidación como interlocutor autónomo frente a la UE, frente a China, frente a los organismos financieros internacionales, y frente a cualquier otro actor global, es una condición de la soberanía colectiva de nuestra región. La Organización de Estados Americanos —OEA—, con todas las tensiones que la atraviesan y que reflejan las propias tensiones del hemisferio, sigue siendo un espacio de diálogo y de normas compartidas que ninguna estrategia regional sería capaz de ignorar o abandonar sin consecuencias.

A estas instancias se suman dos organizaciones cuya labor define el horizonte de largo plazo de Iberoamérica: la Organización de Estados Ibe-

roamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura —OEI—, cuya acción en materia de cooperación educativa y cultural constituye un bien público regional de valor estratégico en un mundo donde el conocimiento y la creatividad son los principales factores de desarrollo; y la Organización Iberoamericana de Juventud —OIJ—, cuya agenda de inclusión, empleabilidad y participación política de las nuevas generaciones representa la dimensión de futuro sin la cual ningún proyecto de prosperidad compartida tiene legitimidad ni sostenibilidad. Una Iberoamérica que no invierte en su juventud es una Iberoamérica que hipoteca su propio porvenir.

El crecimiento con justicia debe ser el principio articulador del trabajo de todas estas instituciones. No como eslogan, sino como categoría política precisa: la convicción de que el desarrollo de cada nación iberoamericana fortalece al conjunto, y que el conjunto tiene más capacidad de negociación, de resiliencia y de influencia que cualquiera de sus partes actuando en solitario. Esta lógica de interdependencia positiva —tan distinta de la lógica de suma cero que domina la geopolítica de las grandes potencias— es precisamente la contribución más original que Iberoamérica puede hacer al debate sobre el orden internacional del siglo XXI.

Iberoamérica en el mundo: la vocación de una comunidad global

Seríamos miopes si limitáramos la visión estratégica de Iberoamérica al eje transatlántico con Europa, por fundamental que este sea. Nuestra región tiene vocación y capacidad de interlocución con el conjunto del sistema internacional, y ese es el horizonte que debemos afirmar con determinación creciente.

La relación con Europa sigue siendo el ancla institucional más sólida de nuestra proyección exterior, y su profundización —mediante la plena implementación de los acuerdos de asociación ya existentes en toda la región y el avance hacia nuevos instrumentos de financiación verde y digital— es una prioridad que no admite más dilaciones. Pero el horizonte de Iberoamérica no puede ni debe reducirse al Atlántico Norte. Es tiempo de pensar si Iberoamérica debe avanzar hacia el modelo del Green New Deal

por encima de quienes se abrazan a las energías fósiles como único y anticuado modelo de desarrollo.

Con Asia-Pacífico se abren espacios de cooperación de enorme potencial en transición energética, economía digital, innovación tecnológica y seguridad alimentaria. Japón, Corea del Sur, India, Indonesia y Vietnam comparten con América Latina desafíos de desarrollo que hacen posible una cooperación sur-sur y triangular de nuevo tipo. China es ya el primer o segundo socio comercial de la mayoría de nuestros países: gestionar esa relación con inteligencia estratégica —afirmando nuestra soberanía, diversificando nuestras dependencias y negociando desde nuestros propios intereses— es uno de los ejercicios de madurez diplomática más exigentes que tenemos por delante.

Hacia África, la dimensión lusófona abre una vía de colaboración de enorme potencial político y humano. Brasil, Portugal y los países africanos de lengua portuguesa comparten no solo idioma sino experiencias de construcción estatal, de gestión de la diversidad y de lucha contra la pobreza que hacen posible una cooperación sur-sur genuina, alejada de los modelos extractivos que han caracterizado históricamente la relación entre el Norte y el Sur global. Con el mundo árabe, los vínculos históricos de la Península Ibérica —Al-Ándalus como memoria compartida— y la presencia de comunidades de diáspora árabe en toda América Latina ofrecen una plataforma de diálogo intercultural y de cooperación económica que está lejos de haber sido aprovechada en toda su extensión.

Somos una puerta que conecta puentes y estamos obligados a construir la paz. En el hemisferio, Iberoamérica tiene la responsabilidad de afirmar y defender una cultura estratégica propia: la de la resolución pacífica de conflictos, la no proliferación nuclear, el respeto al derecho internacional y la primacía de los derechos humanos sobre cualquier consideración de conveniencia política. Esa cultura no es ingenuidad: es la consecuencia de siglos de aprendizaje doloroso sobre lo que cuesta cuando los pueblos se destruyen entre sí. En un mundo en que esa cultura es cuestionada desde los propios centros de poder que la construyeron, la voz colectiva de Iberoamérica en favor de un orden multipolar basado en reglas, en la diversidad de modelos de desarrollo y en la dignidad de todos los pueblos, es más necesaria que nunca.

En síntesis, podemos decir que las prioridades que la Cumbre Iberoamericana de Madrid giran en torno a tres ejes que este Informe desarrolla con rigor y con propuestas concretas: la preservación de la cohesión europea como condición de posibilidad para nuestra relación birregional; el fortalecimiento del espacio iberoamericano pleno —hispanohablante y lusófono, europeo y latinoamericano y caribeño— activando su capital institucional y pugnando por el enriquecimiento y vigencia del multilateralismo al servicio de una prosperidad verdaderamente compartida; y la proyección de Iberoamérica como actor global con voz propia hacia Europa, Asia-Pacífico, África y el mundo árabe.

Nuestra comunidad tiene los recursos, las instituciones, las lenguas y los valores para hacer de este momento de ruptura del orden internacional una oportunidad de afirmación colectiva. Lo que se requiere es la voluntad política de estar a la altura de esa responsabilidad. Confío en que este Informe contribuya a ratificarla.

Concluyo, reivindicando el Humanismo Español de todos los tiempos, encubierto y profundo en la sabiduría de El Quijote. Cito a León Felipe, en “El Poeta Prometeico”:

“Don Quijote se encuentra en la Venta con un albergue sucio e incómodo, con un hombre grosero y ladrón, con unas prostitutas descaradas, con una comida escasa y rancia y con el pito estridente de un castrador de puercos. Y dice enseguida: Pero esto no puede ser el mundo; no es la realidad, esto es un sueño malo, una pesadilla terrible... esto es un encantamiento. Mis enemigos, los malos encantadores que me persiguen, me lo han cambiado todo.

Entonces, su genio prometeico, despierta por la fuerza poética de su imaginación y la realidad de su imaginación es más fuerte y puede más que la realidad transitoria de los malos encantadores. Y sus ojos y su conciencia ven y organizan el mundo no como es, sino como debe ser”

Tengo la esperanza de que el presente Informe coadyuve a que el mundo sea como debe ser.

Prólogo

por Vicente Palacio y
Francisco J. Verdes-Montenegro

Noviembre de 2026 configura un momento de especial relevancia para la llamada Comunidad Iberoamericana de Naciones, y muy especialmente para su país anfitrión: España. La celebración de la XXX Cumbre Iberoamericana en Madrid tiene lugar en una fase de desmantelamiento del llamado “orden internacional liberal” donde la fragmentación y la polarización política se acentúan simultáneamente a nivel doméstico e internacional.

España asume por cuarta vez la celebración de una Cumbre, esta vez en un contexto muy diferente y mucho más delicado, tras las efemérides de Madrid (1992), Salamanca (2005) o Cádiz (2012). A lo largo de su preparación previa, la cita iberoamericana de 4 y 5 noviembre de 2026 parece orientarse a rescatar e impulsar el espacio iberoamericano, y a ponerlo en valor frente a corrientes de fondo que reflejan una grave crisis del multilateralismo y disrupciones del orden internacional. Nos referimos a guerras comerciales y proteccionismo; crisis de la cooperación al desarrollo; proliferación de conflictos armados, en Ucrania, Gaza o Irán; o competición feroz entre el Estados Unidos de Trump, la China de Xi Jinping, o la Rusia de Vladimir Putin. Un momento donde la Unión Europea, y diversas potencias emergentes del “Sur Global” - inclui-

dos Brasil o México - tratan de hallar su acomodo e influir en la configuración del nuevo orden multipolar.

Toda esta turbulencia geopolítica nos obliga a una nueva reflexión acerca del sentido y del rol de Iberoamérica, en el presente y de cara al futuro. Es preciso hacerse la pregunta acerca de la oportunidad estratégica que se presenta al espacio de cooperación Iberoamericano de los veintidós países - tres ibéricos: España, Portugal y Andorra- que lo configuran.

El presente Informe Iberoamérica 2026 de la Fundación Alternativas aspira precisamente a redefinir en este momento crítico el margen del llamado “espacio Iberoamericano”. En ese espacio confluyen

Comunidad (los veintidós países); Sistema (institucionalidad articulada en torno a la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) y organismos sectoriales - Organización de Estados Iberoamericanos (OEI), Organización Iberoamericana de la Seguridad Social (OISS), Conferencia de Ministros de Justicia de países Iberoamericanos (COMJIB) y la Organización Iberoamericana de la Juventud (OIJ); Conferencia (diversos encuentros de carácter sectorial inter-ministerial, en adelante con mayor protagonismo de los cancilleres) y Cumbre (bi-annual, de Jefes de Estado y Gobierno)

La redefinición de este espacio, tanto en su sentido geopolítico como institucional, pasa por reconstruir consensos (pero también gestionar los disensos) en asuntos clave que se refieren a las transiciones digital, verde, o social. También pasa por avanzar en nuevas agendas de cooperación, como son las migraciones y diásporas iberoamericanas - intra-regionales y no-regionales - que definen un nuevo espacio de convivencia; la articulación de un fondo iberoamericano para abordar desastres naturales; o las nuevas políticas de cuidados para la población más vulnerable.

Este Informe 2026 ofrece análisis y propuestas sobre estos asuntos, con un foco particular en los retos que afronta España, en tanto país anfitrión de la Cumbre, e históricamente uno de sus impulsores principales. A este respecto, cobra sentido el hecho de que el proceso organizativo de la Cumbre, a cargo de la Secretaría Pro tempore

española, haya puesto el acento en la contrucción de una verdadera “Comunidad” más cohesionada , y en el refuerzo de su capacidad de proyección internacional, objetivos ambos alineados con los intereses nacionales de España en un momento de ambición exterior de su gobierno.

Ahora bien, a pesar del lema elegido para la cita de noviembre, la reciente deriva de las Cumbres - tras el fracaso en Cuenca (Ecuador, 2024) que llevó a temer por una “ muerte cerebral” de las mismas - pone una enorme presión sobre aquélla, y muy especialmente sobre España. Esta vez, una Cumbre sin resultados visibles (“entregables tangibles”, en la jerga) o una muy baja representación de líderes, puede conllevar un desgaste político difícil de asumir. A este respecto, se han identificado objetivos relativamente modestos en metas sectoriales pero que podrían revertir el aparente declive del sistema de cumbres y reforzar la cooperación de base de acuerdo a un modelo “abierto” y de cooperación propio - en áreas como la coordinación en IA, los mecanismos respuesta a desastres naturales, el medioambiente, movilidad académica y cultural y homologación de títulos universitarios, o un nuevo rol para los doce países con estatus de observadores. Este planteamiento contrasta fuertemente con el modelo “cerrado” y predatorio que representa en este momento EEUU. Más aún cuando el sistema de cooperación internacional para el desarrollo se resiente gravemente tras el cierre de USAID y el repliegue de muchos de los principales donantes.

Igualmente, existe un margen para una “re-valorización” del acervo de la Comunidad Iberoamericana, reflejado en declaraciones como la de la Cumbre de Salamanca de 2005: adhesión al derecho internacional, profundización de la democracia, desarrollo, promoción y protección de los derechos humanos, fortalecimiento del multilateralismo o rechazo a la aplicación de medidas coercitivas unilaterales contrarias al Derecho Internacional.

Al mismo tiempo, no puede ignorarse el hecho de que la XXX Cumbre viene marcada en gran medida por el factor Trump, y sus efectos disruptivos y divisorios en relación a otros foros incluido el iberoamericano. En concreto, las elecciones de mitad de mandato (*midterm*)

en Estados Unidos del 3 noviembre de 2026, inmediatamente anteriores a la cita, suponen un test decisivo para la administración Trump y con ello también para su política hacia América Latina y sus alianzas y confrontaciones con los gobiernos de la región.

De este modo, se da la paradoja de que, si bien lo iberoamericano en sí mismo no constituye un polo de poder respecto a los grandes vectores o centros de decisión de políticas, sin embargo en el contexto global actual existe una “oportunidad estratégica” para los países que conforman dicha Comunidad. Resulta evidente que los países ibéricos y europeos, así como los latinoamericanos y caribeños, precisan reducir sus dependencias tecnológicas y comerciales respecto al marco de competición que configuran EEUU y China y dotarse de una mayor autonomía. En este contexto, cabe preguntarse qué margen tiene Iberoamérica para seguir reafirmando su acervo en medio de las turbulencias actuales, y de paso extraer un rédito estratégico de ello.

Partiendo de las consideraciones anteriores, y asumiendo la oportunidad estratégica que afronta Iberoamérica en 2026, este informe aporta análisis y algunas respuestas. Para ello cuenta con seis capítulos que analizan agendas clave y en construcción, gracias a la contribución de un equipo de especialistas.

El primer capítulo, a cargo de Vicente Palacio (Fundación Alternativas) pone el foco en los retos que supone la XXX Cumbre, para Iberoamérica y especialmente para España en calidad de país anfitrión, y su desarrollo bajo la sombra del factor Trump. Todo ello, tanto en su dimensión de política exterior como doméstica.

Posteriormente, el Informe aborda dos agendas clave en un momento de transición verde y digital en Iberoamérica, a través de un análisis de las tensiones y la conflictividad que genera el reto de la descarbonización de las sociedades en el siglo XXI.

Coincidiendo con el lanzamiento de la Agenda Medioambiental en Iberoamérica (SEGIB, 2026), el segundo capítulo a cargo de Emilio Santiago Muíño y Cristina de Benito Morán, investigadores ambos del Centro Superior de Investigaciones Científicas (CSIC), analizan la

complejidad subestimada de los conflictos socioenergéticos, los obstáculos estructurales y las incertidumbres que pesan sobre la política industrial, la necesidad de justicia territorial, así como la atención a las cuestiones ambientales como problemática transversal y recurrente. A partir de los hallazgos de una investigación desarrollada para la OEI, cierran su contribución con un conjunto de recomendaciones en aras de una descarbonización justa, rápida y próspera en el espacio iberoamericano.

Con respecto a la transición digital, y en particular el impacto de la Inteligencia Artificial, el capítulo de José Miguel Natera, profesor de la Universidad Nacional Autónoma de México, se interroga sobre cómo las políticas públicas de innovación en Iberoamérica pueden afrontar el dilema de garantizar soberanía y equidad sin menoscabo de las oportunidades de desarrollo. Como se argumenta a lo largo de su contribución, se precisa un cambio de paradigma en el que se articule una alianza estratégica entre países latinoamericanos y España en aras de, entre otras propuestas, fomentar que los marcos normativos internacionales reflejen prioridades y valores que forman parte del acervo de esta región.

El capítulo cuarto, a cargo de las especialistas Ana Paula Penchaszadeh y Lucía Benavidez, aborda las principales tendencias e infraestructuras que registra Iberoamérica en lo que respecta a la movilidad humana y la gobernanza migratoria. Clarificando distintos paradigmas que operan en esta materia (derechos humanos, instrumental y securitario), se refleja como el espacio iberoamericano está atravesado por avances y restricciones normativas, así como por tensiones persistentes entre discurso y práctica, en una coyuntura signada por presión migratoria y reconfiguración del orden internacional. Por ello, las autoras apuntan a la necesidad de una agenda renovada de cooperación iberoamericana que, sin abandonar su perspectiva original de derechos ni su carácter integral, ofrezca respuestas concretas a los desafíos actuales.

El capítulo quinto a cargo de Francisco J. Verdes-Montenegro, coordinador del presente informe y profesor de la Universidad Complutense de Madrid (UCM), atiende a una iniciativa emergente que ha lanzado la secretaría

pro tempore de España de cara a la cumbre de Madrid: la agenda de reducción de riesgos de desastres (RRD) y protección civil. A lo largo de la contribución se identifican los antecedentes que existen en el marco iberoamericano y se analiza su puesta en marcha a través de dos pilares principales: la creación de una red de RRD y protección civil acompañada de un mecanismo financiero. Pese a su fase aún inicial, se tratan de identificar algunos retos políticos y operativos que debe afrontar esta agenda a corto y medio plazo.

Finalmente, el sexto y último capítulo realizado por Ramiro Lapeña, investigador de la UCM, aborda la agenda de discapacidad como una de las áreas de trabajo de la cooperación intergubernamental iberoamericana más relevantes, desde que en 2018 se pusiera en marcha el Programa Iberoamericano de Discapacidad (PID) en la Cumbre de Antigua (Guatemala). Así, el capítulo analiza sucintamente la situación de la discapacidad en la región y las dificultades que enfrenta para la consecución de los compromisos adquiridos. Por ello, la contribución se cierra con una serie de recomendaciones de cara a la cumbre de Madrid en aras de resolver esas barreras a través del PID y la próxima Estrategia de Cooperación.

En definitiva, en un contexto adverso, la Cumbre de Madrid afronta una oportunidad estratégica, por lo que este informe Iberoamérica 2026 aspira a dinamizar la discusión académica y de practitioners, de forma que sirva de insumo para la deliberación y los acuerdos que deben adoptarse en un momento crucial para el sistema internacional en general, e Iberoamérica y España en particular.

1

España y el espacio iberoamericano bajo el *factor Trump*

por VICENTE PALACIO

INTRODUCCIÓN

Uno de los rasgos definitorios de la XXX Cumbre Iberoamericana de 4 y 5 noviembre de 2026 en Madrid es el contexto de fuerte inestabilidad sistémica en que va a tener lugar. El mundo experimenta una demolición del llamado “orden internacional liberal basado en reglas”¹. El momento actual viene marcado, entre otros elementos, por guerras comerciales y proteccionismo; una crisis de la cooperación internacional al desarrollo; grandes conflictos armados, en Ucrania, Gaza o Irán; o una competición tecnológica, económica o estratégica feroz entre el Estados Unidos de Trump, la China de Xi Jinping, la Rusia revisionista de Vladimir Putin, y un buen número de potencias medias y economías emergentes. Este orden no-hegemónico, crecientemente multipolar, en que ninguna potencia puede o quiere pagar el precio de ostentar una posición dominante, supondría un “interregno” (Sanahuja, 2025) entre el orden pasado y un nuevo orden emergente.²

La renuncia expresa de EEUU a ejercer una forma tradicional de “intervencionismo” territorial y a soportar las “cargas globales” del pasado (The White House, 2025) - bajo la fórmula de “America First” - se está manifestando sin embargo de manera contradictoria en sus políticas respecto a la vecindad (abuso de poder o transaccionalismo con Groenlandia, México, Centroamérica, Panamá, Venezuela, etc).

En este contexto, con motivo de la celebración de la Cumbre de Madrid,

se ha reabierto una vez más la cuestión acerca del llamado “espacio iberoamericano”. Al fin y al cabo, éste representa un “micro-espacio” político y cultural de cooperación muy singular, formado por veintidós países - tres de ellos ibéricos: España, Portugal y Andorra. Dicho micro-espacio debe tener en cuenta estas macro-coordenadas en sus debates internos y su evolución, si quiere dotarse de un nuevo sentido y una nueva función. ¿Qué cuestiones de fondo hay que plantearse desde esta perspectiva en función de estos cambios? Existen tres aspectos a abordar de cara a la XXX Cumbre de noviembre 2026, y más allá: primero, la necesidad de una re- conceptualización de lo iberoamericano en función del nuevo contexto internacional; segundo, una mirada a los re-alineamientos e impactos electorales en América Latina en función del factor Trump; y tercero, una actualización del papel iberoamericano de España en tanto elemento motor de la Cumbre de Madrid.

2. RE-CONCEPTUALIZAR LO IBEROAMERICANO. MICRO-ESPACIO GEOPOLÍTICO Y OPORTUNIDAD ESTRATÉGICA

La fragmentación y la polarización política se han acentuado en las Américas y en Europa simultáneamente a nivel doméstico - con una persistente fragilidad de las democracias - y, a nivel externo, con un debilitamiento del multilateralismo, entendido como forma de organiza-

ción y mecanismo de toma de decisiones en los niveles regional e internacional. Los fenómenos mencionados anteriormente reflejan una “amplia frustración” global (Bunde and Eisentraut, 2026) de la ciudadanía con las estructuras de gobernanza, algo que es extensible al interior de las sociedades latinoamericanas y europeas. Incluso se dan episodios de fractura y desorientación que parecerían responder a una especie de sed de auto-destrucción del sistema - de las que el “factor Trump” es en parte catalizador y en parte efecto.

Frente a ello, durante su periodo preparatorio de la XXX Cumbre, la cita iberoamericana se ha orientado a rescatar e impulsar el llamado “acervo” del espacio iberoamericano - democracia, derecho internacional, derechos humanos, cooperación, paz, diversidad - poniéndolo en valor frente a las corrientes de fondo disruptivas del orden internacional. El propio lema elegido para la XXX Cumbre, centrado en las nociones de construcción de Comunidad y de futuro (SEGIB, 2025) supone una apuesta por blindar en lo posible dicho micro-espacio de cooperación, por encapsularlo frente a las turbulencias exteriores.³

Un elemento de partida es que, a pesar de los retrocesos y los bloqueos en la región, las turbulencias del presente no se han traducido hasta el momento en una quiebra del sistema iberoamericano. Las constantes vitales de esa cooperación continúan relativamente estables. Igualmente resiste el apoyo entre la ciudadanía a la democracia como forma ideal

de gobierno, a pesar del declive y de los altibajos de los últimos años (Estudio Latinobarómetro, 2024). Podría decirse que Eppure, si muove. No obstante, una cuestión a considerar es si el “viejo” modelo de cooperación iberoamericana mantiene su relevancia. Ese modelo responde, entre otros, a parámetros de tipo transicional - transiciones digital, verde-energética y social - ; a una hoja de ruta de cumplimiento de objetivos de la agenda 2030; a una gobernanza regional y global sujeta a reglas; o a un horizonte de integración regional inspirado en el modelo europeo. Pero en todas estas áreas se está produciendo un cierto cuestionamiento, dentro y fuera de la comunidad iberoamericana. Dichos retrocesos van ligados en parte a un fenómeno de derechización en América Latina (Sanahuja y Stefanoni (eds) 2023) que tiene lugar en paralelo en Europa. Se trata de opciones que han ido ganando espacio, con iconos como Milei en Argentina, Bukele en El Salvador, o recientemente Kast en Chile, lo que apuntaría al fin de un ciclo de hegemonía progresista en la región. La batalla política y cultural ha alterado los binomios de seguridad/ derechos humanos, privacidad/ derechos digitales, cohesión social/ crecimiento; o incluso la misma “democracia liberal”. No obstante, los retrocesos en la agenda climática, o de seguridad humana, se remontan más atrás de Trump. Durante la Comisión Von der Lyen I y el mandato de Biden en EEUU, el cumplimiento de los diecisiete ODS para 2030, así como la ayuda humanitaria o la paz, eran poco más que quimeras. La

realidad es que, tanto en Europa como en América Latina y el Caribe, el desarrollo sostenible ha dejado de ocupar el centro indiscutido de la agenda, siendo desplazado parcialmente por otras prioridades: la competitividad, la seguridad, o la autonomía estratégica.

Así pues, el sentido y la operabilidad del “viejo” programa iberoamericano se enfrenta a dos dificultades al menos. Una es que actúa bajo poderosas corrientes de signo contrario que tienen su epicentro en Washington. Otra dificultad es que no puede garantizar un consenso a priori entre sus miembros. Por ejemplo, las “transiciones” verde, tecnológica y social, no se desarrollan en forma de un proceso relativamente estable, predecible en el tiempo, al modo del pasado. Iberoamérica y la cooperación iberoamericana no resultan ajenas a esas rupturas, retrocesos o incluso lo que podría llamarse “mutaciones” cualitativas en ese proceso de transformación de un orden a otro. Tanto Europa como América Latina experimentan reversiones valóricas junto a cambios revolucionarios (en condiciones laborales, derechos) en el tejido social y económico a resultas de un tecno-capitalismo deshumanizador.

Tradicionalmente, los esfuerzos para dotar de fortaleza al sistema Iberoamericano han pivotado en torno a la solidez de los programas de cooperación y un diálogo “horizontal” entre los veintidós países miembros. En ese marco, el llamado sistema de Cumbres de jefes de Estado y de gobierno, en tanto instrumento de visibilidad política, en oca-

siones ha terminado por convertirse en un lastre debido a lo bajo nivel de representación y ausencias (el más reciente en la XXIX Cumbre Iberoamericana de Cuenca (Ecuador, 12-15 noviembre 2024). La progresiva pérdida de relevancia del sistema de cumbres iberoamericano en relación a otros foros que ha tenido lugar a lo largo de las últimas tres décadas hace aflorar de nuevo un viejo debate de mayor calado más allá de las Cumbres: la re-definición de ese espacio en un entorno en rápida transformación. Atrás quedan numerosas revisiones y actualizaciones importantes como las de la Comisión Cardoso (2003), la Cumbre de Salamanca en 2005 (Del Arenal (ed) 2005) o el Informe Lagos (2012) (Palacio (ed) 2013). Una vez más, la Comunidad Iberoamericana afronta una fase cualitativamente crítica, que requiere nuevos conceptos e instrumentos. El conjunto de turbulencias de dimensión geopolítica apuntadas más arriba, obligan a una nueva reflexión acerca del sentido y del rol de Iberoamérica de cara al futuro.

En este sentido, no parece conveniente plantear el espacio iberoamericano de cooperación simplemente como “resistencia” frente a las nuevas corrientes disruptivas, sino también como oportunidad. Aquí parecen abrirse dos opciones. Una es el declive, ya sea por fragmentación, o por el hecho de subsumirse en otro foro de mayor peso (sea bi-regional euro-latinoamericano, o global). Otra opción es elevar el perfil, aprovechando una demanda existente de concertación y de consensos para poder avanzar a resguar-

do relativo de la polarización ideológica. La tarea consistiría en aprovechar el momento actual para potenciar ese micro-espacio de cooperación, y traducirlo en un “micro-espacio geopolítico”. Esto es, dotarlo de un cierto valor estratégico propio - en el sentido de la máxima de “boxear por encima de su peso”. De ese valor estratégico suplementario de lo Iberoamericano podrían beneficiarse tanto sus países miembros por separado, como por la organización en su conjunto, como un referente a escala internacional dotado de nuevos vasos comunicantes (en políticas digitales, medioambientales, migratorias, sociales, culturales etc).

Ahora bien, lo anterior no implica un cambio de naturaleza del sistema iberoamericano, sino saber aprovechar el momento: con mayor ambición y realismo a partes iguales. Los organismos internacionales habitualmente señalan los déficit de la región: crecimiento por debajo del 2% del PIB; una representación solo del 7% PIB mundial; volatilidad; desigualdad; informalidad laboral de la mitad de su población; o la inseguridad ciudadana y jurídica. Incluso, vista en perspectiva global, la región corre el riesgo de caer en cierta irrelevancia (Schenoni y Malamud, 2021). Sin embargo, al mismo tiempo, como ha apuntado recientemente la OCDE, América Latina y Caribe vuelve a estar presente en las discusiones internacionales, como un espacio de una relativa certidumbre, y gran apertura e inserción en la economía global. También es la región en desarrollo que más inversión extranje-

ra directa atrae. Adicionalmente, a través de la comunidad iberoamericana y euro-americana, podría beneficiarse de los altos estándares normativos de cara a lograr un mayor mayor impacto en su desarrollo (OCDE, 2026).

3. ESPACIO IBEROAMERICANO Y FACTOR TRUMP

A lo largo de 2026, toda re-evaluación de lo iberoamericano viene muy condicionada por el llamado factor Trump. La administración Trump 2.0. inevitablemente está suponiendo un “game changer” para los vecinos hemisféricos. Esta re-orientación responde tanto a factores ideológicos como estratégicos: la competencia con China, el interés por recursos naturales críticos o el repliegue de Estados Unidos respecto de compromisos internacionales (Acuerdo de París, OMC, OTAN, Tratado de No Proliferación Nuclear, etc) (Palacio y Sanahuja, 2025). Ello ocurre mientras asistimos a una dinámica de avances y bloqueos en el marco UE-CELAC (en especial la implementación del acuerdo UE-MERCOSUR, o las inversiones del programa Global Gateway) (Fundación Alternativas, 2025)

Esta ofensiva está condicionando las políticas comerciales y migratorias de diversos gobiernos latinoamericanos así como los procesos electorales (en Centroamérica y Caribe y Cono Sur). Lo cual, a su vez, condiciona el margen de maniobra español y europeo en la región. La política estadounidense hacia Améri-

ca Latina y el Caribe ha entrado en una fase de reposicionamiento más agresivo, intervencionista y transaccional (migratorio-securitario-comercial). con claras reminiscencias de la doctrina Monroe, ahora re-bautizada “Donroe”. Si en el pasado un objetivo era mantener alejada a Europa del continente, ahora se trata de China (The White House, 2025). Estas presiones derivadas del *América First* alteran los incentivos políticos de los gobiernos de la región. El resultado de ello son nuevos re-alineamientos que tienden a priorizar la relación con EEUU en detrimento de otros ámbitos como el regional, el euro-americano, o el iberoamericano. La subordinación/ alineamiento respecto a Washington se produce en diversos grados dependiendo del gobierno, o de la afinidad ideológica en cada caso. Ello es así desde la Venezuela intervenida tras la captura de Maduro, o el Honduras de Asfura (pro-hombre de Trump) a la Argentina de Milei, El Salvador de Bukele, el Ecuador de Noboa, o el Chile de Kast; países pequeños bajo fuerte presión (Panamá, Guatemala, o Costa Rica) marginados (Cuba, Nicaragua, o Haití), o desestructurados (Perú). Enfrente, un “eje progresista resiliente” con el Brasil de Lula, la Colombia de un saliente Petro, o el México de Sheinbaum negocia con dificultad espacios de autonomía respecto al vecino del Norte.

Recientemente, la iniciativa de Trump denominada “Escudo de las Américas” (The Guardian 2026) - un grupo de catorce países con el objetivo de combatir el narcotráfico y controlar la inmigración

en el Hemisferio Occidental - supondría otra vuelta de tuerca más en la estrategia de crear foros paralelos de “vasallización” (Sanahuja, 2025) hacia Washington y de consiguiente debilitamiento de foros multilaterales regionales (CELAC, principalmente). Es preciso remarcar, no obstante, que las grandes potencias regionales, ni Brasil ni México, se han adherido inicialmente al grupo. En otra línea parecida, han surgido pomposos eslóganes como la “Gran América del Norte” (*Greater North America*) nuevo concepto estratégico autoproclamado por el Secretario de Guerra estadounidense Peter Hegseth⁴. Ahora, el nuevo perímetro de seguridad vital de EEUU abarcaría desde Groenlandia o Alaska hasta Centroamérica, Caribe y Ecuador. Aquí, la amenaza del narcotráfico y el control territorial aparecen como los dos elementos fundamentales (US Defence Strategy, 2025). Estas dos iniciativas (Escudo de las Américas y Gran América del Norte) unidas al cierre de USAID y la retirada de fondos estadounidenses de cooperación al desarrollo, son exponentes de un claro enfoque de securitización para las Américas. En esa medida, inevitablemente retrotraen a la región a situaciones del pasado como el “patio trasero”, la injerencia territorial y electoral, o el apoyo de Washington a modelos de democracia de corte autoritario. Se trata de una visión, por consiguiente, que choca frontalmente con el concepto y los objetivos del espacio iberamericano, tal y como los entiende España. Se trata de una visión, por consiguiente, que choca frontalmente con el concepto y los objetivos del espacio

iberamericano, tal y como los entiende España, país anfitrión de la Cumbre.

4. CUMBRE DE MADRID: OPORTUNIDAD ESTRATÉGICA Y NUEVA AGENDA

España asume por cuarta vez la celebración de una Cumbre Iberoamericana, esta vez en un contexto internacional muy diferente y mucho más delicado que en efemérides pasadas como las de Madrid (1992), Salamanca (2005) o Cádiz (2012).

En primer lugar, como se ha apuntado ya, el factor Trump tiene un efecto negativo - sea disruptivo, divisorio o distractor - en relación a otras organizaciones y foros multilaterales, incluido el iberoamericano. Además, las elecciones de mitad de mandato (mid-term) en Estados Unidos el 3 noviembre de 2026, inmediatamente antes de la cita iberoamericana, suponen un importante test para la administración Trump y también para sus relaciones con los gobiernos latinoamericanos y caribeños. Ello tendrá un impacto antes y después de dicha cita que es difícil precisar ex ante.

En paralelo, en 2026 hay abierto un intenso periodo electoral en América Latina, con cinco elecciones presidenciales, dos de ellas en países de gran peso (Brasil en octubre y Colombia en mayo-junio) que podrían decantar la balanza de poder de la región vis a vis EEUU (Zegarra, 2026). Incluso, si Flavio Bolsonaro en Brasil o la derecha colombiana se imponen en sus respectivos países, ello podría acabar afectando incluso al sentido de la

Cumbre de Madrid. Aunque no se puede garantizar que el apoyo de Trump o de MAGA a su candidatos ideológicamente afines (también en las elecciones en Perú o Haití) vaya a traducirse en una victoria en las urnas, es muy probable que su influjo monopolice en parte la agenda y el debate. En todo caso, como tónica general, la inflación (a resultas de los precios del gas y petróleo por la guerra de Irán) o la inseguridad ciudadana, pueden ser factores que incidan de manera decisiva en el voto (Malamud y Núñez, 2026).

En medio de esta incertidumbre e inestabilidad, durante el proceso organizativo de la Cumbre, a cargo de la Secretaría Pro Tempore (SPT) española, se ha puesto el acento en la construcción de una verdadera “Comunidad” iberoamericana más cohesionada, y en el refuerzo de su proyección internacional. Ambos son objetivos alineados con los intereses nacionales de España en un momento de gran visibilidad exterior de su gobierno por su posicionamiento en relación a Oriente Medio, el derecho internacional, o el gasto en defensa en el seno de la OTAN. Aspectos todos ellos que han sido objeto de frecuentes choques entre el gobierno español y la administración Trump.

Ahora bien, la Cumbre de Madrid viene precedida de dos encuentros anteriores donde se evidenció una cierta ralentización respecto al momento ascendente de la Cumbre UE-CELAC de Bruselas de julio de 2023 bajo presidencia española de la UE. Ambos precedentes ponen una enorme presión sobre Madrid y el gobierno español. Uno es el fracaso de la XXIX

Cumbre en Cuenca (Ecuador, 2024) que llevó a temer por una “muerte cerebral” del sistema, debido a su pobreza programática y el bajo nivel de representación. Otro es la IV Cumbre UE–CELAC de 2025 en Santa Marta (Colombia). Aunque España una vez más actuó como agente impulsor y se reactivó el diálogo de alto nivel, la cita tuvo resultados algo limitados y mostró una brecha entre las ambiciones declarativas y los avances operativos, en cuanto al acuerdo UE-MERCOSUR o el programa Global Gateway.

Esta vez, una Cumbre sin resultados visibles (“entregables tangibles”, en la jerga) o una muy baja representación de líderes, podría conllevar un desgaste político difícil de asumir para España como anfitrión, y para el sistema iberoamericano en su conjunto. A este respecto, se han identificado objetivos relativamente modestos en metas sectoriales pero que podrían revertir el aparente declive del sistema de cumbres y reforzar las bases de la cooperación a medio y largo plazo, de base de acuerdo a un modelo “abierto” de cooperación propio. Esto incluiría áreas alineadas con los intereses puntuales del gobierno español, como la coordinación en IA; los mecanismos respuesta a desastres naturales; las energías renovables y el medioambiente; movilidad académica y cultural y homologación de títulos universitarios; o un nuevo rol para los doce países con estatus de observadores (SEGIB, 2025). Este planteamiento, que apunta a una integración latinoamericana como horizonte, contrastaría fuertemente con el modelo

“cerrado” y predatorio que representa en este momento EEUU. Más aún cuando, como se señalaba más arriba, el sistema de cooperación internacional para el desarrollo se resiente gravemente tras el cierre de USAID y el repliegue de otros principales donantes europeos (Reino Unido, Francia, Alemania).

Por consiguiente, el reto para España consiste en cohesionar a los socios iberoamericanos en torno a un programa que ponga el foco en la solidaridad interna y en la mejora de la cooperación interna, así como dotarla de un mayor perfil global. En ese sentido, como se apuntó anteriormente, cabe hablar de “oportunidad estratégica” si se incorpora a la re-definición del espacio iberoamericano la noción de un “micro-espacio geopolítico” alternativo. Dicho espacio estaría sujeto a normas y tendría vocación de cooperación; sería relativamente autónomo de otros foros de mayor calado, pero al mismo tiempo estaría dotado de diversos vasos comunicantes (a través de UE-CELAC, Naciones Unidas, BRICS, observadores externos, etc). En otras palabras: el reto consistiría en elevar a la categoría de “estratégico” una serie de avances en cooperación que, aunque resultan menores cuantitativamente (en inversión, comercio, ayuda), poseen una gran relevancia cualitativa y ayudan a configurar un modelo. De este modo se trataría de abrir una “tercera vía” donde la acción iberoamericana y el papel de España (y de la Unión Europea como instrumento multiplicador), adquiriera mayor relevancia frente a un rígido modelo determinado por la bipolaridad EEUU

versus China. Ello supone replantear bajo otras coordenadas el esquema según el cual los países de la región no contarían con más que dos opciones: “alineamiento” ó “no alineamiento activo” en relación a Washington y Beijing (Castañeda y Ominami, 2025). Frente a un imaginario del “Hemisferio Occidental” de cuño imperialista, lo iberoamericano surge de nuevo como una reivindicación de “America Latina y Caribe” y un horizonte de integración y democracias compartidas.

Desde esa perspectiva, el gobierno tiene la oportunidad de visibilizar y “españolizar” sus esfuerzos en la región (La Moncloa, 2026). Por ejemplo, en las áreas sectoriales apuntadas arriba, o en relación al acuerdo UE-MERCOSUR⁵. Asimismo, la nueva estrategia de cooperación iberoamericana puede servir de inspiración a otras regiones en un momento de declive de la cooperación internacional, teniendo como ancla los programas resultantes de la IV Conferencia Internacional de Financiación para el Desarrollo de Sevilla de junio-julio de 2025.

Ahora bien, las barreras para consolidar un nuevo espacio iberoamericano en torno a la Cumbre de Madrid no son únicamente exógenas - el *factor Trump*, la turbulencia electoral y polarización ideológica en América Latina, o las crisis internacionales - sino también en gran medida de naturaleza doméstica. La Cumbre tiene lugar en un momento de gran polarización política interna, donde la política latinoamericana de España (casos de Venezuela, México o Cuba) hace tiempo que es motivo de profundas diferencias y de

instrumentalización por parte de las fuerzas políticas. En esta ocasión, la Cumbre y su programa carecen de un aval explícito del primer partido de la oposición (PP), y menos aún de la la ultraderecha (Vox), ausentes de los preparativos y las discusiones de fondo previas. Existe por consiguiente un riesgo real de que se produzca una deriva hacia un choque de ideologías en la Cumbre - esto es, que Madrid se convierta en un espacio de confrontación entre gobiernos e internamente en la política española -, lo cual restaría ímpetu a una cita ya de por sí necesitada de apoyos, y la abocaría al fracaso.

No hay que olvidar que, de hecho, las fuerzas políticas mencionadas - PP y VOX - han desplegado vínculos con fuerzas de derecha y ultraderecha, respectivamente, configurando redes como la llamada “Iberosfera” e incluso conferencias de la Internacional populista de ultraderecha⁶, aprovechando el ascenso de las derechas latinoamericanas (Sanahuja y Stefanoni, (eds), 2023). Estas prácticas son extensibles a gobiernos regionales como el de la Comunidad de Madrid, con cuya presidenta, Díaz Ayuso, Moncloa mantiene una tensión permanente debido al alto perfil de su agenda paralela - y de signo contrario - sea en la recepción o asistencia a conferencias de líderes internacionales, como por ejemplo la organizada por el presidente Trump en febrero de 2026 en Mar-a-Lago⁷. En este sentido, es frecuente la injerencia directa en el ámbito de la política internacional, por ejemplo en alianza con el presidente Milei frente a los presidentes Lula o Petro, aprovechando

plataformas de gobierno regional con el objetivo de desgastar al gobierno central.⁸

Se trata, en definitiva, de una proliferación de agendas paralelas por parte de actores políticos no estatales que divergen abiertamente en asuntos relevantes de la agenda iberoamericana como medioambiente, género, o política migratoria. Todo lo anterior configura un panorama para Madrid de posible “choque de Cumbres” - con la contra-programación de “cumbres” paralelas - que, si bien no afectaría al núcleo de los programas iberoamericanos en marcha, sí supondría un revés muy visible del principio de unidad de acción exterior del Estado en un momento crítico.

Finalmente, queda por resolver un aspecto diferencial del sistema iberoamericano que guarda relación con lo anterior: la generación de consensos en la toma de decisiones. La incorporación de una *cultura de gestión del disenso* - con un precedente cercano en la declaración de la Cumbre UE-CELAC de Santa Marta, - constituye un elemento nuevo de resultado incierto. El consenso, en tanto seña de identidad de la Comunidad Iberoamericana, ha sido destacado precisamente como un elemento positivo del multilateralismo por su flexibilidad; incluso, se ha ensalzado como una de las condiciones de la supervivencia de lo iberoamericano⁹. Ahora, la introducción del disenso en tanto elemento central - inevitable, dadas las circunstancias - de la ecuación, supone un importante alteración de ese enfoque y abre algunos interrogantes que habrá que ir resolviendo en la práctica.

Uno de ellos se refiere a la cuestión de

la Declaración final y de las posibles líneas rojas que podría trazar el gobierno español, en tanto SPT y anfitrión de la cita y en cierto modo, “guardián de las esencias” iberoamericanas frente otros actores. Obviamente, resultaría un problema que los “máximos comunes divisores” excedan con mucho a los “mínimos comunes denominadores”. Ante esta cuestión cabe apostar por encima de todo por un pragmatismo a la hora de gestionar la fragmentación de posicionamientos. Posiblemente, una forma de hacerlo - y de garantizar así un relativo éxito de la Cumbre de Madrid - es no rehuir el debate, incidiendo en áreas de interés creciente (a menudo controvertidas) y en las nuevas agendas que demandan los gobiernos y nuestras sociedades: comercio, mercados digitales, energías renovables, o seguridad - esta última en particular, como condición de estabilidad institucional en toda la región.

1. En realidad, este proceso tiene sus raíces profundas en los desequilibrios sociales, económicos, geopolíticos e institucionales (de distribución de poder) existentes al menos desde el fin de la Guerra Fría. Especialmente desde los ataques terroristas del 11-S, se habían sucedido crisis sistémicas recurrentes, desde el crash financiero en EEUU (2008) hasta la pandemia del COVID-19 (2020). Recientemente, dichos desequilibrios se han agravado como resultado de las políticas de la segunda Administración Trump II en EEUU, que vienen acompañados de nuevos elementos disruptivos como el techno-capitalismo o la desinformación.
2. En este capítulo adoptamos este marco conceptual aplicado también al desarrollo del actual espacio iberoamericano. Con todo, es importante señalar que en la fase de transformación actual no están pre-determinados los resultados (ni el éxito) de las llamadas tres “transiciones” - digital, verde, y social - pues estas se hallan sujetas a múltiples contingencias. En consecuencia, la noción de “interregno” aplicado por extensión a las relaciones euro-latinoamericanas e iberoamericanas, no presupone de manera automática la inminente cristalización de un nuevo “orden”. O, como mínimo, no se trata de un proceso lineal entre dos “gobiernos” u órdenes.

Bibliografía

- Bunde, Tobias and Eisentraut, Sophie (eds.) (2026). *Munich Security Report 2026: Under Destruction*, Munich: Munich Security Conference, February 2026, <https://doi.org/10.47342/JWIE5806>
- Castañeda, Jorge y Ominami, Carlos (2025). “Latin America Should Pursue Active Non-Alignment.”. June 20, 2025, en <https://www.project-syndicate.org/commentary/latin-america-must-pursue-active-non-alignment-with-us-china-by-jorge-g-castaneda-and-carlos-ominami-2025-06>
- Del Arenal, Celestino (Coord.) (2005) *Las Cumbres Iberoamericanas (1991-2005): logros y desafíos*. Edit. Fundación Carolina, Siglo XXI en <https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2021/07/SXXI-FC-26.pdf>
- Estudio Latinobarómetro, 2024. Corporación Latinobarómetro: Oleada 2024 Madrid: JD Systems Institute. Versión agregada: <https://www.latinobarometro.org/latinobarometro-2024>
- Fundación Alternativas (2025). *Informe Iberoamérica 2025. IV Cumbre UE-CELAC en Colombia: retos y promesas*. Fundación Alternativas. Abril 2025
- La Moncloa (2026). Conferencia de Embajadores y Embajadoras del Presidente del Gobierno Pedro Sánchez. 8 enero de 2026 <https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/paginas/2026/080126-sanchez-conferencia-embajadores.aspx>
- La Moncloa (2025). “Albares anuncia que la Cumbre Iberoamericana se celebrará los días 4 y 5 de noviembre en Madrid”, Palacio de la Moncloa, 25 de septiembre de 2025 <https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/exteriores/paginas/2025/250925-cumbre-iberoamericana-madrid.aspx>
- Malamud, Carlos, y Núñez Castellano, Rogelio (2026) “Elecciones en América Latina (2026): del “giro a la derecha” y el voto de castigo al factor Trump”. Real Instituto Elcano. 26 Enero 2026 en <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/elecciones-en-america-latina-2026-del-giro-a-la-derecha-y-el-voto-de-castigo-al-factor-trump/>
- OCDE (2026). *Perspectivas económicas de América Latina 2025. Impulsando y financiando la transformación productiva*. 21 enero 2026 en https://www.oecd.org/content/dam/oecd/es/publications/reports/2025/11/latin-american-economic-outlook-2025_6bb4d44e/e4f25c0des.pdf
- Palacio, Vicente y Sanahuja, Jose Antonio (2025) “América Latina, la Unión Europea y el ‘factor Trump’”. Oportunidades y dilemas para la Cumbre UE-CELAC 2025” en *Informe Iberoamérica 2025. IV Cumbre UE-CELAC en Colombia: Retos y promesas*. Fundación Alternativas, Madrid
- Palacio, Vicente (ed) (2013). *Cumbres Iberoamericanas. Una mirada atrás, un nuevo rumbo*. Fundación Alternativas y FUNGLODE. Madrid, 2013
- Sanahuja, J.A. (2026) “La Unión Europea y América Latina en tiempos de «vasallización»”, en *Nueva Sociedad*, n° 321, Buenos Aires, enero-febrero de 2026 en <https://nuso.org/articulo/321-union-europea-america-latina-tiempos-vasallizacion/>
- Sanahuja, J. A. (2025). *Interregno: concepto, críticas y vindicación en el siglo XXI*. *Asuntos Globales*, 2, 103-124. en https://cari.org.ar/views/releases/detail/?article_id=817
- Sanahuja, J. A., y Stefanoni, P. (eds) (2023). *Extremas derechas y democracia: Perspectivas iberoamericanas*. Fundación Carolina.
- Schenoni, Luis, y Malamud, Andrés (2021). “Sobre la creciente irrelevancia de América Latina”. *Nueva Sociedad*, No 291, enero-febrero 2021 en https://static.nuso.org/media/articulos/downloads/2.TC_Schenoni_Malamud_291.pdf
- SEGIB (2025). “Iberoamérica. Juntos construimos nuestra Comunidad. Juntos la proyectamos hacia el futuro y hacia el mundo”. *Nota Conceptual*, septiembre 2025. en https://segib.org/wp-content/uploads/2025/09/29052025_NOTA_CONCEPTUAL-ES.pdf
- THE GUARDIAN (2026). “An ideological guest list .Trump invites Latin America’s rightwing leaders to Florida summit” Tom Philips. *The Guardian*. 7 March 2026 en <https://www.theguardian.com/us-news/2026/mar/07/trump-shield-of-americas-summit>
- The White House, (2025) *US National Security Strategy*. 5 December 2025. <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2025/12/2025-National-Security-Strategy.pdf>

US Department of War (2026).
National Defence Strategy 2026.
Washington, January 23. en chrome-extension://efaidnbnmnnibp-cajpcglclefindmkaj/https://media.defense.gov/2026/

Zegarra, Gonzalo (2026). "Un calendario electoral marcado por Trump: América Latina redefine su relación con Washington en 2026 con votaciones clave". CNN en español, 6 de abril de 2026 en <https://cnnespanol.cnn.com/2026/04/06/latinoamerica/calendario-electoral-america-latina-trump-orix>

2

Compartir la descarbonización en un mundo postliberal: un reto para Iberoamérica

por EMILIO SANTIAGO MUÍÑO *y* CRISTINA DE BENITO

**INTRODUCCIÓN: LA NECESIDAD
DEL PUENTE IBEROAMERICANO
EN UN MUNDO MÁS CALIENTE
Y MÁS PELIGROSO**

Salvo que un fracaso político colosal de la Administración Trump revierta el actual rumbo de las cosas, probablemente el 2026 será estudiado como el año en que EEUU demolió el orden internacional de 1945, del que había sido su arquitecto y garante global. Un contexto que nos arroja a una geopolítica de esferas de influencia y lógicas imperiales que no solo será mucho más peligrosa, sino que, dado el fuerte impulso fosilista del proyecto de Trump, probablemente ya ha convertido en inalcanzables los objetivos climáticos más ambiciosos -los 1.5^o- del Acuerdo de París (Evans y Viisainen, 2024). Una pésima noticia en la medida en que en 2026 también tenemos certeza científica de que la crisis climática se está acelerando, y sus impactos son más graves y perturbadores de lo esperado (Forster et al. 2025).

En el contexto de un mundo más peligroso y más caliente, Europa y América Latina se necesitan de un modo especial. No solo para diversificar opciones geopolíticas sino también porque, a diferencia de la contrarrevolución climática liderada por los EEUU, tanto buena parte de América Latina como la Unión Europea siguen siendo regiones fuertemente comprometidas con la descarbonización: un programa epocal en el que a la motivación de seguridad climática se le ha añadido las impresionantes ganan-

cias en competitividad que está conocido la revolución tecnoléctrica renovable (Bond et al. 2025).

Este interés compartido por la descarbonización cuenta con una sólida trayectoria de cooperación en la Comunidad Iberoamericana. La Carta Medioambiental Iberoamericana, aprobada en la XXVIII Cumbre de Santo Domingo (2023), sistematizó y elevó políticamente un foco de trabajo que se remonta al inicio de las Cumbres Iberoamericanas, en un proceso que avanza de modo incremental de lo declarativo a lo programático. Dicho documento reconoce la vulnerabilidad específica de Iberoamérica frente al riesgo sistémico del cambio climático, expresa el compromiso de los países iberoamericanos en acelerar las medidas que permitan cumplir con el acuerdo de París en función de las circunstancias nacionales, reconoce la adaptación como prioridad no subordinada a la mitigación, la insuficiencia de los mecanismos de financiación climática internacionales, que aspira a transformar y fortalecer, y explicita la dimensión de justicia (social, generacional, intercultural, de género) que debe atravesar las políticas energéticas y climáticas. La Carta Medioambiental Iberoamericana también se comprometió a impulsar una Agenda Medioambiental Iberoamericana: un instrumento que ha de contener acciones estratégicas para la implementación de sus objetivos y ejes temáticos. El plan de acción de la XXIX Cumbre Iberoamericana de Cuenca, Ecuador (2024), recogió entre los Mandatos a la Secreta-

ría General Iberoamericana (SEGIB) elaborar un proyecto de Agenda Ambiental con los insumos de todos los países de la región.

Esta hoja de ruta, ya consolidada, ha visto su potencial de articulación estratégico inesperadamente reforzado por las nuevas circunstancias geopolíticas que impone la emergencia de un mundo postliberal, marcado por una reacción climática virulenta liderada por los EEUU, en el que el choque entre modelos energéticos va camino de adquirir el perfil de una nueva Guerra Fría entre petroestados y electroestados (Tooze, 2025). Ante este giro de la historia, la Comunidad Iberoamericana reúne condiciones para convertirse en un canal cooperativo de primer nivel entre Europa y América Latina, tanto en la defensa tanto de un orden multilateral basado en normas como de los principios fundamentales del compromiso climático establecido en el Acuerdo de París.

Sin embargo, para que este vínculo de cooperación logre cristalizar más allá de la ritualidad diplomática y la retórica enunciativa, resulta crucial que la UE y España replanteen las relaciones comerciales, científicas, diplomáticas y de cooperación con América Latina. No se trata tanto de establecer nuevos mecanismos de cooperación, sino de desplegar los ya existentes (especialmente, por su magnitud, el acuerdo UE-MERCOSUR) mediante un nuevo paradigma de colaboración simétrica, depurado de cualquier traza de colonialismo, y sensible a las demandas latinoamericanas

de industrialización endógena, financiación justa y transferencia tecnológica. Que la UE se convierta en un socio fiable, una necesidad perentoria dada su repentina orfandad geopolítica, pasa por construir lazos que ayuden a las naciones del sur global, entre ellas las latinoamericanas, a superar una condición de subalternidad económica que las reduce a enclaves de monoexportación de materias primas.

En el contexto histórico de un mundo postliberal y un derecho internacional dinamitado, que inaugura un nuevo entorno geopolítico muy amenazante tanto para la Unión Europea como para América Latina, y con un clima desestabilizado en dos regiones que van a verse muy golpeadas por el cambio climático, construir este enfoque de reindustrialización mutuamente cooperativa es un reto existencial. Un horizonte de cooperación imprescindible que hoy está viéndose erosionado por múltiples formas de conflictividad socioenergética que sacuden las sociedades iberoamericanas.

1. ¿DESARROLLO SOSTENIBLE SIN EXTRACTIVISMO?

El proceso de transición energética en el espacio iberoamericano enfrenta múltiples focos de conflictividad socioambiental. Pese a que las casuísticas de estos conflictos son muy variadas, existe un elemento común que atraviesa sus tensiones y resistencias: la percepción, por parte de segmentos importantes de

la población, de que la gobernanza energética, en sus diferentes fases, carece de legitimidad suficiente y su despliegue no responde a las necesidades, intereses o valores de la ciudadanía.

En Latinoamérica, y también en la Península Ibérica, el negacionismo climático ha sido residual, aunque ha ido en aumento con el ascenso de fuerzas políticas anticlimáticas, vinculadas a partidos y organizaciones de extrema derecha. Las tensiones de la descarbonización no nacen de un rechazo a la agenda climática en sí misma, sino a los modos de implementación.

El grueso del debate socioenergético iberoamericano asume como punto de partida el marco internacional predominante al respecto, que es el del desarrollo sostenible: la búsqueda de un equilibrio entre prosperidad económica, sostenibilidad ambiental y equidad social, dentro de un esquema que no aspira tanto a una impugnación total de la modernización industrial como a su perfeccionamiento transformador. Sobre este suelo compartido, interviene el clivaje clásico izquierda-derecha en materia de política económica (mercados desregulados e iniciativa privada frente a participación de lo público, soberanía y democracia productiva). Sin embargo, lo significativo del espacio iberoamericano, especialmente en América Latina, aunque con una presencia creciente en la Península Ibérica, es que el eje izquierda-derecha se solapa con la tensión extractivismo/postextractivismo, sin que ambos clivajes coincidan con exactitud.

El término extractivismo, popularizado en América Latina por Eduardo Gudynas (2015), delimita un modelo productivo basado en la extracción masiva de recursos naturales orientados a la exportación, con escaso procesamiento industrial, altos impactos sociales y ambientales e históricamente promovido tanto por gobiernos conservadores como progresistas. La cuestión del extractivismo se enmarca en uno de los debates económicos y sociopolíticos más idiosincráticos de América Latina: los problemas de la dependencia originada por su posición periférica en el Sistema Mundo y la maldición que afecta a las naciones exportadoras de materias primas. Pero a diferencia de las disputas sobre recursos del siglo XX, la crítica post-extractivista introduce dos acentos novedosos: un énfasis ambiental, que lleva a cuestionar algunos de los axiomas de la racionalidad económica predominante y una sensibilidad renovada por la pluralidad cultural de las comunidades locales afectadas y sus derechos. En este punto, es importante recalcar que el discurso post-extractivista es plural: mientras que una corriente lo entiende como un retorno del intervencionismo estatal con enfoque industrializador, otra corriente, con notable influencia en espacios activistas, asocia el post-extractivismo con transformaciones anticapitalistas y antiproductivistas, orientadas a generar políticas de sostenibilidad disruptivas (como el decrecimiento) y una descentralización intensa de las relaciones de poder.

En cualquier caso, la descarbonización en el espacio iberoamericano debe partir de las siguientes dos premisas que el debate del extractivismo ha vuelto ineludibles: (i) la licencia social es un prerrequisito para acometer políticas de descarbonización (sea la construcción de infraestructuras, minería o de nuevas industriales) (ii) la retórica de la compensación empieza a ser insuficiente.

En el siglo XXI, el umbral de la autopercepción de víctima energética ha descendido, especialmente en los países del norte (donde se emplean términos importados del sur global, como “colonialismo” y “zona de sacrificio”, de forma hiperbólica). Al mismo tiempo, en todas las latitudes asistimos a un incremento de la demanda de coparticipación en los beneficios económicos que implican los diferentes fenómenos de la descarbonización. Por decirlo de un modo simplificado, el precio de la licencia social de las actividades energéticas es hoy más elevado que antaño. El hecho de que las nuevas infraestructuras energéticas sean poco demandantes en términos de empleo una vez instaladas (algo que no necesariamente sucede con las plantas industriales y con la minería) incrementa la sensación de agravio, y las presiones de rechazo.

En resumen, la gran pregunta a la que la conflictividad socioenergética iberoamericana busca dar respuesta es si es posible un desarrollo sostenible sin extractivismo. Sobre la base de esta cuestión, queremos destacar tres campos de análisis que deben ser tenidos en

consideración por los responsables políticos y por la sociedad civil organizada: la complejidad subestimada de los conflictos socioenergéticos, los obstáculos estructurales que pesan sobre la política industrial, y la necesidad de la justicia territorial, con especial atención a las cuestiones ambientales como problemática transversal y recurrente.

CONFLICTOS SOCIOENERGÉTICOS: UNA COMPLEJIDAD SUBESTIMADA

La infravaloración de la complejidad sociopolítica que los conflictos socioenergéticos ponen en juego erosiona la capacidad de incidencia de las políticas públicas, y se manifiesta en diferentes fenómenos:

- a) Un error epistémico de partida, que consiste en obviar las dimensiones socioculturales o históricas, no necesariamente relacionadas con la energía, que amplifican o suavizan los conflictos socioenergéticos. La aceptación social de la minería o las nuevas industrias tiende a ser mayor en regiones marcadas por memorias mineras o industriales que han generado identidad colectiva alrededor de experiencias pasadas de desarrollo. En sentido contrario, problemas cronificados como la distribución desigual de la tierra y los agravios en sus derechos de reconocimiento histórico sentidos por comunidades originarias, en el caso de América

- Latina, o el vaciamiento demográfico del mundo rural en el caso español, son factores de índole sociocultural que tienden a bloquear proyectos de descarbonización. Por ello, mucha información clave para la correcta implementación de una política energética queda opacada por metodologías estadísticas o enfoques puramente económicos, necesitando otras aproximaciones.
- b) déficit de capacidad del Estado. Tanto por la naturaleza política de los conflictos socioenergéticos, como por su escala e implicaciones, resulta casi imposible desarrollar políticas energéticas transformadoras en el espacio iberoamericano sin un incremento de la state capacity. Lo que pasa necesariamente por una vía de crecimiento y modernización cualificada del sector público. El ejemplo español es ilustrativo: la implementación de los Fondos Next Generation tras la pandemia, con un volumen significativo de los mismos comprometidos con la transición ecológica y digital, ha generado un fuerte tapón burocrático, así como la necesidad de recurrir a consultoras privadas para el diseño de líneas de desarrollo estratégico del Estado. La descarbonización necesita una oleada de nueva burocracia en un sentido weberiano, capaz de afrontar los retos técnicos y administrativos de la emergencia climática y la transición energética.
- c) déficit de integración regional. Los retos de la emergencia climática y la descarbonización son tan complejos que desbordan las fronteras nacionales. Hace falta articular respuestas a escala supranacional. En el espacio iberoamericano, se dan además condicionantes geográficos y económicos que refuerzan la necesidad de la cooperación regional como principio rector fuerte, con potencialidad para desplegar infraestructuras e instituciones comunes. Tres ejemplos ilustrativos: la alta concentración de reservas de litio en una geografía compartida por Chile, Argentina y Bolivia, la enorme capacidad fotovoltaica de España y Portugal, o el peso en toda Iberoamérica del transporte de mercancías por carretera -que supone una inmensa oportunidad de colaboración transfronteriza para desplegar las infraestructuras de recarga de los camiones eléctricos del futuro- (Barrere y Santiago Muíño, 2022).
- d) necesidad de un nuevo régimen visual. Las motivaciones paisajísticas son un elemento de fricción recurrente que frena la descarbonización. Pero el paisaje es una construcción cultural mutable, y los valores estéticos que imperan en una sociedad evolucionan con el tiempo. En España, pero es extrapolable a toda Iberoamérica, antiguos entornos industriales, que generaban un fuerte rechazo estético, han pasado a ser

considerados hoy objetos de patrimonialización y preservación. Por ello, la disputa por los consensos que permitan una transición rápida, justa y próspera tienen en la conformación de una estética atractiva, relacionado con las nuevas infraestructuras como los aerogeneradores y las placas solares, un espacio de trabajo político tan esencial como poco elaborado.

REINDUSTRIALIZACIÓN ECOLÓGICA: ENTRE EL CISNE VERDE Y EL ESPEJISMO CROMÁTICO

En las últimas décadas, en el espacio iberoamericano, han proliferado importantes expectativas de prosperidad alrededor de la transición energética. Estas nacen vinculadas a las oportunidades económicas que ofrece la región por ser uno de los mayores reservorios del mundo tanto de minerales críticos para la electrificación como de energías renovables susceptibles de exportación mediante hidrógeno verde, interconexiones eléctricas o biocombustibles. La explosión de metáforas que apuntalan esta idea es casi inabarcable: el litio como oro blanco, España superpotencia renovable, Latinoamérica como la Arabia Saudí de la transición verde.

Esta promesa surge a su vez condicionada por dos elementos clave: por un lado, un clima intelectual de revalorización del papel de lo público y de la política industrial frente a la dogmática neoliberal, que ha cristalizado alrededor

de conceptos como “Estado emprendedor” de Mariana Mazzucato (2014). Por otro, un balance negativo, o al menos ambivalente, del momento económico neoliberal marcado por su carácter exportador-extractivo. En Latinoamérica, si bien la coincidencia histórica del último ciclo alcista de las commodities con gobiernos progresistas reveló que la exportación de recursos naturales puede financiar importantes programas sociales, los impactos negativos de la bajada de precios de los recursos naturales volvieron a demostrar las fragilidades inherentes a estos esquemas de inserción internacional.

Todo ello ha configurado un contexto en el que se enfrentan dos estados de ánimo contrapuestos. Por un lado, un imaginario socioenergético de corte regeneracionista, en el que la transición energética se concibe como una suerte de “cisne verde” (Pérez Rodríguez, 2023, p.253): una oportunidad histórica para que la región pueda engancharse a la vanguardia de una revolución industrial; por otro lado, un imaginario socioenergético de suspicacia, que teme que la transición energética repita los patrones económicos del pasado, y que Ignacio Lara (Lara, 2024) sintetiza en la pregunta “¿más de lo mismo, pero verde?”.

En última instancia, lo que está en juego son perspectivas diferentes sobre la capacidad de los países iberoamericanos para impulsar políticas públicas orientadas hacia una descarbonización justa, que sea también motor de un cambio general del modelo productivo. Un

horizonte que se presenta incierto por varios motivos que escapan al control específico de los gobiernos y las sociedades latinoamericanas, y dependen de cursos de evolución a escala global: innovaciones tecnológicas disruptivas, como las baterías y la fotovoltaica, estructuras de precios energéticos fluctuantes en un contexto de guerras comerciales y también militares, barreras de acceso a tecnologías y mercados, brechas de competitividad difíciles de salvar (como ocurre con Asia), riesgo de regresión de los consensos climáticos globales...

De modo más específico, señalamos los siguientes nodos críticos que sí son abordables desde posiciones iberoamericanas:

- a) el peso del neoliberalismo. Muchos países de Iberoamérica se asientan en un terreno cultural, ideológico y político profundamente marcado por el arraigo de los principios neoliberales, tanto en el diseño institucional como en el sentido común. Lo que genera un clima de hostilidad reactiva poco favorable al desarrollo de apuestas transversales de política industrial que tengan el carácter de estrategias de Estado moderadamente consensuales, susceptibles de sobrevivir a los vaivenes de los ciclos político-electorales y las alternancias de gobierno.
- b) déficit de soberanía energética. Muchos recursos nacionales de la región, especialmente los energéticos, no están integrados en un régimen

de gobernanza que los vuelva políticamente operativos. Este puede ser público o mixto, pero exige la participación del Estado en los sectores estratégicos de la economía no sea homeopática, sino fuerte.

- c) el acceso diferencial a tecnología. Los derechos de propiedad intelectual de las empresas extranjeras, y la dependencia tecnológica que generan, son obstáculos críticos para la política industrial iberoamericana.
- d) la escasa integración iberoamericana de los sistemas científicos aplicados. Los países de la región no podrán sostener una política industrial verde sin consolidar una infraestructura de investigación, desarrollo e innovación (I+D+i) cooperativa y orientada estratégicamente a los desafíos de la descarbonización.
- e) las reglas de juego de los flujos globales de inversión y la movilidad de capitales. Aunque si bien es cierto que la crisis del régimen macrofinanciero neoliberal y la ruptura del mismo por parte de los EEUU ha abierto una ventana de oportunidad para redefinir la arquitectura económica mundial, esta es una tarea histórica marcada por una fuerte asimetría de poder entre los diversos actores, en la que el espacio iberoamericano parte de una posición de subalternidad relativa.

JUSTICIA TERRITORIAL CON ACENTO AMBIENTAL: UNA FRICCIÓN TRANSVERSAL

Todos los procesos vinculados a la transición energética en Iberoamérica, desde el despliegue de las renovables a las infraestructuras de almacenamiento pasando por la nueva minería, e incluyendo el desmantelamiento de las viejas industrias fósiles, son susceptibles de generar una alta conflictividad socioambiental. En primer lugar, en las comunidades afectadas. Pero en segunda instancia, esta puede escalar hasta convertirse en problemas políticos de alcance nacional.

Un rasgo común de los conflictos socioenergéticos en el espacio iberoamericano, especialmente aquellos relacionados con impactos locales, es que estos tienden a adquirir una enunciación territorial, bajo expresiones como “defensa del territorio” o “justicia territorial”. En estos contextos, el concepto de territorio no puede reducirse a una unidad administrativa (como el municipio, la región o la provincia), ni siquiera a una extensión física delimitada. El territorio es ante todo un espacio socialmente producido y una categoría performativa con vocación política. Esto es, el territorio es una convocatoria de adscripción social, vinculada a una comunidad imaginada, en la que ya está inscrita una determinada agenda política, que se construye mediante procesos arbitrarios de identificación, visibilización de agravios, delimitación de pertenencias y memorias retrospectivas.

La literatura académica existente sobre conflictos socioenergéticos iberoamericanos muestra que este fenómeno es muy diverso. Los conflictos socioenergéticos territoriales no siguen una pauta única ni es posible establecer esquemas simplistas que fijen actores en posiciones estáticas y homogéneas. Existe una gran heterogeneidad en las respuestas de la población local frente a los proyectos de transición energética, que abarcan desde la aceptación, la negociación con las empresas promotoras y el gobierno con diferentes grados de capacidad de consecución de objetivos, hasta la confrontación y el rechazo por diferentes vías: ni todas las comunidades actúan por unanimidad, ni todas rechazan la minería o las instalaciones renovables, ni las posiciones de aceptación o rechazo son permanentes, sino que pueden cambiar en función de las circunstancias. Del mismo modo, aunque la población local tiene un papel central en los conflictos socioenergéticos, los actores que concurren en estas tensiones son diversos, y las alianzas potenciales complejas: la red clientelar de las grandes empresas implantadas en el territorio, grupos de activistas, académicos u otros intereses económicos de la zona.

Con todo, existe en la reclamación de justicia territorial un elemento común: que los nuevos proyectos energéticos no se beneficien de las asimetrías socioespaciales y las desigualdades geográficas estructurales ya consolidadas, sino que ayuden a revertirlas. Y que, por tanto, sean económicamente beneficiosos para la comunidad local afectada por su radio

de influencia, al tiempo que se alineen con las identidades y los valores culturales de sus habitantes.

La agenda de la justicia territorial es una de las fuentes de tensión social más relevante que está condicionando el despliegue de la transición energética en Iberoamérica. Al respecto, tres asuntos clave que deben ser tenidos en cuenta por los decisores de políticas públicas:

- a) superar la retórica de la compensación. La percepción de asimetría entre los beneficios directos que estos proyectos aportan a las empresas, la población afectada y las administraciones públicas es muy acusado.
- b) la ausencia de ordenación del territorio. La desarmonización normativa de los instrumentos de ordenamiento, así como la primacía política de lógicas de gestión coyunturales frente a las lógicas de planificación estructurales, genera un contexto de ambigüedad, provisionalidad y confusión, en el que los actores operan con incentivos y legitimidades contradictorias.
- c) falta de participación. Los déficits en materia de escucha y participación de las comunidades afectadas socaba la legitimidad de los proyectos, con un acento especial en las comunidades originarias (aunque no solo).

Finalmente, la conflictividad socioenergética territorial en Ibe-

roamérica se ve atravesada por preocupaciones en torno a las consecuencias que la construcción de las infraestructuras requeridas por la transición energética puede tener en la alteración de los equilibrios ecosistémicos, la pérdida de biodiversidad o la sobreexplotación de un agua cada vez más escasa. En este sentido, el debate de los impactos ecológicos, en numerosas ocasiones, se da sobre un terreno de incertidumbre epistémica que oscurece los conflictos socioambientales. Avanzar en la gestión democrática del riesgo ambiental de la transición energética exige, a nuestro juicio:

- d) Datos abiertos y accesibles. Un elemento de discordia habitual que incrementa la intensidad de los conflictos socioenergéticos es que muchos de los impactos ambientales son muy difíciles de discutir y negociar políticamente. Esto es debido a los déficits en la producción de información científica y a las barreras de acceso a información existente, pero en manos de empresas privadas.
- e) Enfoques sinérgico de la evaluación ambiental. Además, los sistemas de evaluación ambiental son objeto de sospecha tanto por las dificultades de acceso público a la información como por un diseño que evalúa los riesgos de los proyectos de modo individualizado, pero no atiende a las sinergias o saturaciones de diferentes proyectos en un mismo territorio.

**RECOMENDACIONES GENERALES
PARA UNA DESCARBONIZACIÓN JUSTA,
RÁPIDA Y PRÓSPERA EN EL ESPACIO
IBEROAMERICANO**

Con el fin de consolidar un proceso de descarbonización justo, rápido, y próspero en el espacio iberoamericano, que sirva de puente para un fortalecimiento de la seguridad climática, económica y geopolítica en Europa y América Latina en el contexto de un mundo postliberal, proponemos 7 recomendaciones estratégicas dirigidas a los gobiernos nacionales, autoridades regionales y organismos de cooperación iberoamericanos.

*Recomendaciones para atender
a la complejidad subestimada*

1. Reforzar la capacidad institucional de los Estados iberoamericanos mediante la consolidación de un funcionamiento verde, tanto mediante capacitación del ya existente como mediante ofertas de empleo público con nuevos perfiles. Esta nueva state capacity debe promover diagnósticos para implementar políticas socioenergéticas que sean integrales, elaborados por equipos de investigación transdisciplinarios, y desplegar iniciativas de cooperación regional que tengan entre sus objetivos desarrollar infraestructuras e instituciones compartidas.

*Recomendaciones para
impulsar políticas industriales
verdes iberoamericanas*

2. Impulsar políticas que garanticen el control soberano de los recursos estratégicos. En cada país, en cada contexto y en cada sector específico, estas deberán concretarse en objetivos diferentes. Este control soberano de recursos solo será posible si se logra avanzar hacia un régimen macrofinanciero favorable a la política industrial verde, con medidas a estudiar en cada contexto como bancas públicas de desarrollo verde, reformas de los marcos regulatorios para facilitar el ahorro orientado hacia la descarbonización, bonos verdes soberanos, o mecanismos de canje de deuda por cuidados ambientales.
3. Consolidar ecosistemas de innovación industriales nacionales y supranacionales. Para ello, fortalecer la inversión pública en ciencia y tecnología verde, pero también redefinir su gobernanza: pasar de sistemas científicos fragmentados a ecosistemas de innovación articulados entre universidades, centros tecnológicos, empresas públicas y privadas, y gobiernos territoriales. A su vez, con el fin de fomentar industrias con alto contenido científico y tecnológico, es preciso establecer incentivos para la transferencia público-privada de tecnología entre Europa y América Latina.

Recomendaciones para mejorar la justicia territorial y ambiental de la transición energética

4. Diseñar mecanismos de reparto de beneficios energéticos que sean percibidos y experimentados de forma tangible por el conjunto de la población. En muchos casos, estos beneficios compartidos deben ir más allá de un retorno social por vía fiscal, e implicar esquemas de copropiedad de las infraestructuras energéticas.
5. Desarrollar e implementar criterios de planificación territorial para el despliegue de infraestructuras de energías renovables, estableciendo zonas preferentes, umbrales de saturación territorial y mecanismos para evaluar los impactos acumulativos y sinérgicos de los proyectos, que deben tener resonancias en una reforma de los sistemas de evaluación ambiental. Esta ordenación del territorio debe garantizar la transparencia pública de los procedimientos y desarrollar instrumentos efectivos de participación democrática y de garantía de los derechos de consulta previa e informada, promoviendo espacios de mediación social e intercultural en los casos necesarios.
6. Financiar investigación científica orientada a establecer líneas de base oficiales para datos ecosociales actualmente inexistentes o sujetos a controversia, vinculadas a modelos

públicos abiertos que permitan el monitoreo en tiempo real de los problemas ambientales.

Recomendación estratégica final

7. Con el fin de financiar tanto la necesaria ampliación del sector público, como diversas políticas sectoriales con peso presupuestario, Iberoamérica necesita avanzar hacia la creación de una tributación específica de carácter progresivo sobre los beneficios fósiles, que tenga una orientación ambiental finalista, y que esté aterrizada en los diferentes contextos legales iberoamericanos.

Bibliografía

Barrere R. y Santiago Muíño, E. (2022) “Transición energética en Iberoamerica. Desafíos y oportunidades a partir del litio y del hidrógeno verde”, en *Estado de la Ciencia 2022*, Organización de Estados Iberoamericanos. En línea. Disponible en: <https://www.ricyt.org/wp-content/uploads/2022/11/EL-ESTADO-DE-LA-CIENCIA-2022.pdf>

Bond, K. et al. (2025) The Electrotech Revolution, EMBER. En línea. Disponible en: <https://ember-energy.org/latest-insights/the-electrotech-revolution/>

Evans, S. y Viisainen, V. (2024) “Analysis: Trump election win could add 4bn tonnes to US emissions by 2030”, Carbon Brief. En línea. <https://www.carbonbrief.org/analysis-trump-election-win-could-add-4bn-tonnes-to-us-emissions-by-2030/>

Forster, P. et al. (2025) Indicators of Global Climate Change 2024: annual update of key indicators of the state of the climate system and human influence. En línea. <https://doi.org/10.5194/essd-17-2641-2025>

Gudynas, E. (2015), Extractivismos. *Ecología, economía y política de un modo de entender el desarrollo y la Naturaleza*. Cochabamba, CEDID.

Lara, I. (2024) *La transición energética en América Latina, ¿más de lo mismo, pero verde?* Buenos Aires, Asuntos del Sur. https://asuntosdelsur.org/wp-content/uploads/2024/12/paper_lara.pdf

Mazzucato, M. (2014) *El Estado emprendedor. Mitos del sector público frente al privado*. Barcelona, RBA.

Pérez Rodríguez, D. (2023) *La superpotencia renovable*. Barcelona, Arpa.

Tooze, A (2025) “Electrostates, Petrostates and the New Cold War”. Conferencia impartida en la LRB en The New School, Nueva York, el 27 de octubre de 2025. En línea: <https://www.youtube.com/watch?v=gLnxzkiB-GI>

[i] Este capítulo presenta los resultados sintéticos de la participación del CSIC en el proyecto de cooperación científica EULAC for Energy Transition, coordinado por la Organización de Estados Iberoamericanos. La contribución específica del CSIC en este proyecto ha sido la investigación de algunas lógicas sociales que están obstaculizando la descarbonización de las economías iberoamericanas, con el fin de establecer recomendaciones políticas que ayuden a acelerarla. La metodología empleada ha sido una aproximación cualitativa, con procedimientos etnográficos e investigación de archivo, sobre diez estudios de caso seleccionados por su potencial analíticamente representativo. El documento completo se puede consultar en Digital CSIC en el siguiente enlace: https://digital.csic.es/bitstream/10261/405678/3/Tensiones_sociales_descarbonizacion.pdf

3

Políticas de innovación e inteligencia artificial en iberoamérica

Entre la soberanía digital y las oportunidades
de desarrollo

por DR. JOSÉ MIGUEL NATERA

1. INTRODUCCIÓN

La Inteligencia Artificial (IA) se ha posicionado como una de las tecnologías más disruptivas del siglo XXI; su rápida difusión y los avances recientes generan muchas interrogantes, controversias y ganas de aprovechar oportunidades. Particularmente, en el caso de los países de Iberoamérica, caracterizados por las “trampas del desarrollo” (bajas tasas de crecimiento, alta desigualdad, debilidades institucionales y otros desafíos), la IA se presenta paralelamente como una promesa de avance y como una amenaza de profundización de inequidades y dependencias estructurales. Si bien la “Carta Iberoamericana de Principios y Derechos en los Entornos Digitales” ha establecido una serie de principios y guías generales para garantizar el uso socialmente deseable de esta tecnología (SEGIB, 2023), los retos para lograr este balance son enormes.

Este documento tiene como objetivo analizar la tensión entre estas dos visiones sobre el rol de la IA en el desarrollo iberoamericano, con el fin de generar reflexiones útiles para las políticas públicas de innovación. Se parte de que, por un lado, hay una perspectiva crítica que se centra en los riesgos de la inserción irreflexiva en las cadenas globales de valor de la IA, alertando sobre nuevas formas de extractivismo digital y dependencia tecnológica (Cirillo et al., 2025); se han identificado riesgos de que la actual gobernanza de la IA fortalezca las estructuras que rigen la

producción de conocimiento, esas que hoy perpetúan el acceso desigual a los recursos globales y generan sesgos sistemáticos en las soluciones tecnológicas (Ayana et al., 2023). Por otro lado, también hay una visión optimista que enfatiza las oportunidades que ofrece esta tecnología para países con diferentes niveles de desarrollo, destacando su accesibilidad y potencial democratizador (Soto et al., 2025). La pregunta central que se abordará es: ¿cómo pueden las políticas públicas de innovación navegar entre estos dos polos, garantizando soberanía y equidad sin renunciar a las oportunidades de desarrollo que ofrece la IA para Iberoamérica?

El documento se estructura en cuatro secciones adicionales. A continuación de esta introducción, se presentan las dos visiones sobre la IA en América Latina: la crítica (centrada en soberanía digital) y la de oportunidad (enfocada en el potencial transformador). La tercera sección analiza el doble reto que enfrentan las políticas públicas de innovación: garantizar soberanía y equidad mientras se aprovechan las oportunidades de desarrollo que ofrece la IA. La cuarta sección examina el papel de la cooperación España-América Latina, destacando cómo la heterogeneidad regional puede convertirse en una ventaja competitiva. Finalmente, la conclusión propone un cambio de paradigma hacia alianzas estratégicas genuinas que reconozcan la agencia y capacidades de todos los países iberoamericanos.

2. DOS VISIONES EN TENSIÓN: PERSPECTIVA CRÍTICA VERSUS PERSPECTIVA DE OPORTUNIDAD

En esta sección se presentan dos visiones que, aunque aparentemente contrapuestas, comparten un diagnóstico fundamental: Iberoamérica se encuentra en una encrucijada histórica donde las decisiones sobre políticas de IA tendrán consecuencias duraderas para el desarrollo regional. La primera visión es la más crítica y aporta una necesaria vigilancia sobre la importancia de la soberanía digital. La segunda, la visión de oportunidad, contribuye con un reconocimiento del potencial transformador y las vías accesibles para la participación regional en el ecosistema global de IA.

2.1. La visión crítica: soberanía, dependencia y extractivismo digital

La visión crítica pone el acento en los riesgos estructurales intrínsecos a la adopción de IA sin considerar la soberanía digital (Cirillo et al., 2025). Esta visión sostiene que la inserción acrítica en las redes globales de producción e innovación de IA puede reforzar simultáneamente el extractivismo de intangibles (datos y conocimiento) y de recursos naturales (Rikap et al., 2024). Desde allí, la producción local de soluciones basadas en IA puede profundizar dinámicas de dependencia cuando se realizan sin una estrategia integral que incluya infraestructura pública y reflexión so-

bre los fines del desarrollo tecnológico. Mohamed et al. (2020) argumentan que la teoría decolonial ofrece un marco de previsión sociotécnica crucial para identificar y dismantelar las estructuras de poder que perpetúan estas desigualdades en el desarrollo y despliegue de la IA.

La mayoría de los servicios de IA en América Latina dependen de infraestructuras de computación en la nube controladas por corporaciones tecnológicas del Norte Global (Rikap, 2022). Esta dependencia no es sólo técnica, pues implica vulnerabilidades jurídicas y geopolíticas. Wimmer (2022) muestra que los marcos regulatorios de protección de datos en América Latina enfrentan desafíos significativos debido a la extraterritorialidad de las legislaciones de países donde residen los servidores, lo que plantea cuestiones fundamentales sobre soberanía digital. Además, los modelos de IA generativa se entrenan predominantemente con datos del Norte Global, lo que genera sesgos que pueden perpetuar estereotipos y marginalizar las comunidades iberoamericanas. Los stakeholders del Sur Global tienen limitaciones en la gobernanza de la IA, pues están subrepresentados en los procesos de toma de decisiones y deben, por tanto, aceptar valores y prioridades del Norte (Png, 2022).

La instalación de centros de datos es otro factor crítico. Si bien estos generan inversión extranjera directa, tienen un impacto económico muy limitado en términos de empleo de calidad, transferencia tecnológica y encadenamientos productivos locales. Además, plantean

preocupaciones ambientales significativas por su alto consumo de energía y agua, recursos escasos en muchas regiones latinoamericanas (Rikap, 2022).

En este panorama, la cuestión central no es si América Latina debe o puede adoptar IA, sino para qué y para quiénes se desarrolla esta tecnología. Mancilla-Caceres et al. (2022) reclaman que las consideraciones éticas de la IA en América Latina deben abordar cuestiones técnicas de sesgo y transparencia y, como parte de su inserción en proceso de desarrollo, debe cuestionar su impacto en términos de justicia distributiva, inclusión social y alineación con las prioridades de desarrollo regional. Esta visión está presente en la “Carta Iberoamericana de Principios y Derechos en los Entornos Digitales” (SEGIB, 2023), sin embargo, los mecanismos concretos para su implementación siguen estando en fase de diseño.

2.2. La visión de oportunidad: accesibilidad, código abierto y potencial transformador

En contraste con la visión crítica, una segunda perspectiva enfatiza el potencial transformador de la IA para impulsar el desarrollo productivo, inclusivo y sostenible en Iberoamérica. El principal argumento de esta visión es que, a diferencia de revoluciones tecnológicas anteriores, la adopción de IA no depende necesariamente de matrices productivas sofisticadas, lo que permite que

países de distinto tamaño y estructura económica puedan beneficiarse (Soto et al., 2025). Desde este punto de vista, la adopción tecnológica de IA en economías emergentes ofrece oportunidades que permiten a países en desarrollo adoptar soluciones avanzadas de manera más acelerada, generando soluciones para problemas sociales y aumentando la competitividad (Dakduk, Van der Woude y Alarcon Nieto, 2023).

Uno de los principales campos de esta adopción es el código abierto, el cual se plantea como un mecanismo democratizador. El reciente Índice Latinoamericano de Inteligencia Artificial (ILIA) propone que países latinoamericanos han mostrado un desempeño notable en la producción de modelos de IA de código abierto, permitiendo una mayor autonomía tecnológica. El código abierto permite a los países adaptar tecnologías a sus contextos específicos, desarrollar capacidades locales y participar en comunidades globales de innovación en condiciones más equitativas (Soto et al., 2025). Otro factor que plantea el informe es el desarrollo de aplicaciones de IA como una oportunidad accesible que, a diferencia del entrenamiento de modelos fundacionales, puede realizarse con infraestructura más modesta y permite abordar problemas locales específicos.

Vanegas et al. (2024) analizan cómo las políticas públicas en Colombia han comenzado a reconocer el potencial de la IA para transformar sectores clave como salud, educación y agricultura, enfocándose en aplicaciones prácticas que

respondan a necesidades locales. Por ejemplo, en los servicios sanitarios, la IA puede mejorar el diagnóstico, ampliar el acceso a servicios médicos en áreas remotas y optimizar la gestión de sistemas de salud (Bagolle et al., 2022), siempre y cuando se genere un sistema de innovación responsable que equilibre el potencial transformador con consideraciones éticas y de equidad (Roveri, 2022).

El otro eje en el que existen oportunidades es en la construcción de marcos normativos globales de IA, donde América Latina puede beneficiarse de una participación activa, influyendo en estándares internacionales, homologando

principios éticos e intercambiando conocimientos y buenas prácticas. La participación temprana en debates normativos internacionales puede permitir a América Latina evitar la imposición de marcos regulatorios diseñados exclusivamente desde las prioridades del Norte Global (Covarrubias, Enriquez y Guerrero, 2022).

Estas posibilidades de avance, sin embargo, deben ser sopesadas frente a las mediciones que el propio ILIA presenta. Si se observa el Gráfico 1, se hace evidente la relación lineal que existe entre el nivel de PIB per cápita y el desempeño general reportado por ILIA: si bien esto no implica una relación cau-

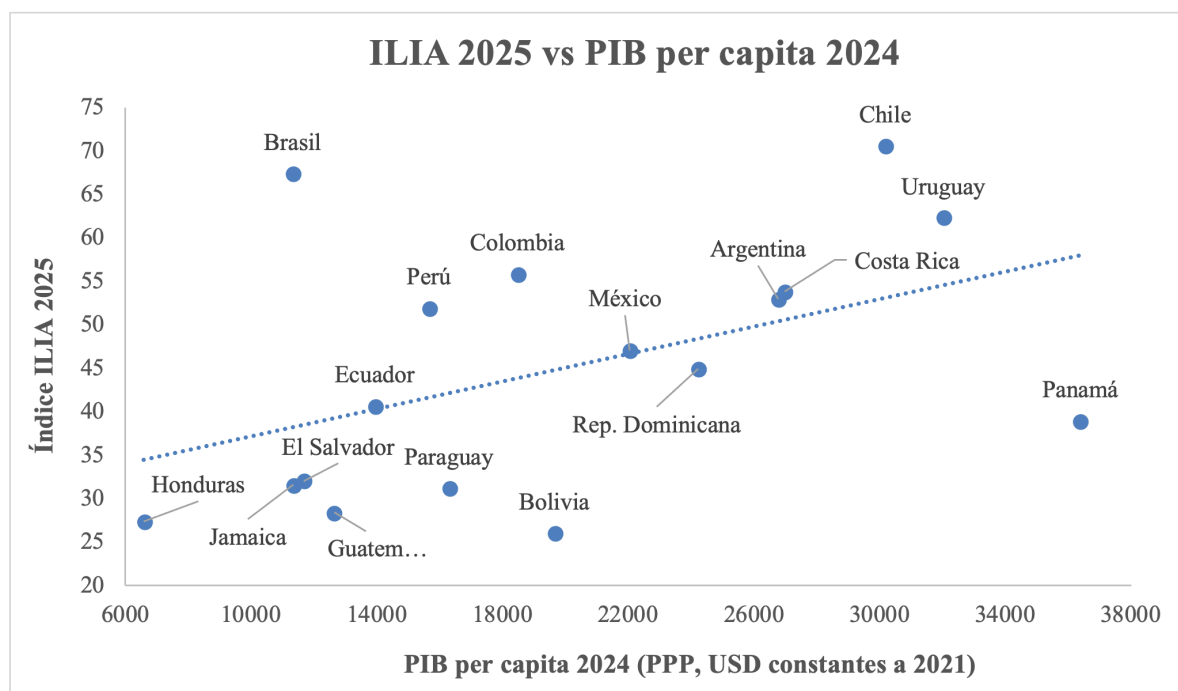


Gráfico 1: Relación entre el nivel del ILIA y el nivel de desarrollo de los países de América Latina.

Fuente: Elaboración propia utilizando los valores reportados por ILIA (Soto et al., 2025) y datos del Banco Mundial.

sal, puede ser indicativo de que el nivel de desarrollo es una condición necesaria para que los países sean capaces de aprovechar los beneficios de la IA. Esta perspectiva abre una puerta para la articulación a través de las políticas públicas, pues significa que más que lidiar con una contradicción, se requiere de la atención de la visión crítica para lograr los beneficios de la visión más centrada en las oportunidades.

3. EL DOBLE RETO DE LAS POLÍTICAS DE INNOVACIÓN PARA LA IA EN IBEROAMÉRICA

Las políticas públicas de IA en Iberoamérica enfrentan un doble reto: por un lado, deben garantizar soberanía digital y equidad en el acceso y los beneficios; por otro, deben aprovechar las oportunidades de desarrollo que ofrece esta tecnología sin quedar rezagados en la carrera global. Este doble reto no es sólo técnico, requiere tomar decisiones estratégicas sobre modelos de desarrollo, prioridades sociales y posicionamiento geopolítico. En esta sección hay una serie de propuestas que buscan colaborar con la implementación de los principios de la “Carta Iberoamericana de Principios y Derechos en los Entornos Digitales” (SEGIB, 2023), pues como señala Mugurtay (2025) en su análisis sobre las disparidades globales en innovación, la IA presenta un “rostro de Jano”: ofrece oportunidades sin precedentes para el desarrollo y, a la vez, ries-

gos de profundización de desigualdades existentes. El desafío para las políticas públicas iberoamericanas consiste precisamente en navegar esta dualidad, construyendo estrategias que maximicen las oportunidades mientras mitigan los riesgos estructurales.

3.1. Primer reto: garantizar soberanía y equidad

El primer componente del doble reto consiste en construir capacidades domésticas y garantizar que los beneficios de la IA se distribuyan equitativamente. Este reto se descompone en varios desafíos específicos. En primer lugar, la soberanía digital requiere inversión en infraestructura pública de computación y datos, la priorización de la soberanía y los requisitos de uso de datos locales son componentes esenciales de la descolonización de la gobernanza de IA (Ayana et al., 2023; Rikap et al., 2024). Sin embargo, para ello es necesario analizar las opciones de financiamiento y capacidades técnicas en la mayoría de los países latinoamericanos y España. La soberanía digital tiene un componente básico en el desarrollo de talento local, lo que pone a las universidades y centros de investigación como actores clave en la generación y fortalecimiento de programas de formación en IA que incluyan la reflexión ética y contextual (Dakduk, Van der Woude y Alarcon Nieto, 2023). La fuga de cerebros representa un desafío persistente: muchos profesionales latino-

americanos, altamente capacitados en IA, emigran hacia centros tecnológicos del Norte Global, lo que limita las capacidades locales de innovación (Mancilla-Caceres y Estrada-Villalta, 2022).

En segundo lugar, la soberanía digital debe estructurarse con base en un sistema legal balanceado. En América Latina, los distintos enfoques regulatorios (desde modelos prescriptivos hasta marcos basados en principios) aún están por en vías de construcción y tiene como reto lograr un mayor nivel de contextualización y respuesta a sus realidades específicas, sobre todo en lo que se refiere a la protección de datos (Covarrubias, Enriquez y Guerrero, 2022; Wimmer, 2022). A la vez, Vercelli (2023) cuando analiza las regulaciones e inteligencias artificiales en Argentina, destaca la necesidad de marcos jurídicos que equilibren la protección de derechos con la promoción y difusión de la innovación.

Finalmente, las desigualdades sociales pueden amplificarse con la adopción de IA si no se implementan políticas inclusivas, tales como internet gratuita, cursos comunitarios y mayor inversión en educación para reducir barreras cognitivas (Costa et al., 2024), las cuales se sustentan en aspectos multidimensionales de la desigualdad digital (Torracca et al., 2023), entre ellas: acceso a infraestructura, alfabetización digital, capacidades técnicas y participación en la economía digital.

3.2. Segundo reto: aprovechar oportunidades sin quedar rezagados

El segundo componente del doble reto consiste en aprovechar las oportunidades que ofrece la IA para el desarrollo productivo, social y ambiental, sin quedar rezagados en la carrera tecnológica global. Varios países latinoamericanos han desarrollado estrategias nacionales de IA, pero enfrentan desafíos significativos en la implementación (Vanegas, Padilla y Rodelo Molina, 2024), pues las estrategias efectivas requieren no sólo de documentos declarativos, sino de mecanismos concretos de financiamiento, coordinación interinstitucional, participación de múltiples stakeholders y sistemas de monitoreo y evaluación.

Aprovechar oportunidades (como la generación de código abierto o el desarrollo de aplicaciones) requiere políticas públicas de innovación que incentiven la contribución en proyectos tecnológicos aplicados, desarrollen capacidades de adaptación y customización, y construyan ecosistemas locales de innovación abierta, especialmente hacia la participación en comunidades globales de innovación. Estas iniciativas deben abordar problemas específicos de la región, utilizando la heterogeneidad iberoamericana como un espacio de aprendizaje, una oportunidad para generar mayor valor frente a la posibilidad de la adopción acrítica de soluciones diseñadas para otros contextos (Roveri, 2022).

Un eje clave de acción es la a participación activa de Iberoamérica en la

gobernanza global de IA, buscando garantizar que los marcos normativos internacionales reflejen las prioridades y valores de todas las regiones, no sólo del Norte Global. Esta participación debe incluir el diseño de estándares técnicos, principios éticos y regulaciones que afectarán el desarrollo futuro de la IA (Covarrubias, Enriquez y Guerrero, 2022). Para ello, será necesario considerar las implicaciones políticas y de estructuras de poder que pueden permitir estos espacios de diálogo y toma de decisiones (Rikap et al., 2024; Cirillo et al., 2025), donde el posicionamiento de la región como un bloque articulado puede tener una importante influencia.

3.3. Navegando el doble reto: hacia políticas integradas

El último reto es lograr que los dos retos anteriores puedan coexistir en una interacción virtuosa, a través de políticas integradas que no consideren soberanía y oportunidad como objetivos contrapuestos, sino como dimensiones complementarias de una estrategia coherente, donde se fortalezcan los sistemas nacionales de innovación y se reconozca la heterogeneidad estructural como punto de partida para políticas contextualizadas (Rikap, 2022).

Las acciones de política pública deberán ser capaces de incluir consideraciones éticas de la IA desde el diseño y no como añadidos posteriores, a través de procesos participativos que invo-

lucren a múltiples stakeholders de los sistemas de innovación (gobierno, academia, sector privado, sociedad civil) y que reconozcan las diversas perspectivas sobre qué constituye un desarrollo deseable y para quiénes. Además, cuando se decidan los marcos regulatorios globales, la armonización regional debe estar balanceada con el reconocimiento de contextos nacionales específicos (Mancilla-Caceres y Estrada-Villalta, 2022).

4. COOPERACIÓN IBEROAMERICANA: PUENTES ESTRATÉGICOS Y HETEROGENEIDAD COMO ACTIVO

En el contexto del doble reto que enfrentan las políticas de IA en Iberoamérica, la cooperación entre España y América Latina emerge como un vector estratégico con potencial para articular capacidades, compartir experiencias y construir posiciones comunes en la gobernanza global de la IA. Sin embargo, la efectividad de esta cooperación depende críticamente de avanzar hacia alianzas genuinas que reconozcan las capacidades y prioridades de todos los actores involucrados.

4.1. España como puente entre América Latina y la Unión Europea

España ocupa una posición única como potencial articulador entre América Latina y la Unión Europea en materia de políticas de IA. Los lazos históricos y culturales entre España y América Latina,

junto con el idioma compartido, facilitan la comunicación, el intercambio de conocimientos y la construcción de confianza: las colaboraciones científicas entre América Latina y Europa, aun con las limitaciones basadas en relaciones asimétricas tradicionales, se han beneficiado de estos vínculos (Echeverría-King et al., 2023). Partiendo de principios de equidad y reciprocidad, España puede facilitar el acceso de países latinoamericanos a marcos normativos europeos de IA (como la Ley de IA de la Unión Europea) y a mecanismos de financiamiento para investigación e innovación (Lima-Toivanen et al., 2025). Además, la pertenencia a la Unión Europea, le ha permitido a España desarrollar experiencia en la implementación de marcos regulatorios de protección de datos y gobernanza de IA, la cual puede ser valiosa para países latinoamericanos que están desarrollando sus propios marcos regulatorios, considerando siempre la necesidad y el cuidado de adaptarse a los contextos locales específicos.

4.2. Modelos de cooperación: reducción de asimetrías para una verdadera alianza

Si bien la cooperación entre España y América Latina puede ser beneficiosa, no está exenta de tensiones, particularmente entre modelos tradicionales de asistencia técnica y enfoques emergentes de alianza estratégica. Uribe-Mallarino (2022) alerta sobre la reproducción de asimetrías para los socios latinoame-

ricanos -vistos como receptores de conocimiento y tecnología, más que como co-creadores con capacidades y prioridades propias- al estudiar la participación de investigadores latinoamericanos en el Programa Marco Europeo para la Investigación e Innovación, cuestionando si son tratados como pares o como objetos. Una verdadera alianza es posible cuando (Pineda, Gregorutti y Streitwieser, 2020): (i) se reconoce las capacidades y conocimientos locales, (ii) las agendas de investigación son co-diseñadas para responder a prioridades de ambas partes, (iii) se distribuyen equitativamente los recursos y beneficios, y (iv) se construyen capacidades locales sostenibles más allá de proyectos específicos.

Tal como proponen Echeverría-King et al. (2023), la diplomacia científica puede ser un marco para repensar las colaboraciones entre Europa y América Latina, desde el compromiso internacional más que la asistencia unidireccional. Este enfoque es clave, pues pone en verdadero valor que ambas regiones tienen capacidades complementarias, que pueden beneficiarse mutuamente de la colaboración en IA: es posible compartir (además del financiamiento) aprendizajes sobre los marcos regulatorios avanzados y contextos diversos para probar soluciones, capacidades en sectores específicos y perspectivas únicas sobre desafíos de desarrollo.

4.3. Las ventajas de la heterogeneidad de américa latina

La heterogeneidad regional en América Latina puede ser reconceptualizada como potencial activo estratégico y ventaja competitiva. La región abarca países con diferentes niveles de desarrollo, estructuras productivas diversas, ecosistemas naturales variados y desafíos sociales específicos. Esta diversidad ofrece un “laboratorio natural” para desarrollar soluciones de IA en contextos variados, generando conocimientos y tecnologías potencialmente valiosas (Carvajal Piña y Vu, 2025). Las políticas de IA en América Latina deben reconocer y abordar las múltiples dimensiones de la desigualdad, incluso más allá del ámbito digital; esta heterogeneidad también implica que la región puede desarrollar soluciones de IA que funcionen en contextos de infraestructura limitada, conectividad intermitente y recursos escasos; soluciones que pueden avanzar en términos de eficiencia y complejidad (Torracca et al., 2023). Además, si bien el español y el portugués son idiomas dominantes en América Latina, la región también alberga una enorme diversidad de lenguas indígenas y culturas: esta diversidad plantea desafíos para el desarrollo de IA, pues muchos modelos están sesgados hacia el inglés, pero también ofrece oportunidades para desarrollar tecnologías más inclusivas y culturalmente sensibles (Nava Morales y Gitahy de Figuereido, 2020).

La posibilidad de construir alianzas regionales para fortalecer posiciones a

través de mecanismos de cooperación existentes y de crear nuevos espacios de coordinación en materia de políticas de IA (Ayana et al., 2023) puede llevar al intercambio de experiencias (de éxitos y fracasos) y buenas prácticas identificadas en las estrategias nacionales (Vanegas, Padilla y Rodelo Molina, 2024) que aceleren el aprendizaje regional y eviten la duplicación de esfuerzos. Estas alianzas latinoamericanas, si bien deben superar desafíos de coordinación política y técnica, también pueden ser favorables en términos de inversiones en infraestructura regional compartida de computación y datos, al optimizar recursos limitados y generar economías de escala.

5. CONCLUSIÓN: ALIANZAS ESTRATÉGICAS PARA UNA IA EN IBEROAMÉRICA

La inteligencia artificial representa simultáneamente una de las mayores oportunidades y uno de los mayores desafíos para el desarrollo iberoamericano en el siglo XXI. Cumplir con lo establecido en la “Carta Iberoamericana de Principios y Derechos en los Entornos Digitales” (SEGIB, 2023) requiere de una discusión crítica. Las decisiones que tomen los países de la región en los próximos años sobre políticas de innovación para la IA tendrán consecuencias duraderas para su soberanía, equidad social y posicionamiento geopolítico.

Este documento ha argumentado que navegar exitosamente esta encrucijada requiere superar las dicotomías

entre soberanía y oportunidad, entre precaución y optimismo, entre autonomía y cooperación. Iberoamérica necesita construir estrategias integradas que reconozcan tanto los riesgos estructurales como las oportunidades transformadoras, que aprovechen la heterogeneidad regional como activo estratégico y que se fundamenten en alianzas genuinas basadas en equidad, reciprocidad y reconocimiento mutuo.

La meta va más allá de adoptar tecnologías desarrolladas en otros contextos, se trata de participar en la co-creación de futuros tecnológicos que reflejen las prioridades, valores y aspiraciones de desarrollo de Iberoamérica. Este es el verdadero significado de soberanía tecnológica en el siglo XXI: no aislamiento o autarquía, sino capacidad de participar en el sistema global de innovación desde una posición de autonomía, con objetivos claramente orientados al desarrollo equitativo y sostenible, que pueda ofrecer al mundo soluciones que emerjan de la propia diversidad y complejidad de la región. Para ello, las políticas públicas de innovación son fundamentales, en ese sentido se plantean implicaciones concretas en esta materia:

1. **Inversión en infraestructura pública y capacidades locales:** la soberanía digital demanda inversión sostenida en infraestructura pública de computación y datos, desarrollo de talento local y fortalecimiento de capacidades de investigación e innovación; donde se priorice la soberanía y los requisitos de uso de datos locales como componentes esenciales de la descolonización de la gobernanza de IA (Rikap et al., 2024; Cirillo et al., 2025).
2. **Marcos regulatorios contextualizados y armonizados:** se requiere desarrollar marcos regulatorios que equilibren protección de derechos con promoción de innovación, adaptados a contextos locales pero armonizados regionalmente; esto significa la participación activa en debates normativos globales para evitar la imposición de marcos diseñados exclusivamente desde prioridades del Norte Global (Covarrubias, Enriquez y Guerrero, 2022; Wimmer, 2022).
3. **Estrategias de código abierto y aplicaciones contextualizadas:** el código abierto representa una vía prometedora para Iberoamérica, permitiendo desarrollar capacidades locales y participar en comunidades globales de innovación (Soto et al., 2025). El enfoque en aplicaciones contextualizadas que aborden problemas específicos de la región -en salud, educación, agricultura, gestión ambiental- puede generar mayor valor que la adopción acrítica de soluciones diseñadas para otros contextos (Carvajal Piña y Vu, 2025).
4. **Políticas de equidad digital e inclusión:** las brechas digitales existentes pueden amplificarse con la

adopción de IA si no se implementan políticas inclusivas (Torracca et al., 2023; Costa et al., 2024). Esto requiere inversiones en conectividad, alfabetización digital, desarrollo de capacidades y mecanismos para garantizar que los beneficios de la IA se distribuyan equitativamente.

5. **Fortalecimiento de cooperación regional e internacional:** la cooperación iberoamericana puede fortalecer capacidades, compartir experiencias y construir posiciones comunes en la gobernanza global de IA. Como argumentan Lima-Toivanen et al. (2025) y Echeverría-King et al. (2023), esta cooperación debe basarse en principios de equidad, reciprocidad y reconocimiento mutuo de capacidades.

La conclusión fundamental de este trabajo es que Iberoamérica precisa un cambio de paradigma en su aproximación a las políticas de innovación para la IA: se necesita una alianza estratégica genuina entre América Latina y España. Esto se basa en reconocer que América Latina no es simplemente receptora de tecnología y conocimiento, sino que posee capacidades propias, conocimientos contextuales valiosos y agencia para definir sus prioridades de desarrollo y colaborar en un mundo global (Mohamed, Png y Isaac, 2020). Este fin lleva a que las agendas de investigación e innovación sean negociadas y conscientes de los distintos contextos y que favorezcan la construcción de capacidades locales,

entendiendo la enorme conveniencia de contar con naciones aliadas fuertes (Pineda, Gregorutti y Streitwieser, 2020). Finalmente, el cambio de paradigma implica que América Latina debe participar como actor con voz propia en la gobernanza global de IA (Png, 2022), para ello, España puede ser un socio político estratégico al fomentar que los marcos normativos internacionales reflejen las prioridades y valores de todas las regiones.

Bibliografía

- Ayana, G. et al. (2023) «Decolonizing global AI governance: Assessment of the state of decolonized AI governance in Sub-Saharan Africa», *SSRN Electronic Journal* [Preprint]. Disponible en: <https://doi.org/10.2139/ssrn.4652444> (Accedido: 15 de marzo de 2026).
- Bagolle, A. et al. (2022) *The Golden Opportunity of Digital Health for Latin America and the Caribbean*. Disponible en: <https://doi.org/https://doi.org/10.18235/0004153>.
- Carvajal Piña, A. y Vu, Q.A. (2025) «Rebalancing the AI Economy: Strategies for Enhancing Latin America's Competitiveness in the Global AI Era», *Industrial Policy*, 5(2), pp. 85-96. Disponible en: <https://doi.org/10.61192/in-dpol.1817629>.
- Cirillo, V. et al. (2025) «Power, Knowledge and Technology in a Finite World», *Review of Political Economy*. Routledge, pp. 1467-1478. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/09538259.2025.2524265>.
- Costa, J.K.J. da et al. (2024) «Desigualdades Sociais e o acesso à tecnologia de IA: um estudo socio-cultural», *Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação*, 10(11), pp. 7446-7463. Disponible en: <https://doi.org/10.51891/rease.v10i11.16814>.
- Covarrubias, J.Z.L., Enriquez, O.A.M. y Guerrero, M.G. (2022) «Regulatory approaches for Artificial Intelligence (AI)», *Revista Chilena de Derecho*, 49(3), pp. 31-62. Disponible en: <https://doi.org/10.7764/R.493.2>.
- Dakduk, S., Van der Woude, D. y Alarcon Nieto, C. (2023) «Technological Adoption in Emerging Economies: Insights from Latin America and the Caribbean with a Focus on Low-Income Consumers», en V. Bobek y T. Horvat (eds.) *New Topics in Emerging Markets*. London: IntechOpen. Disponible en: <https://doi.org/10.5772/intechopen.112004>.
- Echeverría-King, L.F. et al. (2023) «Scientific collaborations between Latin America and Europe: an approach from science diplomacy towards international engagement», *Science and Public Policy*, 50(4), pp. 794-806. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/scipol/scad025>.
- Lima-Toivanen, M. et al. (2025) «Science diplomacy in the European and Latin American and Caribbean research infrastructure collaboration», *Science and Public Policy*, 52(1), pp. 1-15. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/scipol/scae054>.
- Mancilla-Caceres, J.F. y Estrada-Villalta, S. (2022) «The Ethical Considerations of AI in Latin America», *Digital Society*, 1(2), p. 16. Disponible en: <https://doi.org/10.1007/s44206-022-00018-y>.
- Mohamed, S., Png, M.T. y Isaac, W. (2020) «Decolonial AI: Decolonial Theory as Sociotechnical Foresight in Artificial Intelligence», *Philosophy and Technology*, 33(4), pp. 659-684. Disponible en: <https://doi.org/10.1007/s13347-020-00405-8>.
- Muğurtay, N. (2025) «The Janus Face of Innovation: Global Disparities and Divergent Options», *Transatlantic Policy Quarterly*, 23(3), pp. 50-60. Disponible en: <https://doi.org/10.58867/MJKG3151>.
- Nava Morales, E. y Gitahy de Figuereido, G. (eds.) (2020) *Tejiendo desde la contrahegemonía. Medios, redes y TIC en América Latina*. 1.a ed. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Sociales.
- Pineda, P., Gregorutti, G. y Streitwieser, B. (2020) «Emerging Decolonized Research Collaboration: The Max Planck Society and the Leibniz Association in Latin America», *Journal of Studies in International Education*, 24(1), pp. 59-78. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/1028315319888891>.
- Png, M.T. (2022) «At the Tensions of South and North: Critical Roles of Global South Stakeholders in AI Governance», *ACM International Conference Proceeding Series*. Association for Computing Machinery, pp. 1434-1445. Disponible en: <https://doi.org/10.1145/3531146.3533200>.
- Rikap, C. (2022) «From global value chains to corporate production and innovation systems: exploring the rise of intellectual monopoly capitalism», *Area Development and Policy*, 7(2), pp. 147-161. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/23792949.2021.2025118>.
- Rikap, C. et al. (2024) *Reclaiming digital sovereignty: A roadmap to build a digital stack for people and the planet*. LUT University. Disponible en: https://doi.org/https://www.ucl.ac.uk/bartlett/public-purpose/sites/bartlett_public-purpose/files/reclaiming-digital-sovereignty.pdf.

Roveri, C. (2022) «Inteligencia Artificial para el bienestar y una vida sana en Latinoamérica: Hacia un ecosistema de innovación responsable para la salud digital», *Análisis Carolina*, (21), p. 1.

SEGIB. (2023). *Carta Iberoamericana de Principios y Derechos en los Entornos Digitales*. <https://segib.org/es/publicacion/carta-iberoamericana-de-principios-y-derechos-en-entornos-digitales/>

Soto, Á. et al. (2025) *Índice Latinoamericano de Inteligencia Artificial (ILIA) 2025*. Santiago de Chile. Disponible en: <https://doi.org/https://hdl.handle.net/11362/82514>.

Torracca, J. et al. (2023) «Digital heterogeneities in developing countries», *Revista Brasileira de Inovação*, 22, pp. 1-35. Disponible en: <https://doi.org/10.20396/rbi.v22i00.8668616>.

Uribe-Mallarino, C. (2022) «Collaborating as peers or targeted by science diplomacy? The participation of Latin American researchers in the European Framework Programme for Research and Innovation», *Tapuya: Latin American Science, Technology and Society*, 5(1). Disponible en: <https://doi.org/10.1080/25729861.2021.2003282>.

Vanegas, W.J., Padilla, M. y Rodelo Molina, M.K. (2024) «Public policies in the face of the artificial intelligence revolution in Colombia», *Revista Venezolana de Gerencia*, 29(106), pp. 865-883. Disponible en: <https://doi.org/10.52080/rvgluz.29.106.26>.

Vercelli, A. (2023) «Regulaciones e inteligencias artificiales en Argentina», *InMediaciones de la Comunicación*, 19(1), pp. 105-135. Disponible en: <https://doi.org/10.18861/ic.2024.19.1.3549>.

Wimmer, M. (2022) «Foreword: Advancements and challenges for Latin American AI and data governance», *Computer Law & Security Review*, 47, p. 105759. Disponible en: <https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.clsr.2022.105759>.

4

Movilidad humana y gobernanza migratoria en el espacio iberoamericano

Tendencias, tensiones y oportunidades
para la cumbre de Madrid

por LUCÍA BENAVIDEZ *y* ANA PAULA PENCHASZADEH

INTRODUCCIÓN

Definir el espacio iberoamericano es a la vez sencillo y complejo. Aunque su genealogía parece evidente —la confluencia histórica entre la península ibérica y América Latina—, esa aparente simplicidad encubre siglos de intercambios, conflictos y convergencias que dieron lugar a lo que hoy denominamos “Comunidad Iberoamericana”: una construcción histórica y política cambiante que no constituye una región en sentido tradicional, pero tampoco puede reducirse a una suma dispersa de Estados. Se trata, más bien, de una constelación dinámica que combina raíces coloniales, afinidades culturales y una densa red de relaciones multilaterales con cinco siglos de historia.

La Conferencia Iberoamericana surgió como un intento de dotar de sentido político a ese espacio. Creada en 1991, buscó transformar afinidades históricas y culturales en un instrumento de diálogo, cooperación y desarrollo basado en valores compartidos como la democracia, los derechos humanos, la soberanía, la igualdad y la no discriminación (Cumbre Iberoamericana, 1991). Desde entonces, ha funcionado como un mecanismo político de alto nivel, orientado a construir consensos y a proyectar una identidad iberoamericana común.

En este marco, la movilidad humana ocupa un lugar constitutivo. La comunidad iberoamericana no puede comprenderse sin las migraciones que la han materializado a lo largo de los siglos, desde los procesos coloniales y las mi-

graciones europeas que moldearon las sociedades latinoamericanas contemporáneas hasta los desplazamientos intrarregionales y transatlánticos actuales (Redondo Cabrero, 2025). La circulación de personas ha contribuido a configurar un espacio económico, social, político, cultural y religioso transatlántico a ambos lados del océano.

Ahora bien, el modo en que las cumbres conciben esta relación entre comunidad iberoamericana y migración se inscribe en un debate más amplio sobre la gobernanza migratoria, atravesado por distintas narrativas que condicionan tanto la percepción de la migración como las respuestas políticas frente a este fenómeno complejo y multidimensional. En el espacio iberoamericano conviven racionalidades que se superponen y, en ocasiones, se articulan de manera contradictoria, especialmente cuando los compromisos declarativos se traducen en prácticas concretas (Pécoud, 2020; de Haas, 2024).

La gobernanza migratoria refiere al sistema de instituciones, marcos jurídicos, mecanismos y prácticas destinados a regular la migración y proteger a las personas migrantes, entendiendo que esta práctica incluye a múltiples actores, trascendiendo la exclusividad estatal (OIM, 2015).

Con el fin de analizar estas dinámicas, es posible distinguir tres paradigmas principales:

- a) **El paradigma de derechos humanos**, anclado en estándares interna-

cionales, concibe la migración como una dimensión constitutiva de la experiencia humana y reconoce a las personas migrantes como sujetos de derechos con independencia de su estatus administrativo, priorizando los principios de dignidad, igualdad y no discriminación (Pécoud, 2020; Penchaszadeh, 2021).

- b) **El paradigma instrumental**, estrechamente vinculado al desarrollo, pone el acento en la gestión ordenada y regular de los flujos con el objetivo de maximizar beneficios y minimizar costos. Este enfoque, predominante en el lenguaje de los organismos internacionales, tiende a presentar decisiones políticas como cuestiones técnicas de eficiencia o buena gobernanza, con el riesgo de despolitizar el fenómeno migratorio (Pécoud, 2020).
- c) **El paradigma securitario**, por su parte, concibe la migración como problema o amenaza y privilegia el control fronterizo, la contención de flujos y la externalización de responsabilidades, apelando a una revalorización de la soberanía estatal y cuestionando los enfoques universalistas de derechos (Pécoud, 2020; de Haas, 2024; Vera Espinoza y Penchaszadeh, 2026).

Leído a la luz de estos paradigmas, el abordaje de la movilidad humana en la Cumbre Iberoamericana muestra una

evolución marcada por una temprana centralidad del enfoque de derechos y, posteriormente, por una articulación creciente con una mirada instrumental vinculada al desarrollo. En los años noventa, la migración apareció de manera incipiente en las declaraciones, generalmente asociada a la pobreza, el desempleo y la necesidad de proteger derechos mediante la cooperación para el desarrollo (Cumbre Iberoamericana, 1993, 1995, 1997). No constituía aún un eje autónomo de la agenda, sino que se encontraba subsumida en debates más amplios sobre cohesión social y desarrollo.

Un punto de inflexión se produjo a mediados de la década de 2000. La Declaración de Salamanca (2005) reconoció explícitamente la contribución positiva de las migraciones al desarrollo y la necesidad de fortalecer la cooperación entre países de origen, tránsito y destino. Poco después, el Compromiso de Montevideo (2006) consolidó esta orientación al situar la movilidad humana como eje estratégico de la comunidad y reafirmar una perspectiva basada en derechos, responsabilidad compartida y gestión cooperativa de los flujos. En ese contexto, la migración comenzó a ser reconocida no solo como consecuencia de desigualdades estructurales, sino también como factor dinamizador del desarrollo.

Sobre esta base se creó el Foro Iberoamericano sobre Migración y Desarrollo (FIBEMYD), que desde 2008 se consolidó como el principal espacio técnico-político del sistema iberoamericano en la materia. Sus distintas

ediciones (2008, 2010 y 2018) han promovido un enfoque integral que articula derechos humanos, desarrollo y corresponsabilidad entre países de origen, tránsito y destino, incorporando progresivamente temas como inclusión social, protección de grupos en situación de vulnerabilidad, lucha contra la trata y el tráfico ilícito, migración circular y cooperación regional.

Más recientemente, en el IV Foro (Quito, 2024), de camino hacia la XXIX Cumbre, se ratificó un enfoque centrado en la protección de derechos independientemente de la situación migratoria, se reconoció el aumento de los flujos migratorios mixtos y se enfatizó la necesidad de fortalecer la gobernanza cooperativa, la inclusión socioeconómica, la migración circular y la portabilidad de derechos sociales. Asimismo, se destacó la importancia de consolidar los instrumentos iberoamericanos existentes —como el Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social y los acuerdos para la circulación del talento— y de reforzar las redes consulares y los mecanismos de regularización.

La Cumbre de Cuenca 2024 se inscribió en esta línea. La migración fue abordada no como amenaza, sino como fenómeno estructural que requiere respuestas coordinadas, con énfasis en la regularización, la ampliación de vías seguras, la cooperación consular y la protección de colectivos en situación de vulnerabilidad. En un contexto internacional crecientemente atravesado por lógicas de contención y externalización,

el posicionamiento iberoamericano ha mantenido —al menos en el plano declarativo— un anclaje explícito en los derechos humanos y la cooperación solidaria.

En este escenario, la Cumbre Iberoamericana 2026 ofrece una oportunidad para revisar las tendencias migratorias recientes, evaluar la brecha entre los compromisos declarativos y la implementación efectiva, y renovar consensos en torno a una gobernanza migratoria coherente con los principios de dignidad, solidaridad y desarrollo, en un contexto global marcado por el avance de enfoques securitarios, tensiones geopolíticas y transformaciones tecnológicas que están redefiniendo las dinámicas contemporáneas de movilidad humana.

TENDENCIAS RECIENTES E INFRAESTRUCTURAS MIGRATORIAS

El espacio iberoamericano cuenta con una trayectoria significativa en materia de gobernanza migratoria, sustentada en un entramado de instancias multilaterales y bilaterales entre los 22 países implicados que combina acuerdos jurídicos vinculantes, instrumentos de soft law y prácticas administrativas. Esta infraestructura institucional orienta, habilita o restringe la movilidad humana y condiciona las respuestas estatales ante el fenómeno migratorio.

Desde comienzos del siglo XXI, uno de los rasgos estructurales del espacio iberoamericano ha sido la consolidación de la migración intrarregional en Amé-

rica Latina y el Caribe (ALC), en convivencia con flujos extrarregionales hacia América del Norte y hacia la península ibérica (Abel y Cohen, 2019). Esta tendencia se intensificó de forma acelerada en la última década: entre 2010 y 2024, la población migrante en ALC se duplicó y, para 2024, alrededor del 80% de las personas migrantes en la región provenía de otro país latinoamericano o caribeño (FIBEMYD, 2024; BID, 2025). El patrón resultante da cuenta de sistemas migratorios regionales relativamente densos, caracterizados por trayectorias prolongadas mas no lineales.

Parte de esta regionalización se explica por la existencia de acuerdos subregionales de residencia y movilidad, así como por el uso extendido de mecanismos de regularización que operan como puentes hacia la residencia regular y la integración (BID, 2025). En este marco coexisten acuerdos de residencia en el MERCOSUR, la Comunidad Andina y la Comunidad del Caribe (Acosta y van der Baaren, 2024) que, con alcances diversos, apuntan hacia formas incipientes de ciudadanía regional (Benavidez, 2024).

No obstante, la dinámica migratoria difiere entre subregiones. Mientras en América del Sur predomina la movilidad intrarregional, en América Central la dependencia del corredor hacia el norte continúa siendo estructural. Allí se configura un subsistema migratorio mesoamericano articulado en torno al Triángulo Norte (Guatemala, Honduras y El Salvador) y México, caracterizado por una fuerte interdependencia entre emi-

gración, tránsito, refugio y retorno (Abel y Cohen, 2019).

Sin embargo, entre 2024 y 2025 se produjo un quiebre abrupto en estas tendencias tradicionales de flujos hacia la frontera entre México y Estados Unidos. Los encuentros en esta frontera descendieron de más de 2,5 millones anuales en 2022 y 2023 a 1,6 millones en 2024, y registraron una caída cercana al 90% entre enero y septiembre de 2025 (MMC, 2025a). Esta contracción también se observó en el corredor del Darién, donde el tránsito irregular disminuyó un 99% entre 2023 y 2025 (MMC, 2025a). Sin embargo, esta reducción no implica la desaparición de los proyectos migratorios, sino una reconfiguración de rutas y estrategias asociada al endurecimiento de las políticas de asilo y control fronterizo en Estados Unidos y al fortalecimiento de mecanismos de contención en México (MMC, 2025a; OIM, 2024b). En este contexto, los retornos al Triángulo Norte continúan siendo un componente central del ciclo migratorio: en 2024 la OIM registró 138.937 personas retornadas en los tres países.

En América del Sur, por su parte, el desplazamiento masivo de personas venezolanas profundizó y aceleró la movilidad intrarregional. En un período relativamente corto, Venezuela pasó de ser uno de los principales países receptores de migración a convertirse en el principal país de origen de la región, con la mayor parte de su población migrante y refugiada establecida en ALC (R4V, 2025). Este proceso densificó corredores

existentes, intensificó dinámicas de circulación secundaria (OIM, 2024a) y puso a prueba marcos institucionales diseñados para escalas considerablemente menores. Como resultado, numerosos países experimentaron una reconfiguración de sus perfiles migratorios y expandieron el uso de mecanismos extraordinarios de regularización, permisos temporales y figuras de protección complementaria (Espinoza et al., 2021; Gandini, 2022), que se consolidaron como herramientas recurrentes de la gobernanza migratoria regional (BID, 2025).

En el Caribe insular iberoamericano se observan dinámicas diferenciadas que también inciden en la configuración general del espacio. En el caso de Cuba, la emigración internacional continúa operando como un fenómeno estructural de alta intensidad, con saldos migratorios externos persistentemente negativos (ONEI, 2024). La salida sostenida de población —canalizada tanto por vías terrestres hacia la frontera sur de Estados Unidos como por rutas marítimas caribeñas— ha reforzado el carácter transnacional de la sociedad cubana y ampliado la centralidad de su diáspora en términos económicos y políticos.

República Dominicana presenta un perfil distinto dentro del Caribe iberoamericano. En el período reciente se ha consolidado como país receptor y de control migratorio, con una intensificación de operativos de repatriación y deportación de personas migrantes, principalmente de Haití (Dirección General de Migración, 2026). Al mismo

tiempo, mantiene una diáspora amplia y económicamente influyente, con remesas en niveles históricamente elevados que refuerzan la interdependencia transnacional entre origen y destino.

Finalmente, aunque Haití no forma parte de la Conferencia Iberoamericana, el éxodo de personas haitianas hacia ALC tiene una incidencia regional significativa. La persistencia de la crisis humanitaria —con un punto de inflexión claro en 2010 tras el terremoto—, combinada con desplazamientos internos y deportaciones forzadas hacia contextos de violencia y colapso institucional, ilustra cómo las crisis nacionales pueden convertirse en factores regionales que reordenan rutas migratorias y presionan las capacidades estatales de respuesta (MMC, 2025b). Esta situación ha generado tensiones persistentes con República Dominicana y reavivado debates —aún no resueltos— sobre la necesidad de respuestas regionales coordinadas.

En este escenario, España y Portugal —especialmente el primero— continúan ocupando una posición estratégica en el espacio iberoamericano como destinos relevantes para poblaciones latinoamericanas. Ello se explica por la persistencia de lazos históricos, lingüísticos y jurídicos, así como por regímenes de acceso a la residencia y, en algunos casos, a la nacionalidad comparativamente más favorables (OIM, 2024a). En el caso de España, por ejemplo, las personas nacionales de países iberoamericanos pueden solicitar la nacionalidad por residencia tras dos años de residencia legal, frente

a los diez años requeridos para la mayoría de las nacionalidades. En 2024, de las 252.476 personas que adquirieron la nacionalidad española por esta vía, el 14 % correspondió a Venezuela y el 10 % a Colombia (CES, 2025).

A ello se suma el anuncio del Gobierno español de un proceso extraordinario de regularización migratoria aprobado por Real Decreto en enero de 2026, destinado a facilitar permisos de residencia y trabajo a cerca de medio millón de personas extranjeras que ya residían en el país antes de finales de 2025. La medida permitirá el acceso inmediato al mercado laboral y a derechos sociales básicos, así como la inclusión de familiares dependientes. Este proceso posiciona a España en un lugar singular en el contexto europeo reciente, caracterizado, en muchos casos, por políticas más restrictivas, y refuerza su atractivo como destino para migraciones latinoamericanas y caribeñas. Ello contrasta con los cambios introducidos por el gobierno portugués, que eliminó la vía de regularización desde territorio conocida como *manifestação de interesse* y reforzó los requisitos de ingreso y reagrupación familiar.

Estas tendencias nacionales conviven, sin embargo, con las condicionales derivadas del marco jurídico de la Unión Europea y del espacio Schengen, que introducen tensiones crecientes —especialmente en materia de asilo— y condicionan el alcance efectivo de la hospitalidad iberoamericana. En el último año, España se convirtió en el segun-

do país con mayor número de solicitudes de asilo en Europa (18 % del total) y en el principal destino europeo para solicitantes latinoamericanos, con Venezuela (40 %), Colombia (24 %) y, en menor medida, Perú (6 %) como principales nacionalidades (CES, 2025). Este contexto adquiere especial relevancia en el marco de los debates en torno al nuevo Pacto Europeo de Migración y Asilo y las críticas que ha suscitado entre diversas organizaciones de la sociedad civil.

Andorra ocupa un lugar más acotado en términos cuantitativos, pero relevante desde el punto de vista sistémico como espacio de movilidad laboral altamente regulada y de circulación secundaria dentro del espacio ibérico. Las principales nacionalidades de su población inmigrante son España (23.577 personas) y Portugal (12.251) (UNDESA, 2024).

En resumen, estas tendencias delinean una nueva fase de la movilidad humana en el espacio iberoamericano, marcada por la regionalización latinoamericana de los flujos, trayectorias migratorias complejas y retornos desde América del Norte, junto con una creciente preferencia por España como país de acogida para personas latinoamericanas y caribeñas. Este escenario pone de relieve la interacción entre dinámicas migratorias y gobernanza multinivel, así como la coexistencia —no exenta de tensiones— entre un acervo normativo orientado a los derechos humanos, enfoques instrumentales de gestión y el fortalecimiento reciente de racionalidades soberanas y securitarias.

IMPACTOS DE LA MOVILIDAD EN EL ESPACIO IBEROAMERICANO

Los impactos de la movilidad humana en el espacio iberoamericano se manifiestan en dimensiones demográficas, económicas, sociales y transnacionales, y dependen tanto de las características de los flujos como de los marcos normativos y las capacidades institucionales de los Estados de acogida. En este sentido, sus efectos no son automáticos ni homogéneos, sino el resultado de la interacción entre movilidad y gobernanza (Penchaszadeh, 2021).

Desde una perspectiva demográfica, la migración se ha convertido en un factor estructural de recomposición poblacional tanto en ALC¹ como en la península ibérica². En un contexto de envejecimiento acelerado y descenso sostenido de la fecundidad, la llegada de población migrante —con estructuras etarias predominantemente jóvenes y económicamente activas— contribuye a sostener la población en edades activas y a compensar el crecimiento demográfico negativo. En España, el crecimiento poblacional del siglo XXI se explica exclusivamente por la inmigración, con una participación particularmente relevante (47 %) de personas nacidas en ALC (CES, 2025; González Enríquez y Martínez Romero, 2025). En Portugal, desde 2019, el saldo migratorio positivo supera ampliamente el saldo natural negativo y sostiene el crecimiento demográfico, aunque la mayoría de las personas migrantes no pertenece a la Comunidad Iberoameri-

cana (INE, 2024). En América del Sur, la llegada masiva de personas venezolanas ha reforzado la base activa en varios países de acogida, aunque con impactos territoriales desiguales (Banco Mundial y ACNUR, 2023; Licheri et al., 2025).

En el plano económico y laboral, la evidencia disponible muestra que la migración contribuye positivamente a las economías de acogida, aunque de manera heterogénea y condicionada por el grado de integración efectiva. En España, donde la población migrante de ALC desempeña un rol central, la migración dinamiza sectores con déficits estructurales de mano de obra —como los cuidados, el empleo doméstico, la hostelería y la agricultura— y contribuye al sostenimiento del sistema de bienestar mediante cotizaciones sociales y consumo (CES, 2025). En ALC, particularmente en el contexto de la migración venezolana, también se observa una ampliación de la oferta laboral y una dinamización de economías locales (Banco Mundial y ACNUR, 2023; Licheri et al., 2025).

Sin embargo, estos aportes conviven con desafíos persistentes de segmentación ocupacional, informalidad y subcalificación del capital humano migrante, asociados, en parte, a sistemas lentos y restrictivos de homologación de títulos y de reconocimiento de trayectorias laborales. En varios países de América del Sur, una proporción significativa de la población venezolana se inserta en empleos informales o de baja calificación pese a contar con niveles educativos medios y altos. De manera similar, en

España se registran elevados niveles de sobrecualificación entre la población migrante latinoamericana, con impactos particularmente marcados entre las mujeres (Banco Mundial y ACNUR, 2023; González Enríquez y Martínez Romera, 2025). Estas dinámicas limitan el pleno aprovechamiento del potencial económico de la migración y reproducen trayectorias laborales precarias.

Desde el punto de vista fiscal, los estudios disponibles coinciden en que, si bien la migración implica costos iniciales de recepción e integración, en el mediano y largo plazo tiende a generar beneficios netos positivos. La ampliación de la regularización y del empleo formal incrementa la recaudación fiscal y reduce la presión sobre los sistemas de protección social, lo que genera escenarios en los que los beneficios superan los costos asociados a la llegada de nuevos flujos (Licheri et al., 2025). Este hallazgo refuerza la centralidad del estatus jurídico y del acceso al empleo formal para combinar de manera virtuosa los paradigmas de derechos humanos e instrumental.

Un impacto transversal de particular relevancia en el espacio iberoamericano es el asociado a las remesas. España se ha consolidado como una de las principales regiones emisoras hacia ALC: en 2023 los envíos alcanzaron 6.200 millones de euros, con Colombia, Ecuador, República Dominicana, Perú y Honduras entre los principales países receptores (Berganza et al., 2025). En el caso de la migración venezolana, aunque los montos individuales enviados suelen ser relativamente

bajos, su frecuencia convierte las remesas en un ingreso clave para los hogares receptores, con efectos en la reducción de la pobreza extrema y la mitigación de vulnerabilidades (Maldonado et al., 2025; Licheri et al., 2025). Algo similar ocurre en los países del Triángulo Norte y México, donde las remesas representan proporciones muy significativas del PIB y constituyen una fuente estructural de ingresos y divisas (OIM, 2024a).

Finalmente, la literatura ha destacado la relevancia de las denominadas remesas sociales, entendidas como la circulación transnacional de ideas, normas, prácticas sociales y capital relacional. Estas transferencias intangibles refuerzan los vínculos entre sociedades de origen y destino y amplían los impactos de la movilidad más allá de su dimensión económica (Levitt y Lamba-Nieves, 2011). Sin embargo, su medición continúa siendo un desafío, lo que genera brechas de evidencia que dificultan dimensionar plenamente sus efectos transformadores y contrarrestar narrativas antimigratorias. En el contexto político actual, avanzar en la medición de las remesas sociales podría fortalecer políticas de cohesión social, visibilizar los aportes culturales y políticos de la migración y mitigar tensiones entre sociedades de acogida y personas migrantes.

Los impactos observados ponen de relieve una paradoja central de la gobernanza migratoria iberoamericana. A pesar de la existencia de marcos normativos relativamente favorables a la regularización y de una retórica basada en derechos

humanos y desarrollo, persisten obstáculos estructurales que limitan la plena integración de las personas migrantes, especialmente en el acceso a empleos formales acordes con su formación. Esta brecha entre la regularización administrativa y la integración efectiva refleja la convivencia —y la tensión— entre enfoques de derechos, lógicas instrumentales de gestión del mercado laboral y respuestas securitarias que restringen oportunidades y profundizan desigualdades.

Este diagnóstico constituye un insumo central para analizar la coyuntura actual y orientar recomendaciones a fortalecer una agenda migratoria iberoamericana coherente con los principios históricos de la Cumbre y con los desafíos emergentes del contexto internacional.

CUMBRE IBEROAMERICANA 2026: COYUNTURA, DILEMAS Y LÍNEAS DE ACCIÓN

Las tendencias recientes, las infraestructuras de gobernanza y los impactos observados muestran un espacio atravesado por avances y restricciones normativas, así como por tensiones persistentes entre discurso y práctica, particularmente en contextos de presión migratoria y reconfiguración del orden internacional (Pécoud, 2020; de Haas, 2024). En este escenario surge la necesidad de una agenda renovada de cooperación iberoamericana que, sin abandonar su perspectiva original de derechos, ofrezca respuestas concretas a los desafíos actua-

les, reafirme su identidad solidaria, concilie distintas posturas nacionales frente a la migración y se diferencie de otros sistemas más cerrados y excluyentes.

Disputa narrativa y securitización

En distintos contextos nacionales, narrativas que presentan la migración como amenaza o carga para el Estado de bienestar han ganado terreno (de Haas, 2024). Asimismo, el auge de la extrema derecha en Europa y América Latina muestran que el encuadre de la migración como “amenaza” ha estrechado la conversación pública y favorecido procesos de securitización y normalización del rechazo al “otro”. La mediatización digital y la circulación de desinformación han amplificado estos marcos interpretativos, consolidando asociaciones entre migración, delito y crisis social. Estas narrativas contrastan con la evidencia empírica disponible, que muestra aportes netos positivos multidimensionales de la migración cuando existen marcos adecuados de integración (CES, 2025; BID, 2025), pero su persistencia condiciona las políticas públicas y tensiona el acervo iberoamericano basado en derechos y cooperación.

Nuevas modalidades de movilidad: segmentación e instrumentalización

Junto con el crecimiento de los flujos migratorios tradicionales, el espacio iberoamericano registra una expansión de modalidades de movilidad altamente selectivas vinculadas al trabajo remoto internacional, las demandas estacionales del mercado laboral, la educación transnacional y los esquemas de residencia por inversión. Impulsadas por la reconfiguración del empleo tras la pandemia, la internacionalización de los estudios superiores y la revolución tecnológica, estas dinámicas han dado lugar a respuestas estatales convergentes que institucionalizan formas de circulación basadas en la renta, la calificación o el capital disponible, tensionando las categorías clásicas entre migración y movilidad (OIM, 2024a).

Un primer eje es la institucionalización de los visados para el trabajo remoto. Por ejemplo, en España, la Ley 28/2022 incorporó el visado de teletrabajo internacional, que exige acreditar ingresos equivalentes al 200 % del salario mínimo interprofesional. Portugal avanzó en una línea similar mediante la visa D8, con un umbral de cuatro salarios mínimos mensuales (Portugal, Lei n.º 23/2007, mod. Lei n.º 18/2022). Lo mismo puede decirse de varios países de ALC, como Brasil, Colombia y Costa Rica, que han adoptado categorías específicas para nómadas digitales desde 2021–2022.

Un segundo eje lo constituyen los programas de residencia por inversión,

ampliamente difundidos en la península ibérica durante la última década. Estos esquemas —orientados a atraer capital extranjero, especialmente inmobiliario— han sido objeto de creciente debate por su impacto en los mercados de vivienda y el encarecimiento del costo de vida en las grandes ciudades. En este contexto, España anunció en 2024 el cierre de su programa de Golden Visa vinculado a inversiones inmobiliarias.

A estas dinámicas se suma el crecimiento de las movilidades educativas internacionales. En España, entre 2022 y 2025, el número de estudiantes latinoamericanos de entre 25 y 29 años que llegan a la Comunidad de Madrid aumentó alrededor de un 160 %, con perfiles caracterizados por mayor poder adquisitivo y expectativas de inserción profesional en el mercado europeo (El País, 2025). Las reformas normativas adoptadas desde 2022 permiten compatibilizar estudios y empleo parcial, así como facilitar la transición a los permisos de residencia tras la graduación.

Finalmente, junto a estas movilidades asociadas al capital económico y educativo, se observa un renovado impulso a esquemas de migración circular y contratación temporal en origen promovidos como instrumentos de cooperación regional. España recibió en 2025 más de 25.000 personas trabajadoras temporales procedentes principalmente de América Latina y el Caribe en el marco de programas bilaterales de movilidad laboral (MMC, 2026). Aunque estos mecanismos amplían vías regulares, su

alcance sigue siendo acotado y altamente sectorial. En conjunto, estas modalidades consolidan una gobernanza dual: más flexible para perfiles de alta renta o calificación, y más restrictiva para otras formas de movilidad laboral.

Reconfiguración hemisférica, factores expulsivos y retornos

A los dilemas mencionados se suma una coyuntura internacional particularmente desafiante. El endurecimiento de las políticas migratorias en Estados Unidos —caracterizado por el cierre, la militarización y la externalización de fronteras, la suspensión de mecanismos de asilo y el debilitamiento de la cooperación internacional— está produciendo efectos que trascienden el ámbito bilateral y reconfiguran los equilibrios migratorios del hemisferio.

El aumento de los flujos norte-sur, las deportaciones en curso y las anunciadas en un contexto de reactivación de discursos asociados a la Doctrina de Seguridad Nacional —y, mientras se cierra este informe, a referencias explícitas a la Doctrina Monroe en relación con la intervención militar de Estados Unidos en Venezuela y las presiones a Cuba a través del suministro de combustible—, plantean interrogantes urgentes sobre la capacidad —y voluntad— de respuesta regional.

Más allá de las lógicas de atracción analizadas, la migración en el espacio iberoamericano también continúa explicándose por factores expulsivos es-

tructurales. En este marco, los retornos forzados o inducidos desde Estados Unidos y la inestabilidad política en ciertos países de origen podrían reconfigurar nuevamente los corredores regionales, intensificando presiones sobre sistemas nacionales de protección y generando dinámicas de movilidad secundaria.

Tres paradigmas en tensión: una oportunidad estratégica

La coyuntura actual evidencia la coexistencia —y tensión— entre los tres paradigmas que estructuran la gobernanza migratoria en el espacio iberoamericano. Mientras el discurso oficial de la Cumbre continúa articulando derechos humanos e instrumentalidad positiva, se observa un fortalecimiento de racionalidades soberanas y securitarias que desafían la capacidad del espacio para ofrecer respuestas coordinadas y sostenibles (Pécoud, 2020; de Haas, 2024).

En este contexto, la Cumbre Iberoamericana 2026, bajo la Secretaría Pro Tempore de España, se presenta como una oportunidad para reafirmar principios y posicionarse frente a un escenario internacional marcado por el declive del multilateralismo y el avance de una política internacional cada vez más transaccional.

RECOMENDACIONES

Frente a este escenario, se proponen las siguientes recomendaciones, estrechamente vinculadas entre sí por el carácter integral del hecho migratorio.

1. **Regularización con integración efectiva como objetivo político explícito:** La regularización migratoria debe reafirmarse como condición necesaria, aunque no suficiente, de una política migratoria sostenible en el espacio iberoamericano. La cooperación iberoamericana debería explicitar la integración efectiva de las personas migrantes como objetivo político, entendida como un proceso activo, multinivel y sostenido en el tiempo.
2. **Agenda iberoamericana de reconocimiento de competencias y trayectorias:** En coherencia con la idea de comunidad iberoamericana y con la evidencia sobre subcalificación y segmentación ocupacional, se recomienda impulsar una agenda regional para el reconocimiento de competencias, títulos y trayectorias formativas y laborales. En el marco de la Cumbre, ello puede traducirse en acuerdos de cooperación técnica, lineamientos mínimos e intercambio de buenas prácticas para acelerar y transparentar procedimientos.
3. **Movilidad laboral regular y migración circular con enfoque de desarrollo humano:** Dado el peso creciente de la migración temporal y la circularidad como vías regulares, se recomienda promover programas de migración circular y contratación temporal que concilien eficiencia económica con desarrollo humano. Estos programas deberían incorporar componentes de formación, reconocimiento de competencias, protección laboral y portabilidad de derechos.
4. **Evidencia comparada e institucionalidad para nuevas movilidades:** Se recomienda fortalecer la producción de evidencia específica, actualizada y comparada sobre las nuevas movilidades en el espacio iberoamericano, incluyendo sus efectos sociales, económicos y territoriales, para orientar políticas anticipatorias. Esto requiere cooperación estatal para el intercambio de información, una armonización conceptual mínima y la generación de insumos comparables.
5. **Respuesta iberoamericana a retornos y factores expulsivos:** Para incorporar una dimensión prospectiva consistente con la coyuntura, se recomienda que la Cumbre impulse una línea de cooperación específica sobre retornos —forzados y asistidos— e integración de personas retornadas. Esta agenda debe reconocer explícitamente la centralidad de los factores expulsivos como motores de nuevas movilidades y promover la coordinación consular y la

articulación con sistemas nacionales de protección e integración.

- 6. Disputa de narrativas con base empírica y diferenciación iberoamericana:** Se sugiere que la Cumbre —a través de la SEGIB— asuma un rol más activo en la construcción y difusión de narrativas públicas basadas en evidencia que reflejen los aportes de la migración. Para ello, convendría avanzar hacia una institucionalidad estable de producción de información que complemente las iniciativas existentes con datos verificables y comunicables.

Estas estrategias diferencian a Iberoamérica como un espacio con una tradición relativa de cooperación y hospitalidad y permiten reforzar la legitimidad de políticas de integración coherentes con los derechos humanos frente al auge de nuevos marcos excluyentes.

1. Por tratarse de los países que han recibido la mayor cantidad de personas migrantes y refugiadas venezolanas en la región (R4V, 2025), se consideran aquí los casos de Colombia, Perú, Brasil, Chile y Ecuador. No obstante, a fin de no perder una perspectiva regional comparada, no se profundiza en cada caso nacional. Para un análisis detallado de estas experiencias, véanse Banco Mundial y ACNUR (2023), Zanoni da Silva (2025) y Licheri et al. (2025).
2. El análisis se centra en España, debido al peso que tiene la migración de ALC en este país, contrario a su reducido número en Portugal y Andorra.

Bibliografía

- Abel, G. J. y Cohen, J. E. (2019) 'Bilateral international migration flow estimates for 200 countries', *Scientific Data*, 6, Artículo 82. Disponible en: <https://www.nature.com/articles/s41597-019-0089-3>
- Acosta, D. y van der Baaren, L. (2024) *Freemove Project: Free Movement Regimes Dataset*. Indicators on entry, residence, rights, and security of residence. Disponible en: <https://www.freemovehub.com> (Consultado el 2 de enero de 2026).
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2025) *El derecho a pertenecer: regularización migratoria en América Latina y el Caribe*. Washington, DC: BID.
- Banco Mundial y ACNUR (2023). *Venezolanos en Chile, Colombia, Ecuador y Perú: una oportunidad para el desarrollo*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Benavidez, L. (2024) *Relevamiento de acuerdos y declaraciones de los Estados de América del Sur en los procesos regionales en materia migratoria sobre los ejes de integración sociolaboral y educación*. Buenos Aires: CSM-OIM-IPPDH MERCOSUR. Disponible en: https://robuenosaires.iom.int/sites/g/files/tmzbd1626/files/documents/202405/okkkoim_csm_relevamiento-deacuerdos-y-declaraciones-de-los-estados-de-america-del-sur.pdf
- Berganza, Juan Carlos, María Pía Cobián González, María Teresa García Cid y Esther López Espinosa. (2025). "Las remesas enviadas desde España hacia América Latina: algunas cifras básicas". *Boletín Económico - Banco de España*, 2025/T2, 01. <https://doi.org/10.53479/39338>
- Consejo Económico y Social (2025) *Informe sobre la realidad migratoria en España (Opinión 2/25, 31 de marzo de 2025)*. Madrid: Consejo Económico y Social.
- Declaraciones de las Cumbres Iberoamericanas (s. f.) Disponible en: <https://segib.org/es/cumbres-iberoamericanas/>
- de Haas, H. (2024) *Changing the migration narrative: On the power of discourse, propaganda and truth distortion*. IMI Working Paper No. 181 / PACES Project Working Paper No. 3. Amsterdam: International Migration Institute, University of Amsterdam.
- Díaz Barrado, C. M. (2012) 'Migraciones y Comunidad Iberoamericana de Naciones: un marco general', en Díaz Barrado, C. M., Rodríguez Barrigón, J. M. y Díaz Silveira, C. (eds.) *Migraciones internacionales y codesarrollo*. Cáceres: Universidad Rey Juan Carlos, pp. 9–22.
- Dirección General de Migración (2026) *DGM deportó 379.553 extranjeros irregulares en 2025*. Santo Domingo: DGM. Publicado el 14 de enero de 2026.
- El País (2025) 'Más y con mayor poder adquisitivo: crece un 160% el número de estudiantes latinoamericanos que llega a Madrid'. *El País*, 28 de octubre. Disponible en: <https://elpais.com/espana/madrid/2025-10-28/mas-y-con-mayor-poder-adquisitivo-crece-un-160-el-numero-de-estudiantes-latinoamericanos-que-llega-a-madrid.html> (Consultado el 2 de enero de 2026).
- Gandini, L. (2022) 'Between closure and openness: Migration governance and the Venezuelan exodus', en *The Routledge History of Modern Latin American Migration*. Londres: Routledge.
- González Enríquez, C. y Martínez Romera, J. P. (2025) *Inmigración y mercado de trabajo en España*. Madrid: Real Instituto Elcano. Disponible en: <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/inmigracion-y-de-trabajo-en-espana-ii-la-inmigracion-latinoamericana/> (Consultado el 28 de diciembre de 2025).
- Instituto Nacional de Estadística (INE) (2024) *Estadísticas Demográficas 2023*. Lisboa: INE. Disponible en: <https://www.ine.pt> (Consultado el 2 de enero de 2026).
- Levitt, P. y Lamba-Nieves, D. (2011) 'Social remittances revisited', *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 37(1), pp. 1–22.
- Licheri, D. et al. (2025) *Análisis de la contribución fiscal y económica de la migración venezolana: una aproximación regional*. Informe final. Equilibrium Business, Data & Communities (BDC) con apoyo de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM).
- Maldonado, R., Cortés-Sánchez, P. y Harris, J. (2025) *Las remesas a América Latina y el Caribe en 2025: adaptaciones en un contexto de incertidumbre* (Nota técnica IDB-TN-3243). Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Mixed Migration Centre (2025a) *Mixed Migration Review 2025: Migration in the context of*

geopolitical turmoil. Disponible en: <https://mmr2025.mixedmigration.org/mmr/2025/>

Mixed Migration Centre (2025b) Keeping track in the Americas 2025. Disponible en: <https://mmr2025.mixedmigration.org/mmr/2025/keeping-track-migration-americas-2025/>

Mixed Migration Centre (2026) Actualización trimestral sobre migración mixta: América Latina y el Caribe. Trimestre 4 2025. Disponible en: <https://mixedmigration.org/wp-content/uploads/2026/02/QMMU-2025-Q4-ES-LAC.pdf>

Oficina Nacional de Estadística e Información (2024) Anuario Demográfico de Cuba 2024. La Habana: ONEI.

Organización Internacional para las Migraciones (2024a) World Migration Report 2024. Disponible en: <https://worldmigrationreport.iom.int/>

Organización Internacional para las Migraciones (2024b) Tendencias migratorias en las Américas: abril-junio de 2024 (Informe trimestral). Oficina Regional para América Latina y el Caribe. Disponible en: <https://lac.iom.int/sites/g/files/tmzbd12601/files/documents/2024-09/tendencias-migratorias-americas-abril-junio-2024.pdf>

Pécoud, A. (2020) 'Philosophies of migration governance in a globalizing world', *Globalizations*, 18, pp. 1–17. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/14747731.2020.1774316>

Penchaszadeh, A. P. (2021) 'De papeles y derechos: la difícil traducción del paradigma de derechos humanos en la política migratoria de la Argentina actual', *Colombia Internacional*, 106, pp. 3–27. Disponible en: <https://doi.org/10.7440/colombiaint106.2021.01>

United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2024) *International Migrant Stock 2024*. New York: United Nations. Disponible en: <https://www.un.org/development/desa/pd/content/international-migrant-stock> (Consultado el 2 de enero de 2026).

Vera Espinoza, M., & Penchaszadeh, A. P. (2026). La normalización de la excepcionalidad en la gobernanza de las migraciones en Sudamérica: Cambios en la política migratoria y el manejo del desplazamiento venezolano en Argentina y Chile. In D. Acosta, A. P. Penchaszadeh, & J. Ramírez (Eds.), *Descentrando los estudios migratorios desde Latinoamérica* (pp. 231–266). Aranzadi.

5

Construyendo la cooperación en reducción de riesgo de desastres y protección civil en Iberoamérica

por FRANCISCO J. VERDES-MONTENEGRO

INTRODUCCIÓN

El 4 de marzo de 2026 se celebró en la ciudad de Antigua (Guatemala), la reunión de alto nivel que lanzó la creación de un espacio iberoamericano de coordinación en materia de reducción de riesgos de desastres y protección civil. Este encuentro congregó a responsables de este ámbito procedentes de 21 países iberoamericanos y organismos regionales, gracias al impulso por parte de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), la Fundación para la Internacionalización de las Administraciones Públicas (FIAP), el Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe (CAF) y la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB). Este encuentro empezaba a concretar una de las principales iniciativas que impulsó la secretaría pro tempore de España, en la antesala de la XXX Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno en Madrid.

En el encuentro de Antigua se partía de un diagnóstico compartido en torno a la creciente preocupación que suscita la mayor propensión a desastres de consecuencias devastadoras, tanto en la frecuencia, con episodios cada vez más recurrentes, junto con la mayor virulencia de estos. Todo ello incrementa los impactos y costes asociados, lo que hace más necesario si cabe la articulación de respuestas y su coordinación. De acuerdo con las cifras de la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNDRR por sus siglas en inglés), el coste global

de los desastres está aumentando: la carga económica se está intensificando ya que, mientras los costes directos de los desastres promediaron entre 70 y 80 mil millones de dólares anuales entre 1970 y 2000, entre 2001 y 2020 estos costes anuales se estima que crecieron significativamente hasta alcanzar entre 180 y 200 mil millones de dólares. Los costes totales de los desastres superaron en 2023 los 2,3 billones de dólares anuales si se incluyen los impactos indirectos y en los ecosistemas. Por ello, como se insiste por parte de la UNDRR, invertir en la reducción del riesgo de desastres ahorra dinero, salva vidas y sienta las bases para un futuro seguro y próspero para todos (UNDRR, 2025).

Para América Latina y el Caribe, estos retos se afrontan de forma intensa y desigual. No en vano, esta es la segunda región del mundo más afectada por los desastres, tras Asia y el Pacífico. Como apunta un informe de la OCHA y la UNDRR que trataba de identificar tendencias históricas con un lapso temporal de más de dos décadas (2000-2022), “además de una elevada exposición física a las amenazas, la región cuenta con un complejo entorno de factores de riesgo, como el cambio climático, la densa población urbana, el lento crecimiento económico, el aumento de la desigualdad y la pobreza, la inestabilidad política, los desplazamientos y las migraciones masivas, y los altos niveles de violencia. Estos riesgos entrelazados crean situaciones de vulnerabilidad y tienen un fuerte impacto en la capacidad de la población para prepa-

rarse, responder y recuperarse de un desastre” (OCHA-UNDRR, 2023).

Cabe no perder de vista, además, que 6 de los 10 países del mundo con mayores pérdidas económicas por desastres respecto al PIB están en esta región. A pesar de que hay una mayor comprensión de cómo reducir el riesgo, se sigue priorizando la inversión en respuesta y recuperación en lugar de la prevención (UNDRR, 2024). Este enfoque predominantemente reactivo, cabe situarlo además en un panorama regional marcado por la fragmentación, y un contexto internacional condicionado por recortes históricos.

Sin menoscabo de las valiosas iniciativas regionales y subregionales ya existentes, en Antigua se acordó que, para asegurarles mayor coherencia, parece oportuno avanzar hacia una plataforma iberoamericana integral, permanente y dotada de una arquitectura de gobernanza clara que se alinee con el Marco de Acción de Sendai 2015-2030. Dos son los pilares en lo que se articula esta iniciativa: la creación de una red iberoamericana institucionalizada y un mecanismo financiero que la complemente. Ahora bien, ¿en qué contexto aflora esta iniciativa y con qué hoja de ruta hasta la cumbre iberoamericana de Madrid? ¿Cómo se están poniendo los mimbres para poner en marcha la cooperación iberoamericana en reducción de riesgo de desastres? Y no menos importante, ¿qué retos afrontan tanto la red iberoamericana que se ha lanzado como el mecanismo financiero que se ha anunciado?

1. ANTECEDENTES

La cooperación iberoamericana en protección civil cuenta con un antecedente directo: la Asociación Iberoamericana de Organismos Gubernamentales de Defensa y Protección Civil (ADOGPC) que se lanzó en la década de los noventa, coincidiendo con los primeros pasos del sistema iberoamericano que en 2026 conmemora sus 35 años de existencia. En ese caso, Chile tuvo un rol protagónico en sus inicios ya que el germen de la iniciativa cabe situarlo en la reunión relativa a la aplicación de la tecnología espacial en la prevención y mitigación de desastres, organizada en Santiago de Chile, del 1 al 5 de julio de 1996. Este encuentro fue promovido por la Oficina Nacional de Emergencia del Ministerio del Interior (ONEMI) de este país suramericano y de dicho encuentro en la capital chilena surge la “Declaración Iberoamericana de Trabajo Conjunto para el Desarrollo Integral de la Protección y Defensa Civil” que es apoyada por la VIª Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno celebrada ese mismo año en Viña del Mar.

Un año después, tras el espaldarazo que recibe la iniciativa, la ADOGPC celebra en Madrid (España) su primera Conferencia en septiembre de 1997, en la que se aprueba los Estatutos de la asociación y se crean Grupos de Trabajo específicos para articular sus actividades. Se decidió fomentar la capacitación y formación específica de los recursos humanos dedicados a la defensa y protección civil; la

introducción de las técnicas y métodos de gestión de desastres a todos los niveles educativos; así como la extensión de la cultura de protección civil entre todos los ciudadanos. Con un enfoque preventivo previo al proceso de Sendai, asimismo, se apuesta por la necesidad de dar prioridad a las actuaciones de prevención y mitigación de desastres, así como actuar prioritariamente en relación con los grupos especialmente vulnerables de la población.

Los objetivos de la Asociación, de acuerdo con sus Estatutos son: “El fomento de la cooperación científica y técnica en materia de gestión de desastres y el incremento y mejora de información y experiencias de interés mutuo para los asociados, así como la promoción de la capacitación y el desarrollo de los recursos humanos en el ámbito de la protección y defensa civil” (ADOGPC, 1997).

Aunque es una iniciativa a la que terminaron sumándose todos los países de la Comunidad Iberoamericana de Naciones, en un primer momento la ADOGPC la secundaron Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, España, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Portugal, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. Como reconocimiento al liderazgo chileno, la presidencia de la asociación en un primer recayó por votación mayoritaria en Alberto Maturana, director de la ONEMI (Servimedia, 1997).

En sus primer lustro de recorrido, la AIGPC logró poner en marcha distintas herramientas como (i) el equipamiento

de todos los organismos asociados con material informático compatible, en aras de facilitar la participación en actividades compartidas y facilitar una mejor intercomunicación en caso de emergencia; (ii) la creación de una Red de Centros de Información y Documentación, compatible que permitiera sistematizar procedimientos y acceder a los fondos bibliográficos y documentales existentes en los organismos asociados; (iii) elaboración y puesta en práctica de un proyecto piloto de carácter iberoamericano relativo a educación en la escuela en niveles de enseñanza primaria sobre riesgos por fenómenos naturales (comenzando en un primer momento por el riesgo sísmico); (iv) organización y desarrollo de actividades formativas a distancia (como por ejemplo, un aula virtual) impartidas preferentemente por personal de los organismos asociados y para personal de estos organismos (San Nicolás, 2000).

La ADOGPC fue progresivamente perdiendo fuerza, en paralelo a la aparición de iniciativas latinoamericanas que solapaban algunas de sus funciones, y sin el apoyo financiero ni un marco institucional estable que permitiera consolidarse a partir de los 2000. En todo caso, su legado es más institucional que operativo ya que ayudó a la articulación de redes de cooperación en materia de desastres naturales que han trascendido su existencia. En ese sentido, pueden destacarse iniciativas de cooperación en esta materia como los cursos en remoto y presencial que con el título “Formación para la mejora del Sistema de Gestión de

Riesgos de Desastres”, se ofertan en la Escuela Nacional de Protección Civil y en los Centros de Formación Internacional de la AECID. Una colaboración con más de un cuarto de siglo a sus espaldas y que, desde el año 2001 se han llevado a cabo con carácter anual, con temáticas relacionadas con el análisis, la prevención, la planificación y la intervención en Protección Civil y la gestión para la reducción de riesgos de desastres.

Este tipo de experiencias de intercambio de conocimiento y formación, no dejan de ser antecedentes indirectos de la red cooperación que en cierto modo se reconstruye a las puertas de la cumbre de Madrid. No es casualidad tampoco que, además, dos actores clave en estos antecedentes, AECID y el ministerio del Interior de España a través de su Dirección General de Protección Civil y Emergencias, estén protagonizando el impulso inicial a la construcción de la cooperación iberoamericana en materia de reducción de riesgos de desastres y protección civil. Ambos con una trayectoria amplia y consolidada de cooperación en esta materia con países iberoamericanos, a través de instrumentos como el Plan de Transferencia, Intercambio y Gestión de Conocimiento para el Desarrollo de la Cooperación Española en América Latina y el Caribe (Plan Interconecta).

2. ORIGEN Y GÉNESIS DE LA RED

En septiembre de 2025, el ministro de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Co-

operación, José Manuel Albares, anunció en una reunión con cancilleres latinoamericanos que tuvo lugar en Nueva York, al margen de la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas, las fechas en las que se celebraría la XXX cumbre iberoamericana de Madrid junto con algunas iniciativas que España propondría a sus socios. Entre ellas, se destacó la creación de un “Fondo Iberoamericano de Respuesta a Desastres, diseñado para coordinar la asistencia en situaciones de emergencia” (MAEC, 2025).

Medio año después, esta iniciativa se empezó a materializar en el encuentro celebrado en Antigua al acordarse la puesta en marcha de la Red Iberoamericana de Reducción del Riesgo de Desastres y Protección Civil. Dicho acuerdo fue firmado ya por la mayoría de los países iberoamericanos: Andorra, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, España, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay. Los ocho restantes –Argentina, Chile, Cuba, Costa Rica, El Salvador, Nicaragua, Portugal y Venezuela– a priori no tardarán en sumarse a la iniciativa y, aunque por distintas circunstancias no lo hicieron desde un inicio, tienen vocación de integrarse al proceso en cuestión de meses.

A pesar de que los objetivos específicos de la Red Iberoamericana de Reducción del Riesgo de Desastres y Protección Civil (RedIberoam RRD-PC) serán definidos en el reglamento que se consensue por parte de sus miembros, tras el proceso de colaboración y deliberación co-

rrespondiente, sí se acordó actuaciones orientadas a (i) fomentar la cooperación y colaboración entre los organismos nacionales responsables de la reducción del riesgo de desastres y la protección civil; (ii) adoptar un enfoque basado en el proceso completo de la gestión integral del riesgo de desastres; y (iii) alinear sus actuaciones con el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030, así como con cualquier otro instrumento o acuerdo global que, en la materia, se encuentre vigente en cada momento.

La primera reunión constitutiva de la red tiene previsto celebrarse en paralelo a la XXX Cumbre Iberoamericana de Jefes y Jefas de Estado que tendrá lugar en Madrid. Entre el encuentro de Antigua y el que se prevé en Madrid en el que se aprobará el Plan de Acción de la red, tendrá lugar una reunión técnica de los representantes de la Red en Montevideo (Uruguay) para consensuar el reglamento interno y los lineamientos estratégicos que están trabajándose a través de dos grupos de trabajo (Gobernanza y Lineamientos Estratégicos). Ambos grupos celebran reuniones telemáticas y se ven acompañados por una secretaría técnica provisional constituida por dos técnicas.

En el encuentro de Antigua, por tanto, se acordó oficializar la voluntad de constituir esta red, así como la definición de su objetivo, funcionamiento y financiación. La directora general de Protección Civil y Emergencias del Ministerio del Interior de España, Virginia Barcones, fue designada por unanimidad

como Presidenta Provisional de la red y liderará el proceso hasta su instauración definitiva antes de finales de 2026. Esta red, que ya está inscrita en el registro iberoamericano de redes bajo la responsabilidad de SEGIB, ya puede coordinarse con otras redes activas en este marco, como la Conferencia de Direcciones y Autoridades Iberoamericanas del Agua (CODIA) –principal espacio técnico de cooperación en materia de recursos hídricos y plataforma para el intercambio de experiencias, conocimientos y políticas en materia hídrica– o la Conferencia de los Servicios Meteorológicos e Hidrológicos Nacionales Iberoamericanos (CIMHET) – como espacio propicio para fortalecer la gestión del riesgo climático y la planificación sostenible.

Cabe recalcar el enfoque con el que España ha lanzado dicha iniciativa ya que, si bien se ha promovido desde este país a través de distintos actores nacionales implicados (MAEC, AECID, Ministerio de Interior, FIAP, entre los más relevantes) sí se ha tratado de presentar a los socios iberoamericanos con un formato abierto y participativo a sus consideraciones para que puedan apropiarse de la misma. En ese sentido, no deja de ser revelador que la propuesta española propusiera como denominación de la red “Protección civil y reducción de riesgos de desastres” pero que la nomenclatura finalmente adoptada invirtiera los términos a petición de distintos países iberoamericanos. Existe una clara vocación de horizontalidad que, en ese sentido, trata de extraer aprendizajes para

España de la respuesta en alta montaña que atesoran países andinos como Chile, o los importantes avances que tienen países centroamericanos y caribeños en cultura de prevención.

3. INTERROGANTES EN TORNO AL FONDO IBEROAMERICANO PARA DESASTRES

A expensas de ver cómo va a articularse el fondo de reducción de riesgos de desastres que está trabajándose desde la AECID, sí puede anticiparse que es un elemento clave para el devenir de esta iniciativa de cooperación en materia de reducción de riesgos de desastres y protección civil. Buen parte del interés que ha suscitado la iniciativa responde a que se haya acompañado del anuncio de un fondo fiduciario con aportaciones voluntarias por parte de los Estados que deseen participar, movilizando recursos financieros en apoyo a la respuesta a estos desastres.

Una de las interrogantes está en saber cuál es el volumen de recursos que serán finalmente movilizados. En particular por parte de España al haber encargado a la AECID la puesta en marcha de este mecanismo. Otra duda por despejar es, en el caso español, si estos fondos son adicionales a los que ya viene ejecutando la cooperación española a través de la AECID con países iberoamericanos o, por el cambio, si reagrupa en dicho mecanismo y sistematiza distintas líneas ya existentes.

La AECID tiene un amplio historial de cooperación con países iberoamericanos ante catástrofes naturales, como los huracanes Mitch (1998) o Irma (2017), Eta e Iota (2020) que afectaron a países caribeños y centroamericanos; terremotos como el de Ecuador en 2016 o México en 2017; en Guatemala tras la erupción del volcán de Fuego, o Chile tras los incendios forestales de inicios de 2026, por mencionar algunos de los ejemplos más significativos al respecto. Sin perder de vista la actuación desplegada con motivo de la emergencia sanitaria de COVID-19 con envíos directos a países como Bolivia, Brasil, Ecuador, Guatemala o Paraguay.

Esta cooperación en emergencias se realiza en dos formatos diferentes: operaciones indirectas, financiando actuaciones ejecutadas por otras instituciones u organizaciones, como la Organización Panamericana de la Salud (OPS) o el Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres en América Central y República Dominicana (CEPREDE-NAC); y operaciones directas, ejecutadas directamente desde el Departamento de Emergencias de la AECID.

Ahora bien, otro de los principales retos del fondo que pretende ponerse en marcha es el de movilizar recursos no solo por parte de España sino, también, aglutinando contribuciones de otros países iberoamericanos, así como miembros asociados y socios estratégicos de la red. En ese sentido, no se descarta que la red y el mecanismo financiero pueda apoyarse por miembros asociados (organizaciones regionales e

iniciativas subregionales) así como una figura novedosa que viene contemplándose desde un primer momento: socios estratégicos, en alusión a organismos y entidades que puedan aportar recursos, capacidades especializadas, legitimidad global o acceso a redes internacionales. Es relevante en sentido que instituciones como CAF-Banco de Desarrollo u organismos como el CEPREDENAC, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la UNDRR, junto con la Dirección General de Protección Civil y Operaciones de Ayuda Humanitaria Europea de la Comisión Europea, hayan estado presentes desde el primer encuentro para lanzar la propuesta.

Sin duda, el devenir de la Red Iberoamericana RRD-PC, por la experiencia de iniciativas anteriores, dependerá en buena medida

de la capacidad de acompañarla de un fondo acorde con el reto. Este último, si bien está en una fase aún preliminar, pretende estar a la altura del desafío y servir de palanca o catalizador del ímpetu político entre gobiernos, al mismo tiempo que coadyuva a asentar otras agendas sectoriales como la medioambiental.

4. RETOS DE CARA A LA CUMBRE DE MADRID DE 2026 Y MÁS ALLÁ

- La XXX cumbre iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno que tendrá lugar en Madrid relanzará la cooperación en materia de reducción de riesgos de desastres y protección civil. Una cooperación que, como se ha visto, no es nueva para

	ADOGPC	Red Iberoamericana RRD-PC
<i>Marco multilateral</i>	Estrategia de Yokohama para un mundo más seguro	Marco de Sendai 2015-2030
<i>Fecha de lanzamiento</i>	1996-1997	2026
<i>Instrumento jurídico</i>	Asociación	Red institucionalizada (SEGIB)
<i>Ámbitos</i>	Defensa civil y Protección Civil	Reducción riesgo de desastres y Protección Civil
<i>Mecanismo financiero (fondo fiduciario)</i>	No	Sí

Tabla 1: Tabla recapitulativa: comparativa ADOGPC y red iberoamericana RRD-PC.

el sistema iberoamericano como tal, si bien se impulsará con un enfoque, gobernanza y recursos diferenciados a la experiencia que se registró en los noventa y fue perdiendo peso en los 2000 (véase tabla n° 1).

- Para ello, la iniciativa que ha lanzado la Secretaría Pro Tempore española con un carácter abierto y flexible al resto de socios iberoamericanos, se articula en torno a dos pilares: por un lado, una Red Iberoamericana de Reducción del Riesgo de Desastres y Protección Civil que ya está abriéndose paso y que pretende constituirse formalmente con reglamento, lineamientos estratégicos y plan de acción en paralelo a la cumbre de Madrid. Y por otro lado, un fondo de reducción de riesgos de desastres y protección civil que está liderando la AECID y supondrá un elemento clave para que la iniciativa cuente con el músculo financiero que permita poner en marcha una herramienta fundamental para la región.
- Tres son al menos los retos que en esta fase inicial de la propuesta empiezan a vislumbrarse de cara a la cumbre iberoamericana de Madrid y los pasos posteriores que permitan asentar la iniciativa: (i) de carácter participativo, garantizar la inclusión del conjunto de países iberoamericanos; (ii) en un contexto de retraimiento de fondos, evitar a toda costa los solapamientos y duplicación de funciones

con otros organismos e instrumentos regionales; y (iii) de carácter operativo, asegurar la integralidad de la iniciativa y poner en marcha un salto a un sistema de modulación.

- Respecto a la participación, aunque hay cierto convencimiento de que tanto la red como el fondo contarán con la participación de los 22 estados que nutren la Comunidad Iberoamericana de Naciones, la ausencia inicial de algunos países como Cuba, Nicaragua o Venezuela, por un lado; o Argentina, Chile y El Salvador, por otro; deja abierta la posibilidad de que existan “disociaciones” por cuestiones políticas. A pesar de que la problemática afecta a una dimensión de cooperación más técnica y despolitizada, por el precedente reciente de cumbres euro-latinoamericanas y caribeñas, como la de Santa Marta (Colombia) en 2025, cabe alguna posibilidad que el eje bolivariano o el “trumpismo subalterno” de países afines a la Administración estadounidense (Sanahuja, 2026), traten de politizar una materia con estrechas relaciones con el cambio climático y marcos multilaterales, como la agenda de Sendai y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (concretamente las metas 16 y 17).
- En cuanto a los potenciales solapamientos, esta iniciativa en materia de reducción de riesgos se inserta en un ecosistema en el que ya afloran iniciativas regionales y subre-

- gionales con las que está llamada a complementarse. Desde la labor que llevan a cabo los países centroamericanos y República Dominicana a través del marco de CEPREDENAC, pasando por la cooperación regional y subregional a escala sudamericana, con CAPRADE y RMAGIR/MERCOSUR, o la más reciente vía del Consenso de Brasilia que trate recuperar lo avanzando en la Unión de Naciones Suramericanas (Sanahuja y Verdes-Montenegro, 2021) con un grupo de trabajo específico para la gestión integral en materia de reducción de riesgos de desastre. Todo ello, sin perder de vista la cooperación que lleva a cabo la Unión Europea a través de programas de cooperación (Euroclima) y la agencia ECHO.
- Vinculado con este último punto, y desde un punto de vista más operativo, es importante aprovechar los aprendizajes en el marco europeo para el intercambio de conocimientos en lo que respecta procedimientos estandarizados, como la modularización de la RRD. En ese sentido, cobra especial relevancia el rol de transferencia que pueden cumplir España y Portugal. Ningún organismo latinoamericano ofrece por el momento ese valor añadido a nivel operativo y la red puede encontrar ahí un aporte sustancial que mejore la resiliencia de Iberoamérica en la respuesta a desastres futuros.
 - Finalmente, como cierre a este instrumento en ciernes, cabe preguntarse si este espacio que pretende ocupar la cooperación iberoamericana permite conciliar la agenda de seguridad que tanto se ha demandado desde algunas esferas para la región. Si bien la preocupación en torno a la seguridad ha sido creciente en muchos países latinoamericanos y algunos especialistas llaman a tratar de abordarla en el marco del sistema iberoamericano, la “doctrina Donroe” que caracteriza la nueva aproximación de Estados Unidos hacia América Latina –mucho más intervencionista y excluyente a la presencia de actores extrarregionales en lo que denominan como el Hemisferio Occidental– sumado a las tensiones entre Donald Trump y Pedro Sánchez –en el que algún medio internacional, como el Financial Times, ha llegado a tildar a este último como la “némesis” del primero–, parecen motivos suficientes como para no abordar la agenda explícitamente en esta coyuntura.
 - La agenda de RRD y protección civil, como se ha indicado más arriba, aborda una problemática que afecta de lleno a la región y, además, en un momento en el que distintos donantes han renunciado a ella o la han recortado de manera drástica. Por el momento, las conexiones de esta agenda incipiente son más explícitas a escala iberoamericana desde

un prisma medioambiental. Es elocuente, en ese sentido, que la Agenda Medioambiental Iberoamericana aprobada en 2026 incluya como una de sus cuatro metas el fortalecimiento de los Sistemas nacionales de alerta temprana en Iberoamérica frente a desastres, en el marco de las acciones de mitigación y adaptación al cambio climático (SEGIB, 2026).

Anexo: Terminología

Amenaza: un fenómeno, sustancia, actividad humana o condición peligrosa que pueden ocasionar la muerte, lesiones u otros impactos a la salud, al igual que daños a la propiedad, la pérdida de medios de sustento y de servicios, trastornos sociales y económicos, o daños ambientales.

Desastre: una seria interrupción en el funcionamiento de una comunidad o sociedad que ocasiona una gran cantidad de muertes al igual que pérdidas e impactos materiales, económicos y ambientales que exceden la capacidad de la comunidad o la sociedad

Reducción del riesgo de desastres (RRD): el concepto y la práctica de reducir el riesgo de desastres mediante esfuerzos sistemáticos dirigidos al análisis y a la gestión de los factores causales de los desastres, lo que incluye la reducción del grado de exposición a las amenazas, la disminución de la vulnerabilidad de la población y la propiedad, una gestión sensata de los suelos y del medio ambiente, y el mejoramiento de la preparación ante los eventos adversos.

Riesgo: la combinación de la probabilidad de que se produzca un evento y sus consecuencias negativas.

Resiliencia: la capacidad de un sistema, comunidad o sociedad expuestos a una amenaza para resistir, absorber, adaptarse y recuperarse de sus efectos de manera oportuna y eficaz, lo que incluye la preservación y la restauración de sus estructuras y funciones básicas.

Bibliografía

- ADOGPC (1997) “Estatutos de la Asociación Iberoamericana de Organismos Gubernamentales de Defensa y Protección Civil”, Asociación Iberoamericana de Organismos Gubernamentales de Defensa y Protección Civil, Madrid, 27 de septiembre de 1997. Disponible en: <https://es.scribd.com/document/785703901/Estatutos-de-la-Asociacion-Iberoamericana-de-Organismos-Gubernamentales-de-Defensa-y-Proteccion-Civil>
- MAEC (2025) “Albares anuncia que la Cumbre Iberoamericana se celebrará los días 4 y 5 de noviembre en Madrid”, nota de prensa 114, Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, 25 de septiembre de 2025. Disponible en: https://exteriores.gob.es/es/Comunicacion/Notas-Prensa/Paginas/2025_NOTAS_P/Albares-anuncia-que-la-Cumbre-Iberoamericana-se-celebrara-en-Madrid-los-dias-4-y-5-de-noviembre.aspx
- Ministerio Interior (2026) “España preside el órgano encargado de poner en marcha la Red Iberoamericana de Reducción del Riesgo de Desastres y Protección Civil”, 5 de marzo de 2026. Disponible en: <https://interior.gob.es/opencms/es/detalle/articulo/Espana-preside-el-organo-encargado-de-poner-en-marcha-la-Red-Iberoamericana-de-Reduccion-del-Riesgo-de-Desastres-y-Proteccion-Civil/>
- OCHA-UNDRR (2023) Panorama de los Desastres en América Latina y el Caribe 2000 – 2022, Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios - Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres, 7 de septiembre de 2023. Disponible en: <https://www.unocha.org/publications/report/world/panorama-de-los-desastres-en-america-latina-y-el-caribe-2000-2022>
- San Nicolás, J. (2000) “Asociación Iberoamericana de Defensa y Protección Civil: balance de los primeros cuatro años”, en EIRD Informa-Revista para América Latina y el Caribe, n°1, año 1, Ginebra. Disponible en: https://www.eird.org/esp/revista/No1_2001/index_Note.htm
- Sanahuja, J.A. (2026) “La Unión Europea y América Latina en tiempos de «vasallización»”, en Nueva Sociedad, n° 321, Buenos Aires, enero-febrero de 2026
- Sanahuja, J.A. y F.J. Verdes-Montenegro, F. (2021). The Copenhagen School in South America: the de(securitization)of UNA-SUR (2008-2017). Revista Brasileira de Política Internacional, n° 64(2), pp. 1-20
- Servimedia (1997) “la asociación iberoamericana de organismos de defensa y protección civil ha quedado constituida en Madrid”, Madrid, 27 de septiembre de 1997. Disponible en : <https://www.servimedia.es/noticias/asociacion-iberoamericana-organismos-defensa-proteccion-civil-ha-quedado-constituida-madrid/1410954709>
- SEGIB (2026) Agenda medioambiental iberoamericana, Málaga, 25 marzo de 2026. Disponible en: <https://elpais.com/clima-y-medio-ambiente/2026-03-25/>
- iberoamerica-cierra-flas-en-malaga-con-la-agenda-verde-internacional-pese-a-la-ola-ultra.html
- UNDRR (2024) Informe de Evaluación Regional sobre el Riesgo de Desastres para América Latina y el Caribe (RAR24), Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres, Panamá. Disponible en: <https://www.undrr.org/media/107757/download?startDownload=20260326>
- UNDRR (2025) Informe de evaluación global sobre la reducción del riesgo de desastres de 2025: La resiliencia da sus frutos: Financiación e inversión para nuestro futuro. Ginebra. Disponible en: <https://www.undrr.org/gar/gar2025#download>

6

“No dejar a nadie atrás”: la Cumbre de Madrid, una oportunidad para reforzar la cooperación iberoamericana sobre discapacidad

por RAMIRO LAPEÑA SANZ

“Hay que cambiar el mundo y se puede cambiar el mundo, porque eso es justicia”.

NORMA CARRILLO

Presidenta de la Asociación de Personas con Discapacidad de Mindo (Ecuador)

INTRODUCCIÓN

La discapacidad ha sido una de las áreas de trabajo de la cooperación intergubernamental iberoamericana desde que en 2018 se pusiera en marcha el Programa Iberoamericano de Discapacidad (PID) en la Cumbre de Antigua (Guatemala) de 2018. El PID tiene por objetivo contribuir a la inclusión de las personas con discapacidad en la vida económica y social de sus países a través de políticas que garanticen “el pleno goce y ejercicio de sus derechos.” (SEGIB, 2018, p. 2). Desde su creación son ya 13 países de la región los que forman parte de él: Andorra, Argentina, Chile, Costa Rica, Ecuador, España, Guatemala, México, Panamá, Paraguay, Portugal, República Dominicana y Uruguay; siendo un Programa de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), donde el Grupo Social ONCE es la entidad española que gestiona este proyecto (Programa Iberoamericano de Discapacidad, 2025).

La próxima Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno de Madrid podría ser clave para la discapacidad, permitiendo ser uno de los temas centrales de esta trigésima cumbre, tal y

como ha señalado el ministro de Asuntos Exteriores de España, José Miguel Albares (Servimedia [@Servimedia], 2024). La reunión de líderes iberoamericanos se dará bajo el lema “Iberoamérica. Juntos construimos nuestra Comunidad”, donde la cooperación, la innovación y la democracia en la región serán los temas centrales de la Cumbre.

En las siguientes páginas se hará una exposición de la situación de la discapacidad en la región iberoamericana y de las dificultades que enfrenta para la consecución de los compromisos adquiridos por los países iberoamericanos en materia de inclusión de la discapacidad a través de instrumentos internacionales, y cómo la Cumbre Iberoamericana 2026 puede aportar a resolver esas barreras y dificultades a través del PID y la próxima Estrategia de Cooperación.

1. LA DISCAPACIDAD EN IBEROAMÉRICA: AVANCES LENTOS Y METAS AÚN POR ALCANZAR

El desarrollo en América Latina y Caribe en las últimas décadas puede contemplarse como una montaña rusa. Se habían experimentado avances significativos en cuestión de desarrollo, si bien desiguales, en la región, pero la pandemia de COVID-19 en 2020-2021 provocó un descenso en los niveles de desarrollo: en 2021 la tasa de pobreza extrema alcanzó el 13,8 % y la pobreza llegó al 32,1 % (CEPAL, 2022) y, aunque se ha vivido una recuperación de los niveles previos

al coronavirus, el nivel de avance es mucho más lento y pareciera no alcanzar la trayectoria previa a la pandemia.

La crisis del coronavirus mostró la enorme vulnerabilidad de la población con ingresos medios en Latinoamérica, susceptibles de caer fácilmente en la pobreza merced a sus bajos niveles de cotización a la protección social contributiva y muy baja cobertura de la protección social no contributiva (CEPAL, 2022). La tendencia no es mucho mejor en la actualidad, pues la región sigue siendo vulnerable a sufrir retrocesos (Fernández, 2025). Algunos datos lo confirman a 2025: 1 de cada 4 personas sigue viviendo en situación de pobreza y el 31 por ciento de la población se clasifica como vulnerable, es decir, se encuentra justo por encima del umbral de la pobreza, según un reciente estudio del PNUD (Fernández, 2025).

Pese a que la pandemia de COVID-19 logró superarse, en 2026 el mundo se enfrenta a una situación de alta incertidumbre, caracterizada por un progresivo deterioro de los acuerdos que hicieron posible el establecimiento del Orden Internacional Liberal (OLI) y, dentro de él, la aparición del sistema de Naciones Unidas y los Derechos Humanos, claves para el impulso al desarrollo, la igualdad y la inclusión de todo el mundo (Kornprobst y Paul, 2021; Summa, 2026). Este deterioro está vinculado al surgimiento de liderazgos iliberales, antiglobalizadores y neopatriotas (Sanahuja y López Burian, 2020; Sanahuja y López Burian, 2024), que apuestan más por un orden basado

en la fuerza y no en la gobernanza de la norma, el acuerdo y el diálogo. Por otra parte, existen tres dinámicas específicas que presionan el desarrollo en América Latina y Caribe y que están interconectadas, interactuando entre ellas y amplificando sus efectos: las tecnologías en rápida evolución -en especial la Inteligencia Artificial (IA), la robotización y la automatización, conjuntamente con las redes sociales; la profundización de la fragmentación social (con riesgos en los procesos de desarrollo humano, en especial cuando la gobernanza da más valor a las políticas a corto plazo con objetivos electorales y/o de popularidad que a políticas a largo plazo); y un clima cada vez más cambiante. Se estima que el 31 % de la población latinoamericana está expuesta a fenómenos meteorológicos extremos por el cambio climático (Fernández, 2025).

Este escenario amenaza con poner más difícil la consecución de los objetivos de desarrollo e inclusión contemplados en los Objetivos de Desarrollo Incluidos en la Agenda para el Desarrollo Sostenible 2030, como la propia ONU reconoce (Naciones Unidas, 2023). En la Agenda los países se comprometían a “no dejar a nadie atrás” y a “llegar primero a los más rezagados” para lograr “un mundo justo, equitativo, tolerante, abierto y socialmente inclusivo en el que se atiendan las necesidades de los más vulnerables” (Asamblea General de Naciones Unidas, 2015, pp. 3-4).

Si Iberoamérica ha visto sus tasas de desarrollo verse impactadas por sucesos

exógenos y endógenos, la discapacidad ha seguido un camino similar, y con ella la vida de las 85 millones de personas (90 millones si incluimos el espacio iberoamericano) con algún tipo de discapacidad que se estima habitan en la región latinoamericana, equivalente a un 15 % de la población total latinoamericana (García Mora, Schwartz Orellana y Freire, 2021), si bien existe discrepancias al respecto del número de personas con discapacidad¹ en los distintos países debido a la disparidad de herramientas estadísticas y metodologías utilizadas para ello, aunque existe cierto consenso mayoritario en el empleo de las preguntas de la Lista Breve del Grupo de Washington para uso en censos (Red Latinoamericana de Organizaciones de Personas con Discapacidad y sus Familias, 2025).

La discapacidad implica, de acuerdo con la Convención Interamericana para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la discapacidad, “una deficiencia física, mental o sensorial, ya sea de naturaleza permanente o temporal, que limita la capacidad de ejercer una o más actividades esenciales de la vida diaria, que puede ser causada o agravada por el entorno económico y social” (Organización de los Estados Americanos, 1999, art. 1). Las personas con alguno o varios tipos de discapacidad corren el riesgo, al enfrentarse con distintos tipos de barreras, a ver impedida “su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás”, de acuerdo con la Convención sobre los Derechos de las per-

sonas con Discapacidad de las Naciones Unidas (Asamblea General de Naciones Unidas, 2006, art. 1).

La inclusión y la visibilización de la discapacidad en las sociedades iberoamericanas es aún una cuestión pendiente. Pese a avances en el reconocimiento legal de los derechos de las personas con discapacidad, la realidad es diferente. El colectivo de discapacidad tiene mayores tasas de vivir en hogares de pobreza, habitar en barrios informales -lo que implica con dificultades en el acceso a servicios básicos como agua potable, electricidad, etc.-, educarse durante menos años de promedio y a ser excluidos del mercado laboral que aquellas personas sin discapacidad (García Mora, Schwartz Orellana y Freire, 2021), a lo que hay que sumar mayores costes por atención médica, fisioterapéutica o psicológico-psiquiátrica que la población sin discapacidad (Bietti, 2023; Red Latinoamericana de Organizaciones de Personas con Discapacidad y sus Familias, 2025).

La cuestión se agrava en el ámbito rural, donde incrementa la dificultad e incluso se da el aislamiento para el acceso a servicios sociales y sanitarios, la precariedad laboral y la informalidad, convirtiéndose la ruralidad en un factor multiplicador de las barreras que afrontan las personas con discapacidad (Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, 2022). Además, tanto en entornos urbanos como rurales existen barreras estructurales de carácter discriminatorio que impiden que sus perspectivas y

prioridades se consideren en la toma de decisiones, limitando todo ello su desarrollo personal y movilidad social y su participación en la definición e implementación de políticas públicas que les impactan directamente, como las educativas o la protección ante riesgos y desastres naturales (García Mora, Schwartz Orellana y Freire, 2021; Red Latinoamericana de Organizaciones de Personas con Discapacidad y sus Familias, 2025).

2. DIFICULTADES PARA EL CUMPLIMIENTO DE LOS OBJETIVOS SOBRE DISCAPACIDAD

Existen una serie de obstáculos para alcanzar el cumplimiento no sólo de los ODS que contienen aspectos sobre discapacidad, sino también de los compromisos adquiridos por los países latinoamericanos en instrumentos legales sobre discapacidad en organizaciones internacionales como la ONU (Asamblea General de Naciones Unidas, 2006) y la OEA (Organización de los Estados Americanos, 1999).

Uno de los principales es la carencia de datos de calidad que permitan tener un panorama claro de cuántas personas con discapacidad hay en la región, qué tipo de discapacidad presentan e, incluso, cuestiones de interseccionalidad como discapacidad y género, o discapacidad y origen étnico o racial (población afrodescendiente e indígena, principalmente). Un ejemplo de esto es cómo se mide la pobreza tradicionalmente en el

continente. Esta variable suele medirse en términos de cómo el ingreso de los hogares alcanza (o no) un nivel mínimo de recursos económicos necesarios para cubrir las necesidades básicas de una familia, como alimentación, educación y salud. Sin embargo, los datos sobre pobreza tienden a igualar a los hogares con uno o varios miembros con alguna discapacidad con aquéllos donde ninguno de sus miembros presenta discapacidad, sin contemplar que existen costos adicionales en el primer caso derivados de la atención a su discapacidad: ajustes o apoyos razonables, medicinas específicas, equipamiento adicional para la movilidad (sillas de ruedas, camas ortopédicas, prótesis...), tratamientos físicos o psicológicos, etc. Al hacer eso se invisibilizan las mayores necesidades de estos colectivos y se limita su acceso a programas sociales (Schwarz y Stampini, 2026).

Un estudio llevado a cabo en Perú reveló que los hogares que tienen un miembro con discapacidad ven reducidos sus ingresos en 12,8 % frente al resto de hogares, y emplean un 17 % de su gasto total a la salud frente al 12 % del gasto del resto de familias (Pinilla-Roncancio et al., 2025). Para solucionar esto el estudio propone emplear una “escala de equivalencia” a la hora de calcular el ingreso per cápita, asignando un mayor peso relativo a las personas con discapacidad al calcular el ingreso del hogar donde viven, de manera que se reflejen los mayores recursos necesarios para cubrir las mismas necesidades básicas.

Así, se establece que una persona con discapacidad necesita 1,47 veces más ingresos para cubrir las mismas necesidades que otra sin discapacidad, por lo que los investigadores sostienen que una persona con discapacidad debería ingresar un 147 % más de lo establecido en la línea de pobreza para no ser considerado pobre. Si la persona vive sola, el ajuste equivaldría al ingreso de dos personas si discapacidad (Pinilla-Roncancio et al., 2025). Al hacer esto, se visibilizaría la realidad sobre pobreza y discapacidad y podrían ajustarse mucho más las políticas públicas para no dejar a nadie fuera de ellas. Para el caso de Perú, aplicar la “escala de equivalencia” supondría pasar de una tasa de pobreza para la población con discapacidad y sus familias del 35 % al 50,1 %, y la tasa de pobreza total se incrementaría en casi dos puntos (del 29,6 al 31,9 %) (Schwarz y Stampini, 2026).

Disponer de datos desglosados de calidad, accesibles, oportunos y fiables no sólo permite diagnosticar correctamente las múltiples dificultades que enfrentan las personas con discapacidad y generar políticas públicas sobre discapacidad más eficaces y eficientes, sino también para poder medir el progreso de dichas políticas y garantizar que no se deja a nadie atrás, como reza la Agenda 2030 o la propia Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad (Bascones Serrano, Madrid López y Jiménez Lara, 2022; Red Latinoamericana de Organizaciones de Personas con Discapacidad y sus Familias, 2025).

Otra dificultad, crónica en la región, concierne a la disponibilidad presupuestaria de los Estados para los programas de protección social. Si la pandemia enseñó que la resiliencia era una de las claves para enfrentar fenómenos adversos y que la falta de preparación resiliente aumentaba los costes materiales y humanos, la realidad es que los recortes de gasto público y en servicios sociales no abonan a aquello. Como apunta un reciente informe del PNUD sobre desarrollo humano regional (Fernández, 2025), la resiliencia desde la perspectiva del desarrollo humano persigue que las personas puedan tener capacidad para vivir tranquilas, sabiendo que cualquier problema de tipo natural o antrópico está prevenido o sus consecuencias mitigadas en lo posible, de forma que puedan recuperarse rápidamente. Se trata de un enfoque del desarrollo que protege la vida, la dignidad y las posibilidades de cada proyecto de vida individual, con independencia de si la persona cuenta o no con discapacidad (Ibidem, p. 4).

La resiliencia implica que el Estado esté presente y que no deja sola a la ciudadanía. Esto significa ser consciente de la complejidad de las amenazas presentes y futuras, e invertir en gestión inclusiva de riesgos ante desastres, mecanismos financieros para enfrentar contingencias y sistemas de alerta temprana para anticiparse a los acontecimientos. No todo pasa por cuestiones presupuestarias, también por contar con estructuras burocráticas flexibles y cooperar a nivel intergubernamental entre el Estado cen-

tral y las autoridades subnacionales (Fernández, 2025, p. 14), y también en zonas fronterizas con los Gobiernos de los estados limítrofes.

La resiliencia debería ser una de las prioridades de las políticas públicas en la región, pues se estima que los países iberoamericanos están muy expuestos y tienen una gran vulnerabilidad al cambio climático, estimándose que un 31 % de su población está en riesgo por acontecimientos relacionados con el cambio climático (Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), 2023; Fernández, 2025). La población con discapacidad es especialmente vulnerable, pues enfrentan tasas de lesiones y mortalidad significativamente más altas durante emergencias climáticas debido a barreras físicas, comunicativas y de planificación (CERMI, 2025).

Un área importante dentro de la cuestión sobre la resiliencia son los cuidados, un aspecto históricamente desatendidos en las políticas de protección social de la región, pero que la Agenda 2030 contempla que debe reconocerse y valorarse precisamente en las políticas de protección social (Asamblea General de Naciones Unidas, 2015; Red Latinoamericana de Organizaciones de Personas con Discapacidad y sus Familias, 2025).

Culturalmente se ha entendido que era el núcleo familiar y, muy especialmente, la mujer, sobre quien recaía la tarea de cuidar a los familiares con discapacidad del hogar. Incluso cuando existen discapacidades sobrevenidas -producto de una enfermedad o un accidente laboral o de

tráfico- son las familias quienes deben enseñar a la persona con discapacidad adquirida a reinsertarse de nuevo a un mundo que ya no es el mismo para ella². Esto ha hecho que las mujeres se hayan visto abocadas frecuentemente a dejar sus trabajos formales a tiempo completo y pasar a tiempo parcial, o incluso a abandonar la formalidad para pasarse a empleo informal o emprender por su cuenta para poder hacer compatible la labor del cuidado. Esto repercute en menores ingresos familiares y un aumento de la vulnerabilidad económica de las mujeres y sus familias, poniéndolas a un paso de la pobreza. En no pocos casos esta vulnerabilidad puede acompañarse de maltratos físicos o psicológicos, con lo que se coloca a la mujer en una situación de doble vulnerabilidad.

Por ello, en las medidas de protección social se debería contemplar un mayor apoyo a las mujeres y otros familiares que ejercen el rol de cuidadores de personas con discapacidad³, especialmente en la ruralidad. El reciente compromiso de Tlatelolco (XVI Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y Caribe, 2025) contempla como un derecho humano de las personas el cuidado, lo que incluye el cuidar, ser cuidadas y a ejercer el autocuidado “como obligación” de los Estados, el sector privado y la sociedad civil en general. La Estrategia Española sobre Discapacidad 2022-2030 contempla algunas medidas al respecto que podrían implementarse en el espacio iberoamericano, como brindar información inicial en el primer diagnóstico,

servicios de respiro, servicios de apoyo centrados en el hogar, apoyo a su salud mental, empoderamiento, formación, información, acompañamiento, conciliación, cotización social y otros (Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, 2022, p. 49).

Sin embargo, en varios países de la región latinoamericana la tendencia va en contra de la resiliencia. Algunos gobiernos apuestan por políticas de reducción del gasto público, privatización de los servicios de salud y educación y achicamiento general del Estado. Esto pone en peligro a una parte significativa de la población Iberoamericana y, muy especialmente, al 15 % de iberoamericanos que presenta alguna discapacidad, ya que este modelo profundiza las desigualdades sociales y transforma a las personas, y en especial a aquellas con discapacidad, de sujetos de derecho a sujetos consumidores (Marambio y Ulloa, 2025).

Un ejemplo que contribuye a la resiliencia en Iberoamérica es el Programa Iberoamericano de Discapacidad (PID). Se trata de un programa joven en el marco de la cooperación iberoamericana pero que ha tenido un crecimiento exponencial por la voluntad de cooperación de sus miembros; de siete países en el momento de su puesta en marcha se ha pasado a 13 en la actualidad.

El PID cuenta con seis áreas de trabajo que trata de dar respuesta a algunos de los obstáculos tratados con anterioridad. Dichas áreas son: datos e información, acceso a la justicia, educación inclusiva, empleo, participación

y salud y vida independiente. En este marco se han desarrollado diversas acciones como asistencias técnicas para la certificación de la discapacidad, la preparación de un observatorio sobre discapacidad y empleo, el fortalecimiento de la sociedad civil o investigaciones y puesta en valor de prácticas de acciones para abordar la violencia de género para mujeres con discapacidad. Sin embargo, conviene destacar el proyecto de Tarjeta Iberoamericana de Discapacidad (TID), que facilitaría el reconocimiento de la discapacidad y proporcionaría ciertos beneficios a las personas con discapacidad en sus desplazamientos temporales en la región iberoamericana. Esto resolvería un vacío legal que impedía el acceso a los derechos de las personas con discapacidad que viajaban por la región, al no existir un documento único que acredite la discapacidad al igual que en cada Estado, basado en el principio de cooperación regional y reconocimiento mutuo. El impulso a la TID tiene dos motivaciones fuertes: mejorar la vida de las personas con discapacidad y fortalecer el sistema iberoamericano centrado en derechos humanos, igualdad y no discriminación; además de servir como mecanismo potenciador al conjunto de la cooperación iberoamericana.

3. PROPUESTAS PARA LA CUMBRE IBEROAMERICANA DE MADRID

La Cumbre Iberoamericana de noviembre en Madrid es una oportunidad para

dar voz y visibilidad a las personas con discapacidad en la región. España, como país que ocupa la presidencia *pro tempore* de la Secretaría General, está comprometido a impulsar el diálogo sobre discapacidad en la Cumbre, para que “Iberoamérica ponga en el centro a las personas” como señaló recientemente el ministro Albares en un encuentro del Programa Iberoamericano de Discapacidad (PID) (Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación de España, 2026).

Este compromiso no es coyuntural sino coherente con su política exterior, pues España ha contemplado en su Estrategia de Acción Exterior 2025-2028 a la discapacidad como una de sus cinco áreas prioritarias en Derechos Humanos, y lo hará impulsando los mandatos de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad a través de las acciones contempladas en la propia Estrategia Española de Discapacidad 2022-2030 y de la Embajada en Misión Especial para la Convención de la Discapacidad, que ya cuenta con cuatro años de trayectoria (Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, 2025, p. 21). La Estrategia de Acción Exterior en su orientación hacia los Derechos Humanos, el género, la lucha contra el racismo y la discriminación y las personas con discapacidad está anclada además en un espíritu solidario con la sociedad española y europea: El 88 % de los españoles son favorables a asegurar la igualdad de oportunidades a todos los sectores de la población, y un 77 % apre-

cia el valor de la diversidad social, según una encuesta del CIS de 2024 (Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, 2025, p. 64).

Por tanto, en la Cumbre Iberoamericana cabe contemplar que su declaración final recoja un compromiso claro y firme de todos sus países en adoptar medidas para poner en el centro a las personas y, en especial, al 15 % de iberoamericanos con discapacidad. En este sentido, a continuación se identifican algunas medidas que podrían tomarse en consideración:

- a) Reforzar la cooperación iberoamericana para el financiamiento de equipos técnicos que apoyen la definición e implementación de políticas públicas nacionales en discapacidad;
- b) Impulso definitivo al Tarjeta Iberoamericana de Discapacidad, planteada en la anterior Cumbre de Cuenca 2024;
- c) Fomentar por medios de la cooperación iberoamericana modelos inclusivos de salud acordes al trabajo adelantado por la OMS.
- d) Avanzar en la Agenda de apoyos y cuidados atendiendo a la Declaración de Tlatelolco.
- e) Fortalecer las instituciones nacionales de discapacidad así como la participación y organizaciones de las personas con discapacidad.

- f) Impulsar la investigación en el área iberoamericana para enfermedades raras incapacitantes, así como financiación y/o compra de medicamentos a nivel regional para esas enfermedades;
- g) Apoyar a través de la cooperación iberoamericana la financiación de equipamiento pedagógico y capacitación a docentes para alcanzar mejores resultados en las políticas de inclusión educativas;
- h) Coordinar una estrategia iberoamericana de reducción de accidentes de tráfico y las potenciales víctimas mortales y heridas de gravedad en Iberoamérica, con especial atención al consumo de alcohol y/o drogas y el correcto estado técnico de los vehículos en circulación.
1. Esto se traduce en tasas de prevalencia de la discapacidad muy diferentes entre países de América Latina. Asumiendo un 15% de población con discapacidad en el continente, hay países como Chile o Costa Rica que declaran estar por encima de esa cifra (17%), mientras que otros están muy lejos, como los casos de Panamá (2,9%); Bolivia (3,9%); Colombia (4,3%); El Salvador (4,7%) o México (4,9%).
 2. Mario Hurtado, abogado y funcionario de la Fiscalía General del Estado en Ecuador y quien tiene una discapacidad física por un accidente de moto, en una entrevista con el autor apuntó a que existe una soledad de la propia persona y su familia en el proceso de rehabilitación y reinserción por parte del sector público, lo que incluye también el aspecto de la salud mental. Esto se da por un progresivo recorte en la inversión pública, pero también, como apunta Norma Carrillo, a que las autoridades estatales “no están sensibilizadas con la discapacidad” debido a la “falta de conocimientos” sobre ella. La alternativa está en el sector privado, con el coste que ello supone y que no todas las personas pueden asumir.
 3. En una entrevista que el autor llevó a cabo con Norma Carrillo, presidenta de la Asociación de Personas con Discapacidad de Mindo, ésta señaló que “tal vez tuve que dedicar más tiempo a mi salud”. Este testimonio da cuenta de cómo la mujer en su rol de cuidadora necesita un mayor apoyo, sobre todo en la ruralidad, por parte de los servicios públicos.

Esta Cumbre Iberoamericana, por su enfoque en la discapacidad, podría servir de puente para traspasar del modelo médico asistencialista e institucionalizado tradicional a uno fundamentado en un modelo social que apoye el desarrollo integral de la persona con discapacidad y a sus familias, logrando así el desarrollo de proyectos de vida dignos, elegidos y compartidos con el resto de la población (Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, 2022, p. 24) para ese 15 % de la población que no puede quedar atrás y que ya quedó mucho tiempo relegada e invisibilizada por el resto de la sociedad.

Bibliografía

- Asamblea General de Naciones Unidas (2006) *Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad*. Disponible en: <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/convention-rights-persons-disabilities> (Accedido: 9 de marzo de 2026).
- Asamblea General de Naciones Unidas (2015) *Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Disponible en: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/>
- Bascones Serrano, L.M., Madrid López, I. y Jiménez Lara, A. (2022) *La discapacidad en las estadísticas iberoamericanas*. Programa Iberoamericano de Discapacidad (PID). Disponible en: https://www.programaiberoamericanodediscapacidad.org/sites/default/files/archivos/2023-02/PID_Discapacidad_estadisticas_Iberoamerica.pdf.
- Bietti, M.F. (2023) «Personas con discapacidad e inclusión laboral en América Latina y el Caribe: Principales desafíos de los sistemas de protección social». Disponible en: <https://hdl.handle.net/11362/48735> (Accedido: 10 de marzo de 2026).
- CEPAL (2022) *Panorama Social de América Latina 2021*. LC/PUB.2021/17-P. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Disponible en: <https://hdl.handle.net/11362/47718> (Accedido: 23 de marzo de 2026).
- CERMI (2025) *Guía AcciónClimaDIS. Las personas con discapacidad como agentes de una transición inclusiva, accesible y justa*. 92. Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad (CERMI). Disponible en: <https://cermi.es/colecciones/coleccion-cermies/3680> (Accedido: 9 de marzo de 2026).
- Fernández, A. (2025) *Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2025: bajo presión : recalibrando el futuro del desarrollo en América Latina y el Caribe*. New York: PNUD. Disponible en: https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2025-10/58590_lac_hdr_sp_web.pdf.
- García Mora, M.E., Schwartz Orellana, S. y Freire, G. (2021) *Inclusión de las personas con discapacidad en América Latina y el Caribe: Un camino hacia el desarrollo sostenible*. Banco Mundial.
- Kornprobst, M. y Paul, T.V. (2021) «Globalization, deglobalization and the liberal international order», *International Affairs*, 97(5), pp. 1305-1316. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/ia/iiab120>.
- Marambio, J.B. y Ulloa, M.P. (2025) «Transformaciones neoliberales en América Latina: Impacto en economía, cultura, sociedad y política», *Prometeica - Revista de Filosofía y Ciencias*, 32, p. e18999 (1-18). Disponible en: <https://doi.org/10.34024/prometeica.2025.32.18999>.
- Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación (2025) «Estrategia de Acción Exterior 2025-2028. Una política exterior con identidad propia». Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación. Disponible en: https://www.exteriores.gob.es/es/PoliticaExterior/Documents/EAE_2025-2028/Estrategia_Espa%c3%b1ol.pdf.
- Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación de España (2026) *Albares preside el Encuentro Iberoamericano sobre Discapacidad, en el camino a la Cumbre Iberoamericana que se celebrará en Madrid*. Disponible en: https://exteriores.gob.es/es/Comunicacion/NotasPrensa/Paginas/2026_NOTAS_P/Albares-preside-el-Encuentro-Iberoamericano-sobre-Discapacidad,-en-el-camino-a-la-Cumbre-Iberoamericana-que-se-celebrara-en.aspx (Accedido: 9 de marzo de 2026).
- Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030 (2022) «Estrategia Española sobre Discapacidad 2022-2030». Miami, EEUU: Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030. Disponible en: <https://www.rpdiscapacidad.gob.es/estudios-publicaciones/estrategia-discapacidad-2022.htm> (Accedido: 10 de marzo de 2026).
- Naciones Unidas (2023) *Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2023: Edición especial*. Erscheinungsort nicht ermittelbar: Naciones Unidas. Disponible en: https://unstats.un.org/translate/goog/sdgs/files/report/2023/secretary-general-sdg-report-2023--ES.pdf?_x_tr_sl=en&_x_tr_tl=es&_x_tr_hl=es&_x_tr_pto=tc.
- Organización de los Estados Americanos (1999) *Convención Interamericana Para La Eliminación De Todas Las Formas De Discriminación Contra Las Personas Con Discapacidad*. Disponible

en: <https://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-65.html> (Accedido: 10 de marzo de 2026).

Pinilla-Roncancio, M. et al. (2025) *Adaptar las líneas de pobreza monetaria para reflejar los costos de la discapacidad: un estudio aplicado en Perú*. Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Disponible en: <https://doi.org/10.18235/0013630>.

Programa Iberoamericano de Discapacidad (2025) *Países. Programa Iberoamericano de la Discapacidad (PID)*. Disponible en: <https://programaiberoamericanodediscapacidad.org/es/paises> (Accedido: 19 de marzo de 2026).

Red Latinoamericana de Organizaciones de Personas con Discapacidad y sus Familias (2025) *II Informe Regional sobre la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en América Latina desde el enfoque de derechos de las personas con discapacidad*. Red Latinoamericana de Organizaciones de Personas con Discapacidad y sus Familias (RIADIS). Disponible en: <https://www.riadis.org/ii-informe-regional-sobre-la-implementacion-de-los-ods-en-america-latina-desde-el-enfoque-de-derechos-de-las-personas-con-discapacidad/> (Accedido: 12 de marzo de 2026).

Sanahuja, J.A. y López Burian, C. (2020) «Las derechas neopatriotas en América Latina: contestación al orden liberal internacional», *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, (126), pp. 41-64. Disponible en: <https://doi.org/10.24241/rcai.2020.126.3.41>.

Sanahuja, J.A. y López Burian, C. (2024) «Las variaciones en la geopolítica de la ultraderecha neopatriota y la contestación al orden internacional», *CEBRI-Revista: Brazilian Journal of International Affairs* [Preprint], (11). Disponible en: <https://cebri-revista.emnuvens.com.br/revista/article/view/226> (Accedido: 10 de septiembre de 2025).

Schwarz, N.V. y Stampini, M. (2026) *¿Cómo repensar la medición de la pobreza para incluir a las personas con discapacidad?, Banco Interamericano de Desarrollo*. Disponible en: <https://www.iadb.org/es/blog/proteccion-social/como-repensar-la-medicion-de-la-pobreza-para-incluir-las-personas-con-discapacidad> (Accedido: 10 de marzo de 2026).

Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) (2023) «III Plan de Acción Cuatrienal de la Cooperación Iberoamericana 2023-2026». Madrid, España: Secretaría General Iberoamericana (SEGIB). Disponible en: <https://segib.org/es/publicacion/iii-plan-de-accion-cuatrienal-de-la-cooperacion-iberoamericana-2023-2026/> (Accedido: 9 de marzo de 2026).

SEGIB (2018) «XXVI Cumbre Iberoamericana de Jefes y Jefes de Estado y Gobierno». La Antigua, Guatemala. Disponible en: <https://www.programaiberoamericanodediscapacidad.org/sites/default/files/archivos/2020-10/cumbre-antigua-2018.pdf>.

Servimedia [@Servimedia] (2024) «@jmalbares anuncia que la discapacidad “será un tema central” en la Cumbre Iberoamérica que

se celebra en España en 2026 Toda la información en: <https://servimedia.es> <https://t.co/as5cENacUS>, *Twitter*. Disponible en: <https://x.com/Servimedia/status/1857241020884246837> (Accedido: 26 de marzo de 2026).

Summa, G. (2026) «La crisis de la ONU y el desorden del mundo», *Nueva Sociedad* [Preprint], (321). Disponible en: <https://nuso.org/articulo/321-tesis-ONU-desorden-mundo/> (Accedido: 24 de marzo de 2026).

XVI Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y Caribe (2025) «Compromiso de Tlatelolco». Disponible en: <https://conferenciamujer.cepal.org/16/es/documentos/compromiso-tlatelolco> (Accedido: 16 de marzo de 2026).

Biografías

Lucía Benavídez

Licenciada en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires y Magíster en Derechos Humanos y Política por la London School of Economics and Political Science. Es consultora independiente en temáticas de gobernanza migratoria, participación social, integración y ciudadanía regional y derechos humanos para el MERCOSUR, la Comunidad Andina y la Organización Internacional para las Migraciones. Actualmente, se desempeña como Asesora Regional para América Latina y el Caribe de HelpAge International, donde articula el trabajo de organizaciones de la sociedad civil para promover los derechos de las personas mayores. Allí, también aborda la intersección entre movilidad humana y envejecimiento demográfico, al tiempo que estudia el enfoque diferenciado de las personas mayores en las políticas migratorias.

Cristina de Benito Morán

Doctora en Antropología de Orientación Pública y diplomada en trabajo social. Su trayectoria investigadora se ha caracterizado por una mirada hacia las problemáticas socioambientales de las sociedades contemporáneas y a las propuestas de construcción de relaciones ecosociales sostenibles. Su interés investigador siempre ha mantenido un vínculo con la intervención social, siguiendo la apuesta de la antropología de orientación pública en la que se formó, por lo que he tratado de llevar ese conocimiento a ámbitos fuera del espacio académico. En esta línea, destaca su participación como asesora en el Observatorio de Bioética de la Universidad de Barcelona así como la redacción de informes técnicos orientados a la formulación de políticas públicas nacionales e internacionales. Cuenta con estancias académicas y de investigación en universidades europeas, estadounidenses y latinoamericanas.

Ramiro Lapeña

Docente en la carrera de Comercio Exterior y Negocios Internacionales para la Universidad UTE de Ecuador y actualmente asesor de investigación en un proyecto para para la Uni-

versidad de las Fuerzas Armadas (ESPE) de ese mismo país en el que reside desde hace más de una década. Licenciado en Periodismo con una especialización en Comunicación y Conflictos Armados. Es Master en Política Internacional y se encuentra realizando sus estudios doctorales en Ciencia Política, Ciencias de la Administración y Relaciones Internacionales en la Universidad Complutense de Madrid.

Emilio Santiago Muíño

Doctor en Antropología social por la Universidad Autónoma de Madrid en el año 2016. Director Técnico de Medio Ambiente del Ayuntamiento de Móstoles entre 2016 y 2019. Miembro del claustro docente del Programa de Estudios Independientes del MACBA de Barcelona entre 2017 y 2019. Ha sido profesor de Filosofía en la Universidad de Zaragoza (2019) y desde 2020 asesor parlamentario en la Asamblea de Madrid y el Congreso de los Diputados en materia de transición ecológica. En septiembre de 2020 obtuvo por oposición una plaza de científico titular en el Centro Superior de Investigaciones Científicas (CSIC), en el perfil “antropología de las transformaciones climáticas”, puesto al que se incorporó en septiembre de 2021.

José Miguel Natera

Investigador Titular en el Instituto de Investigaciones Económicas (IIEc) de la UNAM y miembro del Sistema Nacional de Investigadores (Nivel II). Es Doctor y Master en Economía y Gestión de la Innovación por la Universidad Complutense de Madrid, y Master of Arts en Society, Science and Technology in Europe por la Universidad de Oslo. Se especializa en el análisis de sistemas de innovación y de las políticas de ciencia, tecnología e innovación (CTI), especialmente para colaborar en la solución de problemas sociales. Es Presidente de la red global para el estudio de la relación entre innovación y desarrollo GLOBELICS. Ha fomentado el establecimiento de comunidades de CTI, coordinando proyectos sobre movilización del conocimiento y acumulación de capacidades

tecnológicas, en colaboración con organismos multilaterales y agencias nacionales de CTI en Iberoamérica.

Vicente Palacio

Director de Política Exterior de la Fundación Alternativas de Madrid y profesor de Relaciones Internacionales en la Universidad Complutense de Madrid. Anteriormente, profesor de Relaciones Internacionales en la Universidad Carlos III de Madrid, el IE School of Global and Public Affairs, y la Escuela Diplomática del Ministerio de Asuntos Exteriores de España. Fue Visiting Fellow y Visiting Researcher en el Departamento de Gobierno de la Universidad de Harvard (EEUU). Doctor en Filosofía por la Universidad Complutense de Madrid, y Master en Relaciones Internacionales por la Escuela Diplomática del Ministerio de Asuntos Exteriores de España y una beca Erasmus en Filosofía Política en la Universidad París X Nanterre, Francia. Ex Asesor Político para el Ministerio de Asuntos Exteriores, UE y Cooperación (MAEC, 2018-2020). Autor de decenas de artículos académicos para prensa especializada, y del libro “Después de Obama. Estados Unidos en tierra de nadie” (Catarata, 2016).

Beatriz Paredes

Ha sido Presidenta de la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado Mexicano; Presidenta del Congreso de la Unión; Gobernadora de su Estado Natal; Viceministra de Gobernación; y Presidenta del Parlamento Latinoamericano. En el ámbito internacional ha destacado como Embajadora de México en Cuba y en Brasil. Dentro de las distinciones recibidas, está condecorada con la Orden de Isabel la Católica. Es autora de varios libros y numerosos artículos. Actualmente ejerce como docente universitaria, y consultora de la Unión Europea.

Francisco J. Verdes-Montenegro Escáñez

Doctor en Relaciones Internacionales por la Universidad Complutense de Madrid (UCM), reconocido con el Premio Extraordinario de Doc-

torado por su tesis centrada en la dimensión de seguridad regional en la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR). Actualmente, ejerce de Profesor de Relaciones Internacionales y coordinador del Máster en Relaciones Internacionales, Gobernanza Global y Estudios Regionales en la UCM. Es además investigador desde hace más de una década en el Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI). Su área de especialización es América Latina y las relaciones eurolatinoamericanas e iberoamericanas, en especial problemáticas vinculadas con las dimensiones de paz, seguridad y desarrollo. Asimismo, cuenta con experiencia profesional como asesor parlamentario y gubernamental, así como de investigador en el área de estudios y análisis de la Fundación Carolina.

Ana Paula Penchaszadeh

Licenciada en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires, Magíster en Sociología y Ciencia Política de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Doctora en Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires y Doctora en Filosofía de la Université Paris 8. Se desempeña como investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) con sede en el Núcleo de Estudios Migratorios de la Escuela de Interdisciplinaria de Altos Estudios Sociales (EIDAES) la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM) y como profesora de grado y de posgrado en la Universidad de Buenos Aires. Aborda temáticas vinculadas con la extranjería, la hospitalidad y las migraciones desde una perspectiva política práctica y teórica.

Anexo

La Fundación Alternativas, en colaboración con el Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI) celebró un seminario en formato híbrido con el título “Sistema iberoamericano y la Cumbre de 2026”, celebrado el jueves 12 de marzo de 2026 en la sede del ICEI. Algunas de las ideas expuestas en dicho encuentro han servido para alimentar análisis y propuestas contenidas en este Informe.

Agradecemos especialmente a los participantes que se enumeran a continuación por las reflexiones compartidas durante el encuentro que moderaron Vicente Palacio (Fundación Alternativas) y Francisco J. Verdes-Montenegro (ICEI-UCM), tras las palabras de bienvenida del director del ICEI, Antonio Jesús Fuentes:

Fernando Ayala, profesor de la Universidad Católica (Chile)

Mariano César Bartolomé, profesor de la Universidad Camilo José Cela

Hugo Camacho, presidente de la sección iberoamericana del Ateneo de Madrid

Miguel Ángel Cortés, director de la Fundación Iberoamericana Empresarial

Ramiro Lapeña, investigador de la Universidad Complutense de Madrid

Cristina Manzano Porteros, directora de Relaciones Exteriores de la SEGIB

Diego F. Pérez Enríquez, docente del IAEN-Ecuador

Marcos Robledo, profesor de la Universidad de Chile

Érika Rodríguez Pinzón, directora de la Fundación Carolina

Javier Ruiz, subsecretario de asuntos institucionales de la OIJ

Ana Sánchez López, directora de Alinnea

Francisco Sánchez López, director del Instituto Iberoamérica de la U. Salamanca

José Eugenio Salarich, director de Relaciones Internacionales de Acciona

Juan Vázquez Zamora, jefe para América Latina de la OCDE-Centro de desarrollo

Werner Isaac Vargas Torres, exsecretario general del SICA

Claudia Zapattini, Fundación Conama

Ninguna parte ni la totalidad de este documento puede ser reproducida, grabada o transmitida en forma alguna ni por cualquier procedimiento, ya sea electrónico, mecánico, reprográfico, magnético o cualquier otro, sin autorización previa y por escrito de la Fundación Alternativas.

Coordinador del Informe

Francisco J. Verdes-Montenegro

Edición de textos

© los autores

Documentación

© los autores

Diseño Gráfico

Álvaro López Moreno de Cala

© de los textos: sus autores

© de esta edición: Fundación Alternativas, 2026

© de las imágenes: sus autores

© Lucía Benavidez, Cristina De Benito Morán, Ramiro Lapeña,

Emilio Santiago Muíño, José Miguel Natera, Vicente Palacio,

Beatriz Paredes, Ana Paula Penchaszadeh y

Francisco J. Verdes-Montenegro

ISBN: 979-13-87842-26-0

Depósito legal: M-9649-2026