

# Pensamiento *Iberoamericano*

Revista de la Secretaría General Iberoamericana

3ª ÉPOCA / 02 / 2021

## La Iberoamérica que queremos



Secretaría General  
Iberoamericana  
Secretaria-Geral  
Ibero-Americana



# Pensamiento *Iberoamericano*

---

**La Iberoamérica  
que queremos**

Editada por



Secretaría General  
Iberoamericana

Secretaria-Geral  
Ibero-Americana

Paseo de Recoletos, 8  
28001 Madrid, España.  
Teléfono: (+34) 915 901 980  
info@segib.org

Síguenos en



[www.somosiberoamerica.org/pensamiento-iberoamericano/](http://www.somosiberoamerica.org/pensamiento-iberoamericano/)

Tel.: (+34) 912 444 757

Con la colaboración de



© Secretaría General Iberoamericana

© de los textos  
Sus autores

*Pensamiento Iberoamericano* no asume necesariamente como propias las opiniones expresadas por los autores que en ella colaboran.

Diseño y maquetación  
Red Monster Studio S.L.  
[www.redmonster.es](http://www.redmonster.es)

Depósito Legal: M-36222-2016  
ISSN: 0212-0208

## ***Órganos de Gobierno***

### ***Patronato***

#### **Presidente**

**Marcos Pinta Gama** / Secretaría General Iberoamericana

Auditoría Superior del Estado de Puebla

Casa de América

CEPAL

FLACSO

FMI (Departamento del Hemisferio Occidental)

Instituto de Administración Pública del Estado de Puebla (IAP Puebla) /

OCDE

OEA

PNUD (América Latina y Caribe)

Real Instituto Elcano

Universidad Tecnológica de Puebla

### ***Consejo editorial***

Manuel Alcántara, José Antonio Alonso, Jordi Bacaria, Renato Baumann, Paulina Beato, Adrián Bonilla, Gerardo Caetano, Guillermo Calvo, José Carreño, Rosa Conde, Pedro Dallari, M<sup>a</sup> Lourdes Dieck, Joaquín Estefanía, Nancy Gomes, Miguel Hakim, Carlos Heredia, Ana Paula Laborinho, Marta Lagos, Juan Pablo de Laiglesia, Roberta Lajous, Celia Lessa Kerstenetzky, Augusto López Claros, Nora Lustig, José Luis Machinea, Carlos Malamud, José Antonio Ocampo, María Salvadora Ortiz, Félix Peña, Miguel Ángel Pérez, Liliana Rojas, Francisco Rojas, Gert Rosenthal, José Antonio Sanahuja, Ana Sojo, Juan Triana, Alberto Van Klaveren, David Villanueva Lomelí.

### ***Consejo universitario***

**Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)**

**Universidad de Buenos Aires (UBA)**

**Universidad de los Andes**

**Universidad de Chile**

**Universidad de Salamanca**

**Universidad Pontificia de Comillas**

**Director: Enrique V. Iglesias**

Editora: Cristina Manzano

# Sumario

**30 años de Cumbres Iberoamericanas. El “espíritu del 91”**  
Enrique V. Iglesias 6

**Detrás de una Cumbre, una institución. Detrás de una institución, una palabra.**  
Rebeca Grynspan 10

**1** *Iberoamérica y el orden internacional* 13

> Las Cumbres Iberoamericanas, una iniciativa de éxito para una Comunidad Iberoamericana comprometida con su futuro  
[José Manuel Albares](#) 14

> Iberoamérica como futuro: a 30 años de Guadalajara  
[Roberto Álvarez Gil](#) 24

> Europa y América Latina y el Caribe ante el reto de una recuperación justa, inclusiva y sostenible  
[Leire Pajín](#) 31

> La relación Estados Unidos–América Latina: 30 años  
[Bruno Binetti y Michael Shifter](#) 42

> Los riesgos de atravesar una tormenta perfecta sin cooperación  
[Ignacio Bartesaghi](#) 51

> América Latina, regionalismo, COVID-19 ¿y después?  
[Andrea C. Bianculli](#) 60

> Los nuevos retos de la integración latinoamericana  
[Sergio Díaz-Granados](#) 69

> Hacia una agenda de integración pragmática, inclusiva y sostenible para América Latina y el Caribe  
[Benigno López Benítez y Fabrizio Operti](#) 78

## 2 *Las políticas públicas* 87

- > América Latina hacia la pospandemia: ¿otro punto de inflexión?  
Adriana Arreaza Coll 88
- > Las políticas públicas: por un nuevo contrato social  
Jordi Bacaria Colom 98
- > Las políticas públicas: por la lucha contra la desigualdad  
César P. Bouillon y Mayra Buvinic 107
- > Desigualdad persistente en América Latina: perspectiva histórica  
y experiencias contemporáneas  
Andrés Solimano 119
- > Las políticas públicas: por la digitalización  
Trinidad Jiménez 128

## 3 *Las personass* 133

- > Unión Europea–América Latina y el Caribe: el papel de la sociedad  
civil en la construcción de una relación de cooperación más eficaz  
Nancy Elena Ferreira Gomes, Paula Luz 134
- > La cultura como bien común de acceso universal  
Ernesto Ottone Ramírez 146

## *30 años de Cumbres Iberoamericanas El “espíritu del 91”*

Este año se celebran los 30 años de Cumbres Iberoamericanas, que tuvieron su primer encuentro en la ciudad de Guadalajara en octubre de 1991.

Estuve en todas las Cumbres, como observador o como Secretario General.

Quiero recordar vívidamente el clima que se generó en Guadalajara en ocasión de la primera Cumbre. Asistieron a ella todos los jefes de Estado y de Gobierno de Iberoamérica. Culminaba así un trabajo inteligente y esforzado del Rey de España, el presidente del Gobierno español, el presidente de México, a los que pocos meses después se sumaron el presidente de Brasil y el presidente y el jefe de Gobierno de Portugal. De esos esfuerzos entusiastas se logró hacer una convocatoria a todos los jefes de Estado y Gobierno de Iberoamérica para fundar una relación de cooperación y entendimiento fundamentada en nuestras tradiciones y valores, y en objetivos compartidos de desarrollo económico y social.

Eran tiempos de esperanza. América Latina había superado el periodo militar de varios gobiernos y florecían la democracia y las expectativas de una nueva etapa en la economía de sus países. Eso dio lugar al “espíritu del 91”, una relación entre todos los jefes de Estado y de Gobierno que por primera vez en la historia se reunían bajo un mismo techo y con los mismos propósitos. El lema era: *todos juntos podemos*.

Se dialogó y se trabajó en el establecimiento de relaciones en los más variados campos de la economía, la sociedad y la cultura compartidas. Pero lo más positivo fue la informalidad y la amistad que alimentaban aquellos diálogos.



Ciertamente que la Corona jugó un papel fundamental en la construcción de aquel clima de solidaridad, informalidad y deseo de cooperación. En el año 2000, los jefes de Estado y Gobierno consideraron necesario institucionalizar la cooperación entre los países y nombraron a Jorge Alberto Lozoya para ser el líder de ese esfuerzo. Más adelante, en 2005 se formalizó y reglamentó el funcionamiento de las Cumbres, cuya primera Secretaría tuve el honor de asumir. En 2014, Rebeca Grynspan fue designada Secretaria General para un nuevo periodo.

La SEGIB no estaba sola en ese esfuerzo de cooperación renovada. El sistema de cooperación iberoamericano tenía vieja historia. Ya en 1949 nacía la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI), dedicada a la Educación, la Ciencia y la Cultura; y en el año 1954, la OISS abordaba los asuntos de la Seguridad Social. Luego se constituirían las instituciones que se ocupan de la cooperación jurídica entre países, y el espacio abierto a la cooperación con los jóvenes en la región.

Pero el gran mérito de la SEGIB fue abocarse a incursionar en los temas del debate y los acuerdos internacionales, dando lugar a la vez a grandes compromisos históricos de la cooperación iberoamericana. Para solo mencionar algunos quiero recordar la Carta Cultural Iberoamericana, el Convenio Multilateral Iberoamericano de la Seguridad Social, el Convenio sobre la Circulación de Talentos, y el Tratado de Medellín en materia de cooperación judicial. Más tarde habrían de sucederse los compromisos con los grandes Objetivos del Desarrollo del Milenio de las Naciones Unidas. Y muchas más actividades que fueron progresivamente incorporando a los trabajos de la SEGIB aspectos importantes del desarrollo económico, cultural y social, y la cooperación intrarregional entre sus países; sumándose a los

esfuerzos de cooperación en los campos cubiertos por las otras instituciones.

Yo creo que se ha hecho una gran labor que justifica las expectativas que se generaron en el momento de realizar la institucionalización de la cooperación iberoamericana con nuevos desafíos y nuevos bríos.

Se avecinan nuevos tiempos, y por tanto nuevos desafíos. Los 30 años no han pasado en vano y en la realidad de nuestros países se han instalado nuevos problemas que requieren una renovada cooperación.

La reciente crisis sanitaria debido a la COVID-19 puso de relieve la voluntad de cooperación decidida de los países miembros, otorgándole a España un papel predominante.

La urgencia en atender los problemas del clima se ha instalado asimismo en los países iberoamericanos, siendo América Latina una pieza fundamental en cualquier política internacional de proteger el clima y los recursos naturales. En la misma hora, la crisis sanitaria puso de relieve los nuevos temas como la digitalización, instrumentos que inciden en forma radical en las formas de producir, de consumir, de relacionarnos, de comunicarnos, en definitiva, de vivir informados en comunidad.

La Comunidad Iberoamericana debe sumar esfuerzos colectivos para hacer frente a esos problemas en su nueva etapa.

Coincido plenamente con lo manifestado por el Ministro de Asuntos Exteriores de España, José Manuel Albares, que en este mismo número de la revista hace un vigoroso llamado a fortalecer las relaciones de cooperación entre América Latina y Europa, siendo España y Portugal grandes pilares de ese diálogo y cooperación.

Siempre he considerado que en el mundo bipolar que se anuncia en las relaciones internacionales, América Latina y Europa deben compartir diálogo y cooperación para articular sus políticas ante los desafíos que genere en varios campos un orden mundial con dos grandes potencias con fuerte incidencia en lo económico, social y militar.

España y Portugal tendrían una gran oportunidad de facilitar el diálogo y la cooperación iberoamericana con la europea para participar en ese nuevo mundo con la compañía de los países de la región, con valores e intereses compartidos.

Las Cumbres realizadas en el pasado entre América Latina y el Caribe son buenos antecedentes en esa dirección. También lo son, como recuerda el artículo del Ministro, la aprobación pendiente del acuerdo UE-Mercosur o los trabajos de la Fundación EU-LAC o el Equipo Europa.

En ese espíritu, la buena administración de los recursos asignados por la UE a la recuperación económica, la digitalización y la economía, abren muy valiosos canales de cooperación con Iberoamérica en estos momentos desafiantes que viven el mundo y América Latina.

Los próximos años deben revivir el “espíritu del 91”, adaptándonos a los nuevos tiempos comprometidos con los principios rectores de nuestra comunidad en lo político y social, y prontos a alinear nuestra cooperación con los grandes objetivos de la comunidad internacional.

Los logros en materia de cooperación alcanzados en estos primeros 30 nos hacen ser optimistas, como lo reitera el Ministro.

**Enrique V. Iglesias**

Noviembre 2021

## *Detrás de una Cumbre, una institución. Detrás de una institución, una palabra.*

En mi primer discurso como Secretaria General Iberoamericana, en Veracruz hace casi ocho años, dije que “las lenguas no son solamente instrumentales, contienen visiones de mundo, sentimientos, valores y aspiraciones”. Este número de *Pensamiento Iberoamericano* coincide con la celebración del Trigésimo Aniversario de las Cumbres Iberoamericanas, un hito muy especial. Pero al igual que en ese primer discurso, la realidad es que estamos ante un hecho mayor. Como la lengua, esta celebración trasciende su enunciado. Esta celebración va de muchas cosas más que solo los treinta años desde la primera Cumbre.

Aprovechando la distancia de los años, y la posición de exsecretaria general, quisiera en este texto ensayar una respuesta, testificar ese ‘más-allá’ que estos treinta años representan. Después de mucha reflexión y muchos intentos, he llegado a esta fórmula: detrás de una Cumbre una institución, detrás de una institución, una palabra. Permítanme explicarme.

No recuerdo quién dijo que filosofar no es otra cosa que aprender a llamar a las cosas por su nombre. La idea es antigua, pero su conclusión es sabia. Cada cosa, desde la abstracción más pura hasta el sentimiento más íntimo, tiene su nombre.

Después de más de siete años en la SEGIB, entendí que esta institución tenía como mayor encargo el custodiar una palabra: Iberoamérica. Recién llegada a Madrid en 2014, decía otras cosas. Hablaba de la SEGIB como espacio de cooperación, de encuentro y diálogo político —no solo entre jefes y jefas de Estado y de Gobierno, sino también entre diversos sectores sociales y económicos— de trabajo concreto por fines concretos. Todos estos conceptos son importantes, pero insuficientes.

Son descripciones de lo que Iberoamérica hace, no de lo que Iberoamérica es.

En rigor, Iberoamérica es en parte sin duda el documento que presidentes, ministros, académicos, líderes de multilaterales y la sociedad civil firman en nuestras Cumbres y lo que sucede en las diversas reuniones oficiales. Pero Iberoamérica es más que eso, porque Iberoamérica es algo que sucede aun en aquellos que no leyeron la noticia, que no siguen el calendario oficial, que incluso desconocen la palabra. Iberoamérica es un hecho cotidiano, inusitado, transfronterizo. Atreviéndome a una definición abierta, Iberoamérica es esa espontánea y extraña sensación que consiste en sentirse en casa muy lejos del hogar.

Dicha sensación es tan vieja como la historia de nuestra región, tan extensa como nuestra geografía. Si García Lorca dice que “el español que no conoce América, no sabe lo que es España”, entonces Iberoamérica es aquello que prosigue el entendimiento. Algo similar diría, ya al otro lado del charco, casi la totalidad de la generación del *boom* literario latinoamericano, que fue al venir a Europa que surgió como fenómeno coherente y unido, y que en palabras de Roberto Bolaño diría: “A mí lo mismo me da que digan que soy chileno, aunque algunos colegas chilenos prefieran verme como mexicano, o que digan que soy mexicano, aunque algunos colegas mexicanos prefieren considerarme español... e incluso lo mismo me da que me consideren español, aunque algunos colegas españoles... a partir de ahora digan que soy venezolano... Lo cierto es que soy chileno y también soy muchas otras cosas”. Iberoamérica es esa identidad donde caben todas esas ‘otras cosas’ de Bolaño, todo ese ‘no saber qué somos’ de García Lorca, ese “mar... especie de céu líquido, também sem fim” del que hablaba Rachel de Queiroz, ese reconocimiento de

que ni América Latina ni la Península Ibérica se sostienen o se entienden por sí solas.

Pero no hace falta siquiera recurrir a tales entelequias. Iberoamérica es más inmediata en la papa andina que protagoniza la marmita cántabra, la *saudade* portuguesa que habita en la *bossa nova* carioca, el pasodoble que infunde la danza caribeña, las plazas mayores que configuran hasta la más chica de nuestras ciudades, los hábitos de domingo que son tan parecidos en São Paulo, Caracas, Zaragoza o Panamá. Iberoamérica siempre ha estado ahí aún cuando desconocíamos su nombre. Es el mestizaje del que nacimos, la tendencia a compartir destinos aun sin darnos cuenta.

En un mundo cada vez más complejo y menos dado a andar solo, es un despropósito que nos falte esta entrada en el vocablo. Porque no basta decir que nos parecemos: hay que afirmarlo en todas sus letras. Ya que, a pesar de todos los vaivenes políticos, de todos los altiplanos económicos, de todas las complejidades históricas que nos definen, Iberoamérica sigue siendo una hermandad fácil y posible, una casa que no requiere traducciones. Todos los que hemos hecho posible que esta institución crezca a través de los años, que continúen siempre los encuentros, los proyectos y los diálogos, nos hemos animado por esa realización, ese sentimiento.

Y de eso, en mi opinión, va la efeméride de este Trigésimo Aniversario las Cumbres Iberoamericanas. Hace treinta años, poblamos un espacio, pero el espacio estaba ahí porque ya existía, construido por la gente, no lo inventamos nosotros; hace treinta años validamos y profundizamos unas relaciones que ya existían, y dimos nombre a un complejo sentimiento que difícil de verbalizar nos había acompañado siempre, pero que verbalizado adquiriría todavía más sentido. Unidos en la diversidad dijimos, diferentemente iguales propusimos, porque la identidad de parecernos en la diversidad existe: se llama Iberoamérica. Festejemos sus años y sus letras.

**Rebeca Grynspar**

Secretaria General UNCTAD

Secretaria General Iberoamericana (2014-2021)

# 1

---

*Iberoamérica y el orden  
internacional*



## Las Cumbres

*Iberoamericanas, una iniciativa de éxito para una Comunidad Iberoamericana comprometida con su futuro*



**José Manuel Albares\***

Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación

---

*Para España, las Cumbres Iberoamericanas siguen siendo un escenario privilegiado de concertación regional a través del cual se promueve una amplia agenda de innovación y progreso que busca, en último término, un mayor desarrollo de las sociedades iberoamericanas y mejorar el bienestar de nuestros ciudadanos.*

Trascurridos 30 años desde la celebración de la primera Cumbre Iberoamericana en Guadalajara, México, y tras veintisiete ediciones, el balance es claro: las Cumbres Iberoamericanas son una historia de éxito.

En estos 30 años, las Cumbres Iberoamericanas nos han permitido articular un ámbito único de diálogo político, de concertación y de cooperación entre los veintidós países miembros, regido por el principio del consenso que es ya seña de identidad

---

\* José Manuel Albares es Ministro de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación del Reino de España desde el 10 de julio de 2021. Anteriormente ha sido Embajador de España en la República Francesa y el Principado de Mónaco. Ha sido Secretario General de Asuntos Internacionales, Unión Europea, G20 y Seguridad Global en el Gabinete del Presidente del Gobierno, actuando como sherpa del Presidente del Gobierno tanto en la Unión Europea como en el G20.

A lo largo de su carrera profesional ha desempeñado los cargos de Cónsul de España en Colombia, consejero cultural en la Embajada de España en París y ha estado destinado en la Representación Permanente de España ante la OCDE. En su destino en la OCDE fue elegido vicepresidente del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD). En el Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación ha ocupado diferentes puestos directivos tanto en el área de Asuntos Exteriores como en la de la Agencia Española de Cooperación al Desarrollo. Ha sido condecorado con la Encomienda de Número de la Orden de Isabel La Católica y con la Gran Cruz de la Orden al Mérito por Servicios distinguidos de Perú.



del Espacio iberoamericano. Como encarnación política de este espacio, las cumbres han sido y seguirán siendo el foro ideal para dar una respuesta iberoamericana a los grandes desafíos. Por ello, deseo renovar de nuevo en estas líneas el firme compromiso de España con este proyecto común para seguir construyendo una verdadera Comunidad Iberoamericana de Naciones.

Este compromiso me ha llevado precisamente a que una de mis primeras decisiones como Ministro fuese recuperar la Secretaría de Estado para Iberoamérica, añadiéndole la defensa y la promoción del español en el mundo. Porque tengo el convencimiento de que hay una manera iberoamericana de ser y estar en el mundo. Y eso lo sabemos quienes pertenecemos a esta comunidad iberoamericana, institucionalizada a través de las Cumbres Iberoamericanas de las que conmemoramos sus 30 años.

Durante estos años de profundos cambios en la región, e incluso de convulsiones mundiales, como la doble crisis sanitaria y socioeconómica que hemos tenido que afrontar recientemente, las Cumbres Iberoamericanas han mantenido su continuidad y regularidad reuniendo a todos los líderes iberoamericanos, abordando una miríada de asuntos que forman parte de nuestra ambiciosa agenda, y, sobre todo, orientando sus trabajos “al hacer”.

Prueba del éxito en el “hacer” es la temprana creación de una Cooperación Iberoamericana que se ha convertido en referencia de la Cooperación Sur-Sur y Triangular con sus más de 9.000 iniciativas. También lo es el haber acordado normas comunes como el *Convenio Iberoamericano de Seguridad Social*, que beneficia a más de 400 millones de personas, o el *Convenio Marco de Circulación del Talento*, que favorece la transferencia del conocimiento y la innovación mediante la movilidad de directivos empresariales, técnicos, universitarios, inversores e investigadores. Y el “hacer diario” de la creciente colaboración entre nuestras Administraciones nacionales, entidades locales, empresarios, ONGs, académicos, investigadores, artistas y sociedades civiles que trabajan juntos haciéndonos a todos cada vez más iberoamericanos y abiertos al mundo.

Son 30 años de logros. Y sí, también de desafíos. Pero ante los retos del futuro la solución sigue siendo evidente: seguir identificando, entre todos, nuestras prioridades para dar una respuesta iberoamericana a los grandes desafíos. Comenzando por la seguridad sanitaria, la recuperación económica, la eliminación de la pobreza, la mejora de la productividad, la digitalización, la innovación o la lucha contra el cambio climático. Todo ello con el objetivo de común del “hacer” para quienes más lo necesitan, promoviendo la inclusión de las mujeres, jóvenes, personas

discapacitadas y vulnerables, construyendo sociedades justas y solidarias en nuestra región en plena consonancia con la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible que defendemos.

A pesar de las divergencias que nos han acompañado, persiste en nuestra Comunidad Iberoamericana la sólida base de vínculos históricos, culturales, lingüísticos, humanos e institucionales que han hecho posible la celebración regular de las Cumbres Iberoamericanas y su progresiva institucionalización.

Hay asimismo una prioridad compartida: el seguir compartiendo y defendiendo principios y valores comunes de la democracia, el Estado de derecho, los derechos humanos, la seguridad jurídica y las libertades.

Por todo ello, estos 30 años deben servirnos para reforzar nuestro espíritu iberoamericano y proclamar nuestro orgullo de pertenecer a esta comunidad.

## Las Cumbres Iberoamericanas, momento actual y futuro

En los momentos más difíciles, las Cumbres Iberoamericanas han demostrado que son capaces de responder. La Cumbre de Andorra de 2021, que tuvo que añadir a su lema inicial “la acción frente al reto del coronavirus” y alterar su modo de celebración, para ser semi-presencial, ha sido un buen ejemplo de la capacidad de adaptación que nos ha caracterizado siempre.

Es ante los grandes desafíos cuando solemos sacar lo mejor de nosotros. Y en unas circunstancias adversas, la Cumbre de Andorra ha sido precisamente una de las más exitosas y de mayores logros, contribuyendo al fortalecimiento del multilateralismo como método para impulsar medidas sanitarias, económicas, sociales y medioambientales. Hemos apostado juntos para responder ante desafíos de crisis de la COVID-19, al cambio climático y para la necesaria innovación y digitalización de las economías y sociedades de nuestra región, insoslayables para una recuperación pospandemia.

En este contexto de adversidades, los países iberoamericanos demostramos una vez más que podemos dar una respuesta compartida hablando con una sola voz. Esta es la manera de actuar frente a la doble crisis sanitaria

y económica: con respuestas conjuntas. Y este “salto evolutivo” de respuesta común y coordinada que encuentra su reflejo en la mejora del bienestar de nuestros ciudadanos es el que se deberá consolidar en los próximos años y ediciones.

Estamos ante el momento de mayor ambición del sistema iberoamericano, propiciada por los retos extraordinarios que debemos afrontar juntos y por las iniciativas acordadas en Andorra. Como dijo Su Majestad el Rey en la Cumbre de Andorra, ***“en los 30 años de existencia de la Conferencia Iberoamericana y del sistema de Cumbres, tal vez sea este el periodo de tiempo en que nuestros países han colaborado de la forma más estrecha, intensa y cotidiana. Esta cooperación reforzada es lo que significa, y debe representar, la Comunidad Iberoamericana”***. Y a medida que cumplimos años, debemos ser cada vez más ambiciosos.

A pesar de las divergencias que nos han acompañado a todos, y los aparentes retrocesos que se puedan apreciar en la región y en el mundo, cada vez más polarizado, persiste en nuestra comunidad Iberoamericana la sólida base de vínculos históricos, culturales, lingüísticos, humanos e institucionales que han hecho posible la celebración regular de las Cumbres Iberoamericanas y su progresiva institucionalización. Es en estas “ventajas comparativas” en las que debemos basar nuestros esfuerzos

para articular nuestro común proyecto iberoamericano, y no en las diferencias. Fue gracias a los puntos de encuentro por los que pudimos crear en 1991 el sistema de Cumbres que hoy celebramos.

Mirando a un futuro inmediato, la celebración de la XXVIII Cumbre Iberoamericana en República Dominicana será otra oportunidad única para mantener la continuidad y la vitalidad del sistema iberoamericano entre nuestros países y los jefes de Estado y de Gobierno que lideran nuestra Comunidad Iberoamericana. La misma vitalidad que han impulsado los Secretarios Generales con los que hemos contado, tanto Enrique V. Iglesias como Rebeca Grynspan, a quien quiero agradecer su inestimable labor al frente de nuestra comunidad. No me cabe duda de que el nuevo o la nueva Secretaria General que elijamos entre todos seguirá los mismos pasos, tan firmes y decididos, que ambos han dado en estos 30 años.

## **Los efectos positivos de la vinculación de los trabajos de las Cumbres Iberoamericanas con la Agenda 2030 y los ODS**

El sistema de Cumbres Iberoamericanas ha sabido también adaptarse al entorno internacional. Un elemento de gran importancia en la revitalización del sistema de Cumbres ha sido la vinculación de sus trabajos

a los contenidos de la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible, que nos ha permitido trabajar sobre metas y sobre la base de un “lenguaje” compartido por todos.

Y el primer logro de ese trabajo compartido con un marco de referencia común como es la Agenda 2030 y los ODS, es que, desde la Cumbre de La Antigua en 2018, las decisiones de mayor relevancia política y de mayor trascendencia han estado mucho más apegadas a las necesidades de nuestras sociedades y, por lo tanto, han resultado más útiles para nuestros ciudadanos. Nunca podemos olvidar que el fin último de las medidas que acordamos con un trabajo cada vez más exhaustivo, transversal y coordinado de nuestras Administraciones nacionales es precisamente el poder responder a esa ciudadanía iberoamericana que es nuestra razón de ser.

El otro resultado positivo de desarrollar la Agenda 2030 y los ODS bajo el sistema iberoamericano es haber podido enlazar los trabajos y resultados de las Cumbres con el ámbito extra-regional, y aportar a la comunidad internacional las propuestas y soluciones alcanzadas en Iberoamérica en diversas materias. Tres buenos ejemplos son el *Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social*, que ha recibido los elogios de la Unión Europea, habiendo sido tomado como un modelo por otros procesos de integración regional; el *Convenio Marco de Circulación del Talento* que

han firmado España y otros ocho países tras la Cumbre de Andorra; y el *Tratado de Medellín*, relativo a la transmisión electrónica de solicitudes de cooperación judicial internacional, que tiene el rasgo singular de permitir la adhesión de terceros Estados. Y tengo el orgullo de poder afirmar que España es parte firmante de todos estos acuerdos como muestra de su compromiso con el espacio iberoamericano y sus ciudadanos.

Finalmente, haber asociado los trabajos de las Cumbres Iberoamericanas a la Agenda 2030 y los ODS, nos ha permitido dotar de continuidad su labor. Esto se ha plasmado en los lemas de las últimas Cumbres. Así, el de La Antigua, Guatemala (2018) fue “*Una Iberoamérica próspera, inclusiva y sostenible*”, y el de Andorra (2021) fue “*Innovación para el Desarrollo Sostenible-Objetivo 2030*”. *Iberoamérica frente al reto del coronavirus*. El lema propuesto por la República Dominicana para la XXVIII Cumbre Iberoamericana ha seguido reforzando esta agenda común bajo el lema “*Juntos por una Iberoamérica justa y sostenible*”.

## **Prioridades e iniciativas de España ante la crisis provocada por la pandemia de la COVID-19**

Las Cumbres iberoamericanas son también un foro de solidaridad. En el contexto de la pandemia, España ha apostado decididamente por y con

los países de la región y con la Unión Europea en dos prioridades claras: el acceso a las vacunas y la creación de nuevos mecanismos financieros para los países de renta media, pensando específicamente en los de América Latina y el Caribe. España, como se ha demostrado a lo largo de estos años, no solo es puente entre Iberoamérica y la Unión Europea, sino que trabaja para hacer frente conjuntamente a los desafíos regionales. Esa es nuestra alma iberoamericana.

Una de las prioridades españolas, alineada con las necesidades de la región, es el acceso a la financiación internacional de los países de renta media, fundamental para la recuperación económica mundial.

Y no ha habido mayor desafío actual que la crisis sanitaria. Por eso, España publicó el pasado 18 de enero su Plan de Acceso Universal a las Vacunas, anunciando durante la Cumbre Iberoamericana de Andorra que España destinaría a América Latina y el Caribe 7,5 millones de dosis, entre un 5% y un 10% del total de vacunas recibidas en 2021. El mecanismo se puso en marcha a través de COVAX y la Organización Panamericana de la Salud, una vez

que España alcanzó el umbral del 50% de población vacunada. A fecha de hoy, el compromiso se ha cumplido en su práctica totalidad. Y lo que es más importante, millones de ciudadanos están hoy más protegidos que ayer.

España ha liderado estos esfuerzos con el convencimiento de que las Cumbres Iberoamericanas son también, como señalaba, un espacio de solidaridad. Por ello, en la Cumbre virtual *Gavi COVAX Advance Market Commitment* organizada por Japón el 2 de junio, España anunció que aportaría 15 millones de vacunas adicionales. En estos momentos, la cifra total de nuestro compromiso es de 50 millones de vacunas para finales de 2021 en todo el mundo, de las cuales 15 millones serán para América Latina y el Caribe. España anunció también que aportará otros 50 millones de euros a través de la Alianza Global de Vacunas, con lo que estamos contribuyendo a COVAX por valor de 175 millones de euros.

En esta comunidad de la solidaridad, y a raíz de la petición de muchos países de la región, España se comprometió además a impulsar el debate sobre la suspensión de las patentes de vacunas a nivel europeo. Durante la Cumbre Social Europea de Oporto del 7 de mayo, España presentó la iniciativa “Vacunas para Todos”, defendiendo la propuesta de liberalizar temporalmente las patentes de las vacunas.

La otra prioridad española alineada con las necesidades de la región es el acceso a la financiación internacional de los países de renta media, fundamental para la recuperación económica mundial. Al inicio de la crisis, ya en junio del 2020, el presidente del Gobierno, Pedro Sánchez, convocó la Conferencia de Alto Nivel “Juntos por una respuesta para América Latina y el Caribe ante la COVID-19” centrada en el acceso a la financiación externa. A esta reunión siguió la iniciativa de Ecuador de crear un Grupo de trabajo iberoamericano sobre recuperación socioeconómica, cuya Mesa IV sobre Nuevos Mecanismos de Financiación presidió España. El resultado fue la aprobación en la Cumbre de Andorra, a iniciativa hispano-argentina, de un Comunicado Especial sobre Financiamiento Externo que recogía iniciativas concretas posteriormente desarrolladas en la Reunión de Ministros de Economía y Hacienda iberoamericanos convocada el pasado 26 de mayo por la República Dominicana.

Entre las propuestas presentadas en este ámbito deseo destacar la suspensión de los sobrecargos en los préstamos de apoyo financiero del FMI, la promoción de capitalizaciones adicionales de los bancos multilaterales de desarrollo de América Latina y el Caribe y la cesión voluntaria de los Derechos Especiales de Giro de los países que no consideran necesitarlos a los países de renta media que sí los requieren, lo que se estima aportaría

65.000 millones de dólares a la región. Otras líneas de trabajo acordadas son apoyar la iniciativa del Club de París y del G-20 de establecer un marco común para la negociación coordinada de tratamientos de alivio de deuda que permita dar una respuesta adecuada al sobreendeudamiento derivado de la epidemia de la COVID-19, y promover la adopción de un nuevo marco o estándar multilateral de valoración de riesgos financieros y macroeconómicos que tenga en cuenta la situación producida por la actual pandemia.

España, como es mi firme compromiso, seguirá trabajando con los países de la región, en el seno de la Unión Europea y en diversos foros internacionales para que estas iniciativas se adopten y proporcionen una respuesta eficaz para América Latina y el Caribe ante la pandemia de COVID-19 y sus consecuencias económicas y sociales.

## **El papel de puente de España entre Europa y América Latina y el Caribe**

Un objetivo primordial para España es lograr un mayor acercamiento entre Iberoamérica y la Unión Europea, como parte de nuestras dos identidades y que siempre se ha plasmado en nuestra política exterior. La Presidencia española del Consejo de la Unión Europea en el segundo semestre del 2023 nos brindará una ocasión muy propicia para ello, que debemos aprovechar para seguir tendiendo

puentes y aumentar nuestra capacidad de influencia como iberoamericanos.

En un contexto internacional crecientemente inestable y complejo, es preciso que identifiquemos socios con los que trabajar eficazmente y en armonía. Y no me cabe duda de que el reforzamiento y la profundización de las relaciones de nuestra Comunidad Iberoamericana con Europa abre el camino a amplias posibilidades de colaboración en numerosos asuntos de interés común. Juntos contamos con una excelente plataforma para la acción exterior, desde la que podemos aportar al sistema internacional nuestras experiencias, realizaciones y propuestas, y colaborando con diversos actores para que se nos escuche.

La base para esta interacción acrecentada entre ambas regiones debe ser el seguir compartiendo, y defendiendo, principios y valores comunes para ambas regiones como la democracia, el Estado de derecho, los derechos humanos, la seguridad jurídica, la institucionalidad y las libertades. En suma, como reza el lema de la actual Presidencia Pro Tempore de la Republica Dominicana, debemos trabajar “*Juntos por una Iberoamérica justa y sostenible*”, también con Europa.

Para ello, ya hemos creado instancias de encuentro como son las Cumbres entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe, y las reuniones ministeriales y consultas regulares que se mantienen sobre diversos

asuntos y a distintos niveles, entre las dos regiones. También contamos con nuevos mecanismos de análisis y trabajo conjunto como son la Fundación EU - LAC o el *Equipo Europa*, activo en diversos formatos sobre todo en cuestiones relacionadas con la cooperación al desarrollo y la actual pandemia.

En un contexto internacional inestable y complejo, es preciso identificar socios con los que trabajar eficazmente y en armonía. El reforzamiento y la profundización de las relaciones de nuestra Comunidad Iberoamericana con Europa abre el camino a amplias posibilidades de colaboración en numerosos asuntos de interés común.

La firma de acuerdos de la importancia del de la Unión Europea con Mercosur y la modernización de los suscritos con México y Chile forman parte fundamental de este acercamiento entre dos regiones que pueden ser muy complementarias -no solo en lo económico-comercial, sino también en

lo político y lo normativo- en un mundo cada vez más polarizado.

Esta conmemoración es también una oportunidad para hacer una reflexión sobre el futuro de las Cumbres y los nuevos desafíos, teniendo muy presentes las necesidades de nuestros ciudadanos.

Otro objetivo debe ser emplear adecuadamente los fondos asignados a América Latina y el Caribe bajo el nuevo *Instrumento de Vecindad, Cooperación al Desarrollo y Cooperación Internacional-Europa Global (IVCDCI-Europa Global)* para el periodo 2021-2027, en especial los destinados a la recuperación económica, la digitalización y la economía verde.

Otros sectores en los que podríamos trabajar con la Unión Europea serían el de la economía circular, la mejora de la productividad, o el de la ciencia, tecnología e innovación, empezando por la muy necesaria digitalización, esencial para mejorar la competitividad de nuestras empresas y su integración en las cadenas de valor regionales y mundiales. Es un gran acierto que la Presidencia Pro Tempore dominicana de las Cumbres haya decidido trabajar precisamente en esta dirección.

En suma, el reforzamiento y la profundización de las relaciones de nuestra Comunidad con Europa abre el camino a amplias posibilidades de cooperación en numerosos asuntos, en lo que debemos perseverar. España y Portugal, como países iberoamericanos y miembros de la Unión Europea, pueden jugar un importante papel de puente a este respecto, acercando a ambas regiones para aumentar su colaboración en múltiples ámbitos de interés conjunto que debemos identificar entre todos.

## La celebración de los 30 años de las Cumbres Iberoamericanas

Estos meses de celebración del XXX Aniversario de las Cumbres Iberoamericanas nos deben servir no solo para hacer una recapitulación de los resultados de las Cumbres y nuestros logros, sino como un ejercicio de diplomacia pública y de difusión de la utilidad de las mismas. A menudo se dice que los logros del sistema iberoamericano, como la Cooperación Iberoamericana al desarrollo, son “uno de los secretos mejor guardados”. Esta efeméride es una ocasión propicia para dar visibilidad a los resultados de 30 años de trabajo conjunto de los países iberoamericanos en beneficio de nuestros ciudadanos. Porque todos los proyectos de cooperación que hemos realizado conjuntamente, tienen voz y rostro.



Y esta conmemoración es también una oportunidad para hacer una reflexión sobre el futuro de las Cumbres y los nuevos desafíos, teniendo muy presentes las necesidades de nuestros ciudadanos y que deben atender nuestra Comunidad Iberoamericana. Además del análisis interno entre los países iberoamericanos, es una ocasión propicia para establecer un diálogo abierto con centros de pensamiento, expertos, académicos y representantes de nuestras sociedades civiles para seguir siendo ambiciosos. España desea contribuir a esta útil y necesaria reflexión para seguir avanzando juntos.

## Conclusión

En conclusión, para España, las Cumbres Iberoamericanas siguen siendo un escenario privilegiado de concertación regional a través del cual se promueve una amplia agenda de innovación y progreso que busca en último término un mayor desarrollo de las sociedades iberoamericanas y mejorar el bienestar de nuestros ciudadanos.

El diálogo político, la concertación y la cooperación, bajo el principio rector del consenso, como señas de identidad del sistema iberoamericano contribuyen a dotar a nuestra Comunidad de unos factores de cohesión que será necesario recordar, valorar y defender orgullosamente cuando se celebra el XXX Aniversario de las Cumbres Iberoamericanas. Y en ese camino de encuentro, podéis contar con España.



# *Iberoamérica como futuro: a 30 años de Guadalajara*



**Roberto Álvarez Gil\***

Ministerio de Relaciones Exteriores, República Dominicana

---

*República Dominicana  
trabajarán arduamente para el  
establecimiento de un fondo de  
recuperación y reestructuración,  
que sea la base de una gran  
alianza regional por el desarrollo,  
y que facilite no solo la  
recuperación pospandemia, sino  
el tránsito hacia un nuevo orden  
económico, justo, verde y, sobre  
todo, sostenible para todos los  
hombres y mujeres.*

Como bien apuntó Octavio Paz:  
**“América no es tanto una tradición que  
continuar, como un futuro que realizar”.**

Las palabras de este agudo poeta pueden ser extendidas, y en ellas abarcar a toda Iberoamérica. Junto a Paz, podemos descubrir la aspiración que por muchos años ha impulsado a una multitud ingente de hombres y mujeres de buena voluntad a dar lo mejor de sí con tal de afianzar y ampliar las bases de la cooperación y la solidaridad entre pueblos a ambos lados del Atlántico. A pesar

---

\* Roberto Álvarez Gil es ministro de Relaciones Exteriores de República Dominicana desde agosto de 2020. Es doctor en derecho de la Universidad Autónoma de Santo Domingo (UASD) y realizó maestrías en Relaciones Internacionales y en Legislación Comparada en la Universidad Johns Hopkins, Estados Unidos. Posteriormente, realizó Maestrías en Relaciones Internacionales en la School of Advanced International Studies (SAIS) de la Universidad Johns Hopkins en Washington, DC, y en Derecho Comparado en la Universidad de Georgetown, Washington, DC.

Sirvió en el servicio exterior dominicano, desempeñando funciones tales como abogado de la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos (OEA), primero como Subdirector de Protocolo, después en el departamento legal y luego en la Secretaría de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH).

Es un reputado analista de política internacional y autor de diversas publicaciones sobre derechos humanos y derecho internacional.

Desde 2008 al 2010, fue miembro de la Comisión Consultiva de la Secretaría de Estado de Relaciones Exteriores con el rango de Embajador adscrito honorífico. Es miembro del Consejo Asesor del Programa Latinoamericano del Woodrow Wilson International Center for Scholars.

de la distancia geográfica, nuestros pueblos están muy próximos por los lazos históricos y culturales que les unen, constituyendo una comunidad que sorprende por sus similitudes no obstante la gran diversidad que le caracteriza. Pudiéramos decir que Iberoamérica es una “comunidad en la diversidad”, unida a pesar de la distancia y el tiempo.

Este sustrato histórico y cultural ha hecho posible que 22 Estados de Europa y América hayan emprendido un camino que busca soluciones conjuntas a los problemas y desafíos comunes. En los últimos 30 años, los jefes y jefas de Estado y de Gobierno de Iberoamérica han realizado 27 Cumbres del más alto nivel, las cuales han permitido afianzar la cohesión entre nuestras naciones, e impulsar la cooperación norte-sur, sur-sur y triangular, así como fomentar la educación, la ciencia y la cultura.

Son tres décadas de Cumbres, seis lustros de decisiones que han impactado a más de 670 millones de personas en la región iberoamericana, y que han propiciado la creación de más de una veintena de programas de cooperación que a través de la cultura, la cohesión social o el conocimiento hacen de Iberoamérica un conjunto comprometido con el desarrollo integral de su gente.

Sin embargo, los avances alcanzados en nuestra región no pueden sustraernos de una realidad contemporánea que afecta a la humanidad en su conjunto y que significa un punto de inflexión en la historia de la civilización global como consecuencia de tres grandes disrupciones: *la pandemia, el cambio climático y la cuarta revolución industrial*. Es decir, entendemos que tanto la crisis sanitaria, como la crisis ecológica, al igual que los riesgos derivados de las nuevas tecnologías, responden a un mismo modelo que agotó su ciclo histórico, y que la comunidad de Estados iberoamericanos tiene la responsabilidad, individual y colectiva, de enfrentar de manera sistémica y sinérgica estos retos.

Así, respecto al manejo de la pandemia, hemos logrado articular un eje de cooperación que ha permitido el suministro de vacunas entre nuestros países<sup>1</sup>. De hecho, la XXVII Cumbre, celebrada en el Principado de Andorra, tuvo como lema “*Innovación para el desarrollo sostenible – Iberoamérica frente al reto del coronavirus*”, y estuvo marcada precisamente por la discusión sobre el acceso equitativo a la vacuna y la posterior recuperación. Por lo tanto, logrado un verdadero avance en el acceso de la vacuna entre nuestros países, ahora nuestra mirada debe estar orientada al hecho de que la recuperación post-COVID debe girar

---

1. Harrison, C., Horwitz, L., y Zissis, C. (2021, octubre 12). AS/COA. Retrieved from *Cronología: Rastreamo el camino hacia la vacunación en América Latina*: <https://www.as-coa.org/articles/cronologia-rastreamo-el-camino-hacia-la-vacunacion-en-america-latina>

en torno a la construcción de un nuevo paradigma que promueva el desarrollo inclusivo y sostenible. Y aquí se deben remarcar estos dos conceptos: *inclusión* y *sostenibilidad*.

El tema de la desigualdad es central en la situación actual. La crisis que nos afecta no es solo sanitaria, con un acceso marcadamente desigual a los medios para enfrentar la pandemia, sino que también es social, política y económica, lo que se agrava si le unimos la emergencia climática y la transformación tecnológica. La CEPAL ha generado varios informes durante la pandemia que dan cuenta de que es precisamente la desigualdad a lo interno de los países y entre los países lo que ha agravado el impacto de la crisis en nuestra región<sup>2</sup>. Es decir, no es que la pandemia haya generado la desigualdad, sino que la crisis generada por la pandemia vino a resaltar un fenómeno preexistente y de larga data. Esta misma desigualdad es la que está en la base de la convulsión que se vive en muchos Estados, justamente porque no hemos logrado disminuir la inequidad en la región más desigual del planeta<sup>3</sup>.

Por otro lado, la democracia a nivel global registra el décimo quinto año

consecutivo de retroceso<sup>4</sup>. Este debilitamiento de las democracias en nuestro hemisferio se ha traducido en la crisis institucional de los organismos multilaterales de la región, en una avalancha migratoria y en el quiebre de los equilibrios de poder en América Latina. Podemos hablar de un “tiempo convulso”, en el cual Latinoamérica se aleja de la estabilidad social y política que había alcanzado desde finales de los años noventa, y en el cual la inequidad extendida hace insostenible el *statu quo* sociopolítico.

Ante este panorama, puede percibirse la existencia de un desencanto con la democracia como sistema político, lo que explicaría de cierta manera el creciente apoyo a políticos autoritarios o populistas, el aumento de los partidos, los extremismos políticos y los nacionalismos. Incluso algunos líderes de las grandes democracias occidentales muestran un verdadero rechazo respecto a las normas básicas de la democracia y son renuentes a apoyar los organismos multilaterales. Resulta preocupante que, en el anterior decenio, en Latinoamérica descendió el apoyo a la democracia de un promedio de 63% a un 48%<sup>5</sup>. De ahí que el gobierno dominicano reafirme su compromiso de fortalecer la integración regional,

2. CEPAL. (2021). *La paradoja de la recuperación en América Latina y el Caribe. Crecimiento con persistentes problemas estructurales: desigualdad, pobreza, poca inversión y baja productividad*.

3. Naum Ávila, U. (2020, junio 15). *Forbes*. Retrieved from *América Latina y el Caribe siguen siendo la región más desigual del mundo*: <https://forbescentroamerica.com/2020/06/15/america-latina-y-el-caribe-siguen-siendo-la-region-mas-desigual-del-mundo-alicia-barcelona/>

4. Freedom House (2021) *Democracy under siege*, <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2021/democracy-under-siege>

5. *Latinobarómetro* (2021), <https://www.latinobarometro.org/lat.jsp>

y apuesta por una reforma de las instituciones que rigen la gobernanza entre naciones para ampliar los espacios de diálogo y concertación que permitan enfrentar las causas estructurales de la inequidad.

Estamos a tiempo de generar cambios concertados en pos de lograr la sostenibilidad de los sistemas democráticos en cuanto estos se conviertan en un medio que asegure el desarrollo integral de las personas.

Iberoamérica sigue siendo una región relativamente pacífica. Aún estamos a tiempo de generar cambios concertados en pos de lograr la sostenibilidad de los sistemas democráticos en cuanto estos se conviertan en un medio que asegure el desarrollo integral de las personas. Esto no es una aspiración quimérica, es un imperativo de justicia. Solo podremos alcanzar la estabilidad y sostenibilidad sociopolítica si logramos que las instituciones respondan a las necesidades de nuestras poblaciones.

La sostenibilidad, tanto económica como medioambiental, es esencial para asegurar el bienestar integral de nuestra generación y de las futuras. El cambio climático es innegable<sup>6</sup>, y afecta directamente a Iberoamérica.

Por ejemplo, el informe titulado *Efectos del Cambio Climático en la Península Ibérica*, publicado por el Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF por sus siglas en inglés) pronostica para España, Andorra y Portugal una escasez extrema de agua, el aumento de la temperatura y una incertidumbre real sobre la persistencia de los ríos en las próximas tres décadas<sup>7</sup>. De igual modo, el nuevo informe de la Organización Meteorológica Mundial (OMM) augura para Latinoamérica, un futuro alarmante como consecuencia del cambio climático. Según este informe, en unas pocas décadas, aumentarán los fenómenos meteorológicos extremos amenazando la seguridad de las personas, la seguridad alimentaria, hídrica y energética, lo que iría a la par del cambio en la distribución de las precipitaciones, las tormentas y el retroceso de los glaciares, además del aumento del nivel del mar y la desaparición de ecosistemas completos<sup>8</sup>.

Hablamos de fenómenos que constituyen una verdadera amenaza

6. IPCC. (2021). *Climate Change 2021: The Physical Science Basis*. IPCC: Cambridge University Press. In Press.  
7. Do Ó, A., y Seiz, R. (2021). Efectos del Cambio Climático en la Península Ibérica: Menos lluvias y más incertidumbre para los ríos. ANP|WWF & WWF España.

8. OMM. (2021). El estado del clima en América Latina y el Caribe en 2020. *Organización Meteorológica Mundial*.

global, pues no podemos olvidar que alrededor del 57% de los bosques primarios que quedan en el mundo, los cuales almacenan unas 104 gigatoneladas de carbono, se encuentran en América Latina y el Caribe, y que según el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (UNEP) en nuestro hemisferio se conserva, alrededor del 60% de la vida terrestre mundial y diversas especies marinas y de agua dulce.

Es nuestro deber como liderazgo político emprender acciones que enfrenten tanto las causas como los efectos de este cambio climático.

Es nuestro deber como liderazgo político emprender acciones que enfrenten tanto las causas como los efectos de este cambio climático. Y aquí, las acciones deben ser bien concretas, no abstractas, por lo que debemos actuar como bloque cohesionado para cumplir tanto las directrices del Acuerdo de París como los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

En este sentido, un primer paso que puede dar la Cumbre Iberoamericana es impulsar un enfoque integral para la gestión del clima y los riesgos asociados, ofreciendo a los gobiernos y comunidades la ayuda necesaria para

reducir, evitar y minimizar los riesgos climáticos actuales y futuros. Por supuesto, este enfoque debe basarse en la toma de decisiones informadas, por lo que el apoyo de iniciativas que aumenten la información científica es esencial si deseamos aplicar decisiones pertinentes de adaptación a un clima cambiante y de fomento de la resiliencia ante los fenómenos meteorológicos extremos. Unido a esto, debemos aumentar la voluntad política y el apoyo financiero para reforzar los sistemas de alerta temprana, gestión de riesgos y de adaptación, como son los servicios meteorológicos, climáticos e hidrológicos.

Otra medida concreta que impulsa República Dominicana, dada sus características climáticas, las cuales comparte con otras naciones iberoamericanas, es otorgar como bloque una protección especial a los manglares, pues, como ya sabemos, son un recurso excepcional para fines de adaptación y mitigación en cuanto presentan la capacidad de almacenar entre tres y cuatro veces más carbono que la mayoría de los bosques del planeta, además de proporcionar otros servicios, como la estabilización de las costas, la conservación de la biodiversidad y la mitigación de los efectos de los desastres, entre muchos otros.

Además, se puede impulsar la restauración de los ecosistemas de carbono azul, como las praderas submarinas y las marismas salobres,

ya que estos poseen una valiosa oportunidad para adaptarse al calentamiento global y mitigar sus efectos.

En cuanto a la cuarta revolución industrial, no se puede negar que la mayor parte de nuestros países han alcanzado un gran avance en la diversificación de la producción nacional, y que ya superamos en gran medida el estadio en el que solo éramos considerados como exportadores de materia prima. Pero este crecimiento no ha significado la desaparición de problemas estructurales como la ya mencionada desigualdad, la poca productividad y la baja inversión<sup>9</sup>.

Es decir, el modelo productivo imperante en nuestros países parece haberse agotado y no hemos logrado como bloque alcanzar los niveles de productividad necesarios para reducir la pobreza general ni las desigualdades tanto dentro como entre los países.

Ahora bien, tenemos plena conciencia de que este modelo solo puede ser superado mediante grandes acuerdos multilaterales. En palabras de la anterior Secretaria General Rebeca Grynspan, “en una crisis como la actual, de la Cooperación Iberoamericana surgen acciones, propuestas y planes de trabajo conjuntos que son parte importante de la solución, de la salida y la recuperación en la región”.

República Dominicana ha propuesto buscar nuevos mecanismos de financiamiento que permitan la transición hacia un nuevo modelo de desarrollo justo, verde y sostenible. Este financiamiento debe ir dirigido a la innovación, el desarrollo de industrias culturales, tecnológicas, el turismo sostenible, energías renovables, entre otras, y deberá estar subordinado a que los proyectos receptores de ese financiamiento cumplan con requisitos de igualdad de género, sostenibilidad y resiliencia, justicia y equidad.

Un mecanismo que consideramos idóneo para esto es el establecimiento de un Fondo de Recuperación y Reestructuración con el objetivo de ofrecer a los países los instrumentos financieros para hacer una transición hacia una nueva economía, caracterizada por el desarrollo sostenible y la innovación. República Dominicana ha expresado su intención de trabajar en ese camino en cuanto este Fondo busca convertirse en catalizador de una transformación regional que tenga la agenda del siglo XXI al centro, y no al margen. En esta línea, la pasada reunión de Ministros y Ministras de Hacienda y Economía del 26 de mayo del año en curso abordó la necesidad de crear estos mecanismos renovadores de financiamiento.

Al respecto, buscamos mecanismos para permitir a los países de renta

---

9. CEPAL. (2021). *Panorama Social de América Latina 2020*. CEPAL.

media un mayor acceso a nuevos fondos a través, por ejemplo, de emisiones creativas de los Derechos Especiales de Giro. Esto ayudaría a apalancar la deuda de estos países y además a corregir una injusticia histórica, ya que Latinoamérica es la única región cuyos organismos financieros no son tenedores de Derechos Especiales de Giro.

Nuestro país apuesta por el esfuerzo mancomunado y no escatimará recursos en pos de lograr unificar criterios y concertar medios que mejoren la calidad de vida de nuestros pueblos iberoamericanos.

Además, pretendemos seguir los trabajos de la Secretaría Pro t mpore de Andorra, en la que se aprobó la Estrategia Iberoamericana de Innovación, desarrollando una agenda de industria 4.0 en el contexto de esa estrategia. La idea es avanzar en la

integración digital de la región para que juntos seamos más competitivos en el mundo de hoy.

República Dominicana asumió en abril de 2021 la Secretaría Pro T mpore de la Conferencia y se prepara para ser la sede de la XXVIII Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de Iberoamérica, bajo el lema: "Juntos por una Iberoamérica justa y sostenible".

Nuestro país apuesta por el esfuerzo mancomunado, y no escatimará recursos en pos de lograr unificar criterios y concertar medios que mejoren la calidad de vida de nuestros pueblos iberoamericanos. Siguiendo el lema que hemos elegido, durante todo el período que República Dominicana ostente la SPT de la Conferencia Iberoamericana, trabajaremos arduamente para el establecimiento de un fondo de recuperación y reestructuración, que sea la base de una gran alianza regional por el desarrollo, y que facilite no solamente la recuperación pospandemia, sino el tránsito hacia un nuevo orden económico, justo, verde y, sobre todo, sostenible para todos los hombres y mujeres.





# Europa y América Latina y el Caribe ante el reto de una recuperación justa, inclusiva y sostenible



**Leire Pajín\***  
Fundación EU-LAC

---

*La pandemia ha puesto en evidencia las vulnerabilidades de un modelo de desarrollo desigual e injusto. Necesitamos reforzar la cooperación birregional entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe. Fortalecer los mecanismos multilaterales de colaboración será clave para dotarnos de una gobernanza global sólida y efectiva, con la Agenda 2030 como la mejor hoja de ruta posible.*

## La pandemia del coronavirus y el reto de la gobernanza global

Antes del estallido de la pandemia, la comunidad científica había advertido de forma reiterada sobre la posibilidad de que el mundo pudiera sufrir una crisis sanitaria de características semejantes. Al mismo tiempo, voces expertas del ámbito del desarrollo como las del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible<sup>1</sup>, apuntaban los riesgos que una emergencia de estas características podía llevar aparejados para el desarrollo global, teniendo en cuenta las vulnerabilidades estructurales pre-existentes. Y así ha sido. La pandemia se ha mostrado al tiempo como un

---

\* Leire Pajín Iraola, Presidenta Fundación EU-LAC, Presidenta Red Española para el Desarrollo Sostenible (REDS) y Directora Desarrollo Sostenible del Instituto de Salud Global de Barcelona (ISGlobal).

1. UN Sustainable Development Group. <https://unsdg.un.org/es>

síntoma y un elemento potenciador de una crisis sistémica global que el planeta viene sufriendo desde hace años, evidenciando las limitadas capacidades de resiliencia del sistema. El balance, 19 meses después, deja más de 231 millones de personas infectadas y más de cuatro millones fallecidas en todo el mundo, la mitad de ellas en América Latina y el Caribe, según la Organización Panamericana de la Salud. Al mismo tiempo, la recesión ocasionada por la COVID-19 ha impactado de forma singular en todas las economías: en las avanzadas y emergentes, ampliando las brechas de desigualdad ya existentes; y entre los países de renta media y baja, con dificultades añadidas tanto en la dinámica y acceso a la vacunación necesaria para la salida de la crisis, como en la capacidad de implementar políticas para la recuperación económica y la protección social. En términos de empleo, según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en 2020 la pandemia desencadenó la mayor crisis que han experimentado los mercados laborales, con una desocupación que se incrementó en nueve puntos llegando a tasas de desempleo de un 46,9% en la región<sup>2</sup>. Una crisis que ha afectado especialmente a las

mujeres, con grandes reducciones en el número de trabajadoras asalariadas y menores posibilidades de desarrollar acciones emprendedoras; o en el entorno familiar, con el incremento del trabajo de cuidados no remunerado y la amenaza de la violencia de género. Todo ello queda sobradamente documentado en el informe, “*Los impactos sociales y económicos del COVID-19 en las mujeres. Resultados: una revisión actualizada*” del Center for Global Development<sup>3</sup>, que deja constancia de cómo los importantes avances en derechos conseguidos son frágiles logros que pueden revertirse.

Más allá de un virus letal como el de la COVID-19, la enorme magnitud de esta crisis está también relacionada con una acción humana poco sostenible y con las carencias estructurales del actual modelo de desarrollo. A esta crisis de globalización, que el sociólogo Ulrich Beck describió como “la sociedad del riesgo mundial”<sup>4</sup>, se suma un escenario internacional marcado por la insuficiencia y deterioro de los mecanismos de gobernanza globales en un clima político y social polarizado. En este contexto, la relación entre Europa y América Latina y el Caribe no puede explicarse sin

2. Estudio económico de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) “Dinámica laboral y políticas de empleo para una recuperación sostenible e inclusiva más allá de la crisis del COVID-19”. 2021. [https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/47192/S2100393\\_es.pdf](https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/47192/S2100393_es.pdf)

3. The Impacts of COVID-19 on Women's Social and Economic Outcomes: An Updated Review of the Evidence. Megan O'Donnell, Shelby Bourgault, Lotus McDougal, Nabamallika Dehingia, Wendy Wei Cheung, and Anita Raj. CGD Policy Paper 225. August 2021. Center for Global Development.

4. Beck, Ulrich (2008), La sociedad del riesgo mundial. En busca de la seguridad perdida, Barcelona, Paidós.

reconocer los cambios sucedidos en las últimas décadas: desde la guerra fría y los distintos conflictos políticos, hasta el surgimiento de nuevas democracias y el estallido de sucesivas crisis económicas. Asistimos hoy a nuevos escenarios en ambas regiones. En el caso de América Latina, con una transición política que reta de forma notable la fortaleza de sus instituciones regionales. En el de Europa, con nuevos e inesperados escenarios como el del Brexit y otras diferencias internas, que ponen en riesgo los fundamentos de la integración europea. A esto se suma el surgimiento de la región de Asia-Pacífico como socio comercial inevitable, y el acercamiento de la política exterior de Estados Unidos hacia ambas regiones. Estos cambios políticos nos obligan a reexaminar las ventajas y potencialidades de una asociación estratégica birregional UE-ALC desde una perspectiva de valores, problemas y soluciones compartidos, pero sobre todo a identificar los desafíos de una agenda común renovada.

Tanto la Unión Europea como América Latina y el Caribe se encuentran, en algunos temas trascendentales, en el mismo lado de la historia. La visión de ambas regiones refleja preocupaciones comunes en torno a los desafíos del planeta,

el orden mundial y las relaciones interregionales, especialmente en cuestiones de desarrollo y comercio. En este sentido, la superación de la pandemia puede tener el potencial de renovar el entendimiento y la cooperación, atesorando las ventajas de la relevancia estratégica mutua frente a la polaridad creciente. Más allá de errores pasados y altibajos en las relaciones entre ambas regiones, la pandemia y sus consecuencias podrían convertirse en un motivo para reactivar vínculos y renovar la cooperación conjunta, tanto en el futuro inmediato como a largo plazo. Tal y como advertía Josep Borrell, Alto Representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad de la Comisión Europea, ***“es en momentos de crisis agudas cuando se ponen a prueba los vínculos entre países amigos. Y esta crisis nos ha vuelto a recordar que nuestra resiliencia depende también de la cooperación internacional. De esta crisis, solo saldremos unidos”***<sup>5</sup>. El vínculo entre nuestras regiones debe superar asimetrías pasadas y basarse en una relación de igualdad desde la cual impulsar una cooperación renovada, con la Agenda 2030 de Naciones Unidas como guía de consenso internacional. En este sentido, las respuestas para enfrentar la pandemia están dando lugar a formas de cooperación más allá de la tradicional ayuda al desarrollo.

---

5. “La UE y América Latina y el Caribe: aunar esfuerzos frente a la Covid 19” Josep Borrell. Alto Representante Acción exterior UE (20 septiembre 2020) <https://www.fundacioncarolina.es/la-ue-y-america-latina-y-el-caribe-aunar-esfuerzos-frente-a-la-covid-19/>

## El rol de las organizaciones regionales: reforzar el multilateralismo para una recuperación inclusiva y sostenible

En el periodo inmediatamente anterior a la pandemia, el estado de las relaciones UE-ALC atravesaba una fase de estancamiento debido a múltiples factores, tanto internos como externos. Frente a ello, hoy tenemos una gran oportunidad para fortalecer de nuevo nuestros lazos e impulsar juntos la recuperación justa, sostenible e inclusiva que ambas regiones necesitan. Prueba de ello es la Reunión Ministerial Informal de la Unión Europea y América Latina y el Caribe celebrada el pasado 14 de diciembre de 2020, en la que se destacaron las oportunidades que ofrece **“la amplia red de acuerdos de asociación y acuerdos comerciales entre la UE y los socios de ALC para atraer inversiones e impulsar la recuperación económica a ambos lados del Atlántico”**<sup>6</sup>. Se trata de un punto de inflexión para la relación de ambas regiones en materia de autonomía estratégica, en el ámbito geopolítico y en la transición hacia nuevos modelos de

desarrollo. La Fundación EU-LAC, que reúne de manera exclusiva a 60 países de las dos regiones, la Comisión Europea y los representantes pro-tempore de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), impulsa el cumplimiento e implementación de estos acuerdos y potencia la cooperación birregional con recomendaciones para políticas públicas de impacto en el contexto de la recuperación. Una acción que converge con iniciativas conjuntas implementadas por la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) en favor de la asociación estratégica birregional.

Las respuestas para enfrentar la pandemia están dando lugar a formas de cooperación más allá de la tradicional ayuda al desarrollo.

La XXVII Cumbre Iberoamericana celebrada bajo el lema **“Innovación para el desarrollo sostenible – Objetivo 2030. Iberoamérica frente al reto del coronavirus”**<sup>7</sup>, abogó por fortalecer el multilateralismo y alcanzó acuerdos

---

6. Comunicado Conjunto. Reunión Ministerial Informal de la UE y América Latina y el Caribe, del 14 de diciembre de 2020, <https://www.diplomatie.gouv.fr/es/fichas-de-paises/america/america-latina/union-europea-y-america-latina-el-caribe/article/comunicado-conjunto-ue27-reunion-ministerial-informal-de-america-latina-y-el>

7. Declaración de Andorra: Innovación para el Desarrollo Sostenible – Objetivo 2030. Iberoamérica frente al reto del Coronavirus, aprobada durante la XXVII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno realizada de forma semi presencial el 21 de abril de 2021. <https://www.segib.org/wp-content/uploads/Declaracio%CC%81n-XXVII-Cumbre-Andorra-ES.pdf>

importantes para impulsar medidas orientadas a la recuperación. Entre ellas, hitos en salud global como la garantía del derecho a la salud a través del acceso equitativo y universal a las vacunas en la respuesta a emergencias sanitarias; el impulso a un tratado internacional de preparación y respuesta ante las pandemias; o la iniciativa sobre Chagas Congénito, para eliminar la transmisión materno-infantil de la enfermedad. En el área económica se puso el foco en el alivio a la deuda externa y el acceso al financiamiento externo, claves para afrontar otras medidas sociales o medioambientales, con la aprobación de un Observatorio de Desarrollo Sostenible y Cambio Climático Iberoamericano. También se aprobó la *Iniciativa Iberoamericana de Prevención y Erradicación de la Violencia de Género*, primera plataforma de cooperación sur-sur con implicación institucional y potencial para convertirse en un referente regional e internacional. Sin duda, hay que reconocer a Rebeca Grynspan la contribución y el impulso de estos acuerdos. Durante su mandato, la SEGIB ha sido capaz de construir sólidos puentes de diálogo entre gobiernos y sociedades civiles en todas sus formas organizadas. Desde la Fundación EU-LAC continuaremos colaborando estrechamente con la SEGIB en el objetivo compartido

de consolidar el espacio de diálogo político y la cooperación entre nuestras regiones.

## El impacto de la pandemia en los Objetivos de Desarrollo Sostenible

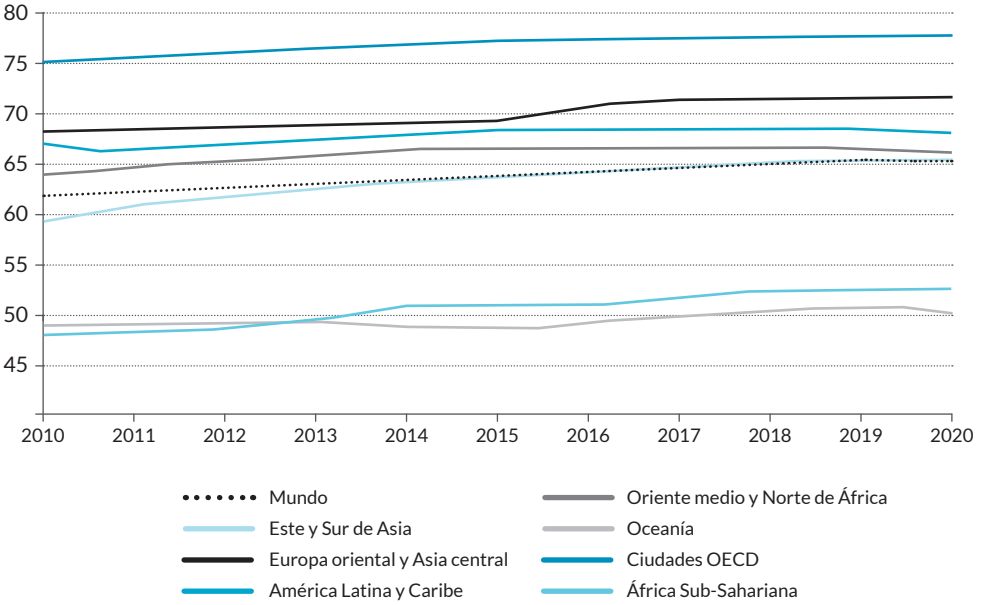
La Edición 2021 del *Informe de Desarrollo Sostenible*, impulsado por la Sustainable Development Solutions Network (SDSN)<sup>8</sup> de Naciones Unidas contiene información rigurosa y actualizada sobre los progresos y retrocesos que 165 países de todo el mundo registraron el año pasado en su implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Antes de la COVID-19, los indicadores mostraban avances significativos en muchas regiones de cara a la “*década de acción*” (2020-2030), llamada así para impulsar y acelerar los avances necesarios para el año 2030. Sin embargo, la pandemia ha limitado muchos de esos progresos y, por primera vez desde 2015, todos los países y regiones del mundo han sufrido retrocesos importantes en el logro de los ODS.

Los países de ALC necesitan mayores esfuerzos para reducir las enormes desigualdades de ingresos y riqueza (ODS 10) y afrontar una mejora de su protección social. El acceso y calidad a

---

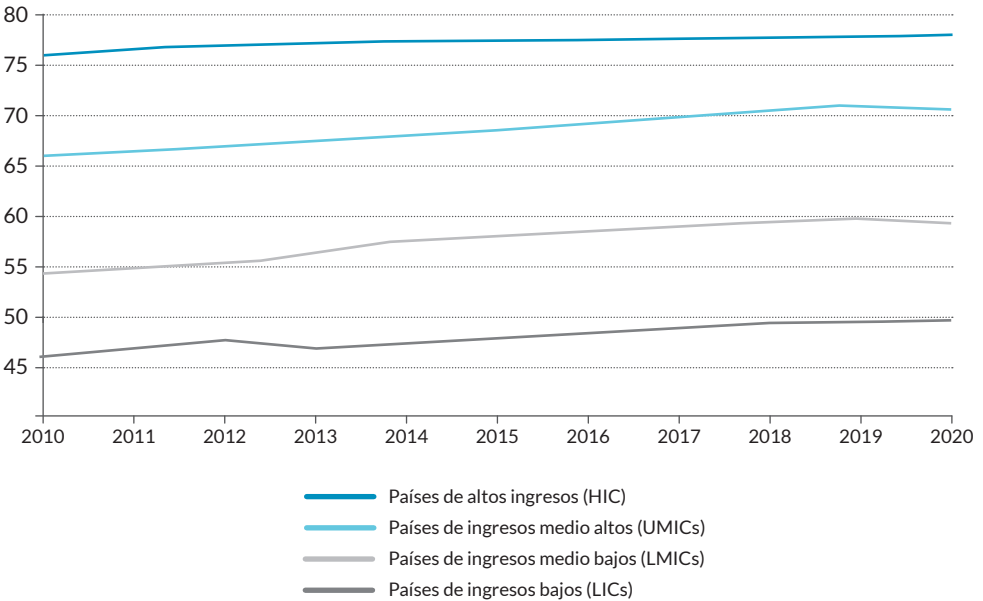
8. SUSTAINABLE DEVELOPMENT REPORT 2021. Includes the SDG Index and Dashboards The Decade of Action for the Sustainable Development Goals By Jeffrey D. Sachs, Christian Kroll, Guillaume Lafortune, Grayson Fuller, and Finn Woelm. <https://s3.amazonaws.com/sustainabledevelopment.report/2021/2021-sustainable-development-report.pdf>

## Gráfica 1 Progreso ODS por regiones (2010-2020)



Source: Author's analysis

## Gráfica 2 Progreso ODS por grupo (2010-2020)



Source: Author's analysis

Gráfica 1 y 2: SUSTAINABLE DEVELOPMENT REPORT 2021. SDSN.

los servicios e infraestructuras (ODS 9) debe mejorarse para abordar a su vez progresos tanto en salud como en agua y saneamiento (ODS 3 y 6), áreas donde persisten desafíos importantes a pesar de los avances de los últimos años. La región enfrenta las tasas de homicidio más altas del mundo, con elevados niveles de corrupción percibida que explican tendencias negativas en las metas referidas a la paz, la justicia y unas instituciones fuertes (ODS 16). Se requieren más esfuerzos para desvincular el crecimiento económico del impacto ambiental negativo (ODS 12, 13, 15) con avances en energía asequible y limpia (ODS 7).

Se requieren más esfuerzos para desvincular el crecimiento económico del impacto ambiental negativo (ODS 12, 13, 15) con avances en energía asequible y limpia (ODS 7).

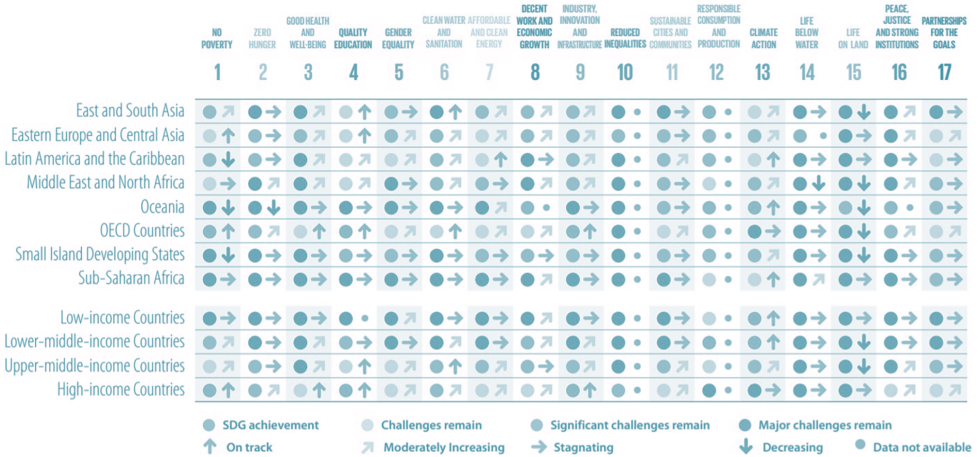
En el caso de los estados miembros de la UE, a pesar de su mejor desempeño en metas relacionadas con los aspectos socioeconómicos y el acceso a servicios, los impactos de la pandemia en salud (ODS 3) advierten de la erosión de los sistemas sanitarios, y de la necesidad de fortalecer resiliencia y prevención, y generar indicadores internacionales

para evaluar amenazas a la salud global. En cuanto al cambio climático y la protección de la biodiversidad (ODS 13, 14 y 15), se reclaman más esfuerzos respecto a las emisiones de gases de efecto invernadero y los efectos secundarios en terceros países, con impactos ambientales negativos a través del comercio y el consumo generados fuera de las fronteras europeas (ODS 9). El aumento de las desigualdades (ODS 13), tanto en los ingresos como en el acceso a los servicios, tiene un impacto negativo en la educación referida a la brecha digital (ODS 4), el aumento del desempleo (ODS 8) o la brecha salarial de género (ODS 5), entre otros. La generación de necesidades diferenciadas en áreas urbanas de alta densidad de población y zonas rurales (ODS 12) es otro aspecto a subrayar. En general, los estados miembros de la UE están más cerca de lograr los ODS que otros grupos de países, pero ninguno de ellos lo lograría con su actual desempeño.

Ante estos resultados negativos, Naciones Unidas identifica seis transformaciones clave para guiar a los gobiernos y promover la participación de la sociedad civil y el sector privado en el diseño de políticas públicas de impacto en el largo plazo, que tengan en la Agenda 2030 su hoja de ruta. Así lo sugiere el *Sustainable Development Report 2021*. Aspectos como la revolución digital, la educación, la salud, la descarbonización o la sostenibilidad de los océanos y de las ciudades forman parte de un todo

### Gráfica 3

## Paneles de control de los ODS 2021 (niveles y tendencias) por región y grupo de ingresos



Note: excluding OECD specific indicators. Population-weighted averages. Source: Author’s analysis

Gráfica 3: SUSTAINABLE DEVELOPMENT REPORT 2021. SDSN.

para lograr un crecimiento económico respetuoso con el planeta y capaz de impulsar una recuperación completa, que llegue también a los países con más dificultades de financiación y con servicios públicos más debilitados.

## La apuesta por la Agenda 2030 y la mejora de las gobernanzas globales

Vivimos un tiempo excepcional que requiere de corresponsabilidad y compromiso en la inversión para el cumplimiento de los ODS. La Agenda 2030 sale reforzada como guía de consenso internacional para una recuperación inclusiva y sostenible por su capacidad de acelerar la regeneración del tejido económico,

social y ambiental. Su visión holística, interdisciplinar y multidimensional permite impulsar misiones innovadoras en torno a las políticas públicas, movilizandorecursos privados y todo el talento social, científico, académico y empresarial desde un renovado contrato social basado en la corresponsabilidad. La suma de estas capacidades innovadoras contribuye a generar soluciones eficaces, adaptadas a cada contexto y singularidad territorial, y al mismo tiempo replicables y escalables, catalizando las expectativas de actores interesados en asumir riesgos e invertir a largo plazo en políticas públicas sostenibles.

Para pasar de un modelo de relaciones transnacionales a la colaboración



## Gráfica 4 Incubadora de alianzas EDD



Gráfica 4: PROCESO DE INCUBACIÓN DE ALIANZAS DE EL DÍA DESPUÉS (EDD)

público-privada-social serán necesarios cambios institucionales y organizativos profundos, así como la generación de incentivos. Será complejo, pero no imposible, y ya se están dando casos de alianzas innovadoras que demuestran que estas nuevas formas de colaboración son viables. Reconocida por Naciones Unidas como buena práctica en favor de los ODS, la plataforma *El Día Después*<sup>9</sup> aborda desafíos sociales, económicos, medioambientales y de gobernanza a través de la inteligencia colectiva. Y lo hace fomentando la

colaboración multiactor en distintas comunidades de conocimiento y práctica, para compartir experiencias e intereses comunes que confluyen en el diseño de políticas públicas mediante una incubadora de alianzas transformadoras. Actores diversos trabajan de manera continua con un propósito común: el cumplimiento de la Agenda 2030. Mediante pautas y metodologías concertadas, se impulsan alianzas que generen valor social y contribuyan a una recuperación inclusiva y sostenible desde lo local a lo global.

9. [www.eldiadespues.org](http://www.eldiadespues.org)

## Retos para una reforzada relación birregional: recomendaciones mirando al futuro

Mediante la construcción de alianzas estratégicas basadas en valores compartidos, la Agenda 2030, el multilateralismo y la integración regional, la cooperación birregional suma mayores posibilidades de recuperación socioeconómica. Un objetivo que solo será posible si previamente la pandemia está controlada. Tal y como afirma Rafael Vilasanjuan, Director de Análisis y Desarrollo del Instituto de Salud Global de Barcelona (ISGlobal), ***“la salud mundial ha dejado de ser un bien al servicio de los países con economías más avanzadas, para convertirse en el principal activo de la seguridad mundial”***<sup>10</sup>. Se trata de una acertada observación que pone el foco en el aumento del ritmo de distribución de vacunas para frenar cuanto antes el avance global del virus y las nuevas variantes. Según COVAX<sup>11</sup>, solo el 20% de las personas de los países de renta baja o media-baja ha recibido la primera dosis de la vacuna contra el coronavirus, en comparación con el 80% de las naciones de ingresos altos o medio-altos. Frente a esta desigual

distribución de vacunas en el mundo, el mecanismo de reparto COVAX aspira a distribuir equitativamente 2.000 millones de dosis a finales de 2021. Este instrumento innovador, decisivo en la creación de capacidades de fabricación, compra y distribución de vacunas para los países más vulnerables, tiene un alcance limitado a solo 92 países de renta baja y media baja. Mientras todas las personas, en todo el mundo, no tengan acceso a vacunas asequibles y seguras, la recuperación quedará en suspenso. La comunidad internacional no debe postergar desafíos como la liberalización temporal de las patentes para aumentar la producción, promover guías y protocolos basados en la evidencia científica y facilitar el acceso a medicamentos esenciales. La cooperación entre la UE y ALC debe priorizar la salud global, compartiendo el mejor conocimiento y los avances en investigación científica entre nuestras regiones, para fortalecer los sistemas sanitarios y reforzar capacidades de preparación y respuesta ante pandemias, crisis medioambientales y otros desafíos globales. Pero además, los efectos del cambio climático y la pérdida de biodiversidad serán mucho más profundos y devastadores que la pandemia. Por ello, resulta

10. “La salud, del desarrollo a la seguridad global” Rafael Vila Sanjuan. Serie CIDOB Multilateralismo sanitario: se busca gobierno para la salud global. 7/2021 [http://www.cidob.org/es/articulos/cidob\\_report/n\\_7/multilateralismo\\_sanitario\\_se\\_busca\\_gobierno\\_para\\_la\\_salud\\_global](http://www.cidob.org/es/articulos/cidob_report/n_7/multilateralismo_sanitario_se_busca_gobierno_para_la_salud_global)

11. COVAX es el pilar del Acelerador ACT, para el acceso de vacunas de la COVID-19, puesto en marcha por la Coalición para la Promoción de Innovaciones en pro de la Preparación ante Epidemias (CEPI), la Alianza Gavi para las Vacunas (Gavi) y la Organización Mundial de la Salud (OMS).

imperante reducir a la mitad el nivel de emisiones globales de gases de efecto invernadero antes de 2030, asunto de discusión decisiva en la cumbre COP26 de Glasgow. La digitalización e innovación, tanto en los ámbitos productivo y educativo como de los servicios públicos, son otras de las prioridades en las agendas de recuperación inclusiva. La pandemia ha puesto de manifiesto la importancia de las tecnologías digitales en el mantenimiento de los servicios sociales, el teletrabajo, las transacciones, la educación o la atención médica. El uso creciente de estas aplicaciones digitales impone la necesidad de un acceso universal a los servicios de banda ancha como clave para la inclusión, para ofrecer oportunidades económicas y para proteger la salud pública. Existen todavía déficits en el análisis de datos para la generación de modelos de intervención, lo que pone de relieve la conexión de la ciencia con las políticas públicas. Es fundamental universalizar el acceso, promover la formación y fomentar la investigación en red para maximizar el potencial del ecosistema digital, como propone *la Agenda digital para América Latina y el Caribe (eLAC)*<sup>12</sup>, una iniciativa impulsada por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) que plantea

el uso de tecnologías digitales como instrumentos de desarrollo sostenible. Mitigar las desventajas preexistentes y afrontar cambios estructurales para promover la autonomía económica de las mujeres, revertir los mercados de trabajo precarios sin protección social, reconocer la importancia de la economía del cuidado, impulsar la corresponsabilidad en los hogares y erradicar la violencia de género son asuntos urgentes para el presente. Las agendas de recuperación tienen la oportunidad de canalizar su inversión hacia sectores que promuevan el desarrollo sostenible potenciando la competitividad a través del empleo verde y de políticas de movilidad sostenible en ciudades; de la industria manufacturera de la salud; de la bioeconomía y de los servicios ecosistémicos; de la economía circular y el turismo sostenible; de la revolución digital y la economía de los cuidados. Retos globales que implican acuerdos multilaterales para facilitar esquemas de alivio y reestructuración de la deuda y una fiscalidad más justa.

Transformemos la crisis en oportunidad para abordar las vulnerabilidades estructurales previas y los retos presentes, así como para estar preparados para los desafíos globales futuros.

---

12. *Agenda digital para América Latina y el Caribe (eLAC)*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. CEPAL 2021-2022. <https://www.cepal.org/es/agenda-digital-america-latina-caribe-elac2022/agenda-digital-2022>



# La relación Estados Unidos– América Latina: 30 años



**Bruno Binetti y Michael Shifter\***

*Diálogo Interamericano*

---

*A pesar de la proximidad geográfica y los lazos históricos, las relaciones entre Estados Unidos y América Latina hoy son cordiales pero distantes. Desde hace tiempo no existe una agenda compartida ni discusiones a nivel hemisférico sobre los problemas más apremiantes, como la respuesta a la COVID-19, el deterioro de la democracia, el cambio climático y la cooperación económica.*

La falta de dinamismo del vínculo no es nueva. Desde comienzos del siglo XXI, cambios políticos en América Latina -como el ascenso de la izquierda en muchos países- han alejado a la región de Washington. Por su parte, Estados Unidos prioriza otras áreas del mundo, como Medio Oriente y crecientemente Asia, y solo mira hacia el sur cuando estallan crisis con impacto doméstico, como la migración en la frontera con México.

También se produjeron transformaciones a nivel global. El ascenso de China y su creciente presencia diplomática y económica en América Latina marcaron un cambio de época: por primera vez en un siglo Estados Unidos no es la potencia indiscutida en la región. La influencia de Washington sigue siendo

---

\* Michael Shifter es presidente del Diálogo Interamericano. Bruno Binetti es investigador no residente del Diálogo Interamericano y candidato de doctorado en la London School of Economics.

considerable, especialmente en México y Centroamérica, pero parece ir en declive.

En este artículo analizaremos las últimas tres décadas de relación entre Estados Unidos y América Latina, destacando cambios y continuidades que ayuden a entender la situación actual. A grandes rasgos, la cooperación hemisférica tuvo un auge al terminar la Guerra Fría, pero durante los 2000 comenzó un estancamiento que se mantiene hasta hoy.

## El optimismo de la “era neoliberal”

Tras la caída de la Unión Soviética, un Estados Unidos fortalecido y confiado impulsó una agenda hemisférica basada en la promoción de la democracia liberal y el libre mercado. Muchos países latinoamericanos se sumaron con entusiasmo: querían consolidar sus frágiles democracias y buscaban dejar atrás la “década perdida” de los años 80, signada por la inestabilidad económica y las crisis de deuda. Líderes cercanos a Washington ganaron el poder en casi toda la región.

El resultado fue la difusión del llamado Consenso de Washington, basado en la liberalización del comercio, la desregulación financiera, las privatizaciones de activos públicos y, en términos generales, una reducción del rol del Estado en la economía. En 1992, con apoyo bipartidista en Estados Unidos, se firmó el Acuerdo

de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA) con México y Canadá. Para los presidentes George H. W. Bush y Bill Clinton, el acuerdo generaría oportunidades de negocios para las empresas estadounidenses y potenciaría el desarrollo en México, reduciendo la emigración. Tal era la confianza en los beneficios del libre comercio que, tras la firma del NAFTA, Clinton reflató la idea de Bush padre de crear un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA).

Además del liberalismo económico, el segundo pilar de la cooperación hemisférica durante los años 90 fue la democracia. En contraste con la época de la Guerra Fría, cuando en nombre del combate al comunismo Washington apoyó dictaduras en la región, se instaló la idea de que la preservación de la democracia no era solo un tema doméstico, sino una responsabilidad colectiva. La Organización de Estados Americanos (OEA) cobró nuevo protagonismo en este marco como institución dedicada a la defensa de valores comunes como la democracia y los derechos humanos.

En 1994 (tres años después de la primera Cumbre Iberoamericana), Clinton fue anfitrión en Miami de la primera Cumbre de las Américas, donde los presidentes se reunieron bajo el lema “Democracia, Libre Comercio y Desarrollo Sostenible en las Américas”, todo un símbolo de la época. En 2001, ya bajo el gobierno de George W. Bush y tras la experiencia

autoritaria en Perú bajo Alberto Fujimori, se firmó la Carta Democrática Interamericana. La Carta formalizó todas las resoluciones y protocolos de la OEA para la defensa colectiva de la democracia, incluyendo sanciones para países que retornen al autoritarismo.

Tras la caída de la Unión Soviética, un Estados Unidos fortalecido y confiado impulsó una agenda hemisférica basada en la promoción de la democracia liberal y el libre mercado. Muchos países latinoamericanos se sumaron con entusiasmo.

La política de los Estados Unidos hacia el único autoritarismo de la región, Cuba, fue de aislamiento y presión con la esperanza de que el régimen castrista caería sin el apoyo soviético. En 1996, con la anuencia de Clinton y el apoyo de la comunidad cubana de Florida, el Congreso estadounidense codificó por ley el embargo comercial contra la isla, haciéndolo más difícil de revertir.

Finalmente, durante la posguerra fría aumentó la importancia de la lucha contra el narcotráfico dentro

de la agenda de Estados Unidos hacia América Latina. La “guerra contra las drogas”, lanzada por el presidente Nixon, se había extendido a América Latina. En 1989, por ejemplo, Bush padre ordenó la invasión de Panamá para expulsar al dictador Manuel Noriega, antiguo colaborador de la CIA acusado de narcotráfico. En 2000, Clinton negoció el Plan Colombia, mediante el cual Estados Unidos otorgaría 10.000 millones de dólares en asistencia a Colombia hasta 2015 para combatir a las guerrillas, vinculadas al tráfico de drogas.

## La división de los años 2000

Los primeros meses del gobierno de George W. Bush sugerían la continuidad del enfoque hacia América Latina iniciado por su padre y mantenido por Clinton. Ex gobernador de Texas, el primer viaje oficial de Bush hijo como presidente fue a México, y no a Canadá como era costumbre. Durante su viaje, el presidente apoyó la reciente democratización mexicana y prometió una nueva era de cooperación en asuntos económicos, migratorios y de seguridad.

Ese optimismo terminó el 11 de septiembre de 2001, el día de los atentados en Nueva York y Washington y, casualmente, el de la firma de la Carta Democrática Interamericana. La firma unánime de la Carta, y la invocación del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) por primera vez en

la historia en solidaridad con Estados Unidos, muestran la fortaleza de los vínculos en esta época.

A partir de entonces, sin embargo, la prioridad absoluta de la Administración Bush pasó a ser la guerra contra el terrorismo en Medio Oriente y las invasiones de Afganistán e Irak. América Latina nunca recuperaría la importancia que tuvo para Estados Unidos durante los años 90. Dada la historia de intervenciones de Estados Unidos en la región durante el siglo XX, varias hechas en nombre de la democracia, no es sorprendente que el unilateralismo de la Administración Bush haya generado particular rechazo en América Latina.

El distanciamiento entre Estados Unidos y América Latina se acentuó más aún debido al ascenso de líderes de izquierda en la región, que buscaban una política exterior más autónoma y diversificada. Para entonces, las reformas promercado estaban mostrando sus límites, y el aumento de la pobreza y la desigualdad en muchos países resaltaron la importancia de la “cuestión social”.

Los gobiernos de izquierda de América del Sur (algunos moderados y otros más radicales) pudieron responder a estas demandas sociales debido al auge de las materias primas generado por la demanda de China. Casi de repente, a partir de 2003 las exportaciones suramericanas de petróleo, soja, cobre, hierro y otras commodities

se dispararon en cantidad y precio, alimentando un boom económico.

La confluencia de estos tres factores —unilateralismo en Estados Unidos, ascenso de la izquierda latinoamericana y crecimiento económico en la región— tensionaron los vínculos. La cumbre de las Américas en Mar del Plata, Argentina, de 2005 escenificó el mal clima y marcó el final de la iniciativa del ALCA, resistida por varios países y también dentro de Estados Unidos.

Dada la historia de intervenciones de Estados Unidos durante el siglo XX, varias hechas en nombre de la democracia, no es sorprendente que el unilateralismo de la Administración Bush haya generado particular rechazo en América Latina.

Sin dudas, el más célebre de los líderes izquierdistas anti-estadounidenses fue Hugo Chávez, presidente de Venezuela desde 1999 hasta su muerte en 2013. Fortalecido por la bonanza petrolera, Chávez se propuso crear un polo de países contrarios a Washington al que se sumaron Cuba y eventualmente

Bolivia, Ecuador y algunos países caribeños. Al confrontar directamente con el venezolano y apoyar un golpe en 2002, la Administración Bush solo reforzó el liderazgo de Chávez.

Al mismo tiempo, otros países mantuvieron buenas relaciones con Washington en este tiempo. Por ejemplo, la Administración Bush firmó tratados de libre comercio con Centroamérica, Chile, Colombia y Panamá. En Colombia, además, el presidente Álvaro Uribe abrazó la agenda de Bush e incorporó al Plan Colombia en la guerra contra el terrorismo.

Por otra parte, la situación colombiana mostró los límites de la “guerra contra las drogas” de Washington. El apoyo de Estados Unidos permitió al Estado colombiano recuperar territorios y debilitar a los cárteles de droga y a los grupos armados. Pero no sirvió para reducir el flujo de drogas hacia Estados Unidos, porque los grupos criminales se adaptaron trasladando parte de sus operaciones a México y Centroamérica. En los años siguientes, este sería un nuevo motivo de preocupación para la Casa Blanca.

## Los intentos de Obama

Aunque sus prioridades eran otras, el presidente Barack Obama intentó devolver a las relaciones con América Latina una estabilidad y un tono positivo que habían perdido bajo su predecesor. Su Administración tuvo

iniciativas puntuales que fueron bien recibidas, pero que no cambiaron sustancialmente el vínculo. Bajo Obama también se profundizó la polarización social y política en Estados Unidos, que había comenzado bajo Bush, y la radicalización de parte del Partido Republicano. La búsqueda de consensos se hizo imposible y las instituciones estadounidenses se volvieron cada vez más disfuncionales.

Bajo la presidencia de Donald Trump se exacerbó la tendencia estadounidense de preocuparse por América Latina solo en temas de impacto electoral. Trump utilizó a México como chivo expiatorio en dos asuntos cruciales para sus votantes: la inmigración y el comercio.

La preocupación de Washington por la inmigración desde el sur se mantuvo con Obama, aunque cambió de foco. Para 2010 el porcentaje de mexicanos entre los nuevos inmigrantes indocumentados había caído, pero subía el número de ciudadanos de países del Triángulo Norte (Guatemala, El Salvador y Honduras) que intentaban ingresar a los Estados



Unidos. Muchos de ellos huían de la espiral de violencia en la que estaban sumidos sus países y de la falta de oportunidades económicas.

A nivel doméstico, Obama aceleró las deportaciones de inmigrantes indocumentados, pero también protegió a quienes habían emigrado de jóvenes (mediante el programa DACA). Asimismo, lanzó la “Alianza para la Prosperidad”, un plan para abordar las “causas profundas” de la emigración desde el Triángulo Norte. El objetivo de la Alianza, coordinada por el entonces vicepresidente Joe Biden, era proveer asistencia a los países en materia de desarrollo económico y Estado de derecho.

Rápidamente, sin embargo, el proyecto se estancó debido a la falta de interlocutores confiables en la región: en ocasiones las élites políticas y económicas son cómplices (o causantes) de los serios problemas de inseguridad, corrupción, violencia y exclusión que afectan al Triángulo Norte. Años después, el mismo problema obstaculizaría los intentos de Biden, ya como presidente, de reflotar la Alianza.

La decisión más trascendente de Obama hacia América Latina fue la normalización de las relaciones diplomáticas con Cuba. Ya en su segundo mandato, el presidente admitió que la política de aislamiento y castigo a la isla (vigente desde 1962) había fracasado y le brindaba excusas

a la dictadura cubana para justificar su propio fracaso. El objetivo de largo plazo de Obama era aumentar los contactos económicos, sociales y culturales entre Estados Unidos y Cuba para fortalecer a las clases medias de la isla.

Bajo Obama, además, Estados Unidos respaldó el proceso de paz entre el Estado colombiano y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC). En 2015 el Plan Colombia fue reemplazado por un programa de asistencia para la implementación del acuerdo de paz, bautizado “Paz Colombia”. La Administración Obama admitió las limitaciones del enfoque punitivo contra el narcotráfico, pero hizo poco por cambiar las políticas antidroga de Washington en América Latina.

## Los años de Trump

Bajo la presidencia de Donald Trump se exacerbó la tendencia estadounidense de preocuparse por América Latina solo en temas de impacto electoral. En particular, el presidente Trump utilizó a México como chivo expiatorio en dos asuntos cruciales para su base de votantes: la inmigración y el comercio.

En materia migratoria, Trump prometió frenar la migración desde México con la construcción de un muro fronterizo, pero tuvo que contentarse con reforzar barreras construidas por sus antecesores. La retórica racista del presidente, que llamó a los migrantes

mexicanos “criminales y violadores”, se complementó con un endurecimiento de las políticas migratorias que agravó las violaciones a los derechos humanos en la frontera, incluyendo la separación de familias, la detención de menores y la negativa a considerar peticiones de asilo.

La guerra comercial entre Estados Unidos y China benefició en el corto plazo a algunas exportaciones latinoamericanas, pero planteó serias dudas sobre el futuro de la inserción internacional de la región.

En cuanto al comercio, Trump responsabilizó a México de la desindustrialización de Estados Unidos. Fiel a su estilo, el presidente amenazó a Canadá y México, dos aliados tradicionales, para conseguir la renegociación del NAFTA. El nuevo acuerdo, bautizado USMCA, trajo pocos cambios sustantivos, pero le permitió a Trump declarar victoria en un tema importante para su base electoral.

A pesar de la agresividad de Trump, el gobierno del izquierdista Andrés Manuel López Obrador fue un socio confiable. Por ejemplo, López Obrador aceptó todas las condiciones de Trump

en la renegociación del NAFTA y militarizó la frontera de México con Guatemala para impedir el paso de migrantes centroamericanos en camino hacia Estados Unidos.

Desde luego, el presidente mexicano no fue el único que encontró conveniente el estilo transaccional de Trump. A cambio de ceder en temas centrales para Trump y no responder a sus agresiones, muchos líderes latinoamericanos consiguieron el silencio de la Casa Blanca en temas como derechos humanos y corrupción. La idea del “consenso democrático” imaginado en los 90 había terminado. En Centroamérica, por ejemplo, presidentes cercanos a Washington atacaron la independencia judicial, la sociedad civil y la prensa independiente con la complicidad de la Administración Trump.

Los regímenes de Cuba, Nicaragua y Venezuela no tuvieron tanta suerte, debido a su orientación ideológica y relevancia para la base republicana de Florida. Trump prohibió la compra de petróleo venezolano, restauró muchas de las sanciones contra Cuba levantadas por Obama, e incluso amenazó con una invasión para expulsar a Nicolás Maduro, sucesor de Chávez que había desmantelado lo poco de democracia que quedaba en Venezuela.

La Administración republicana coordinó el reconocimiento de casi 60 países al líder opositor Juan Guaidó

como presidente, pero la estrategia de “máxima presión” no sirvió para derribar a Maduro, que es respaldado por Rusia y China. La Casa Blanca tampoco hizo mucho por ayudar a los más de 4 millones de personas que emigraron de Venezuela entre 2015 y 2020, huyendo del colapso económico y social del país.

Finalmente, América Latina se vio afectada por la ofensiva de Trump contra Pekín. La guerra comercial entre Estados Unidos y China benefició en el corto plazo a algunas exportaciones latinoamericanas, pero planteó serias dudas sobre el futuro de la inserción internacional de la región. Muchos países preferirían mantener buenas relaciones con ambas superpotencias, pero esto podría ser imposible si el mundo regresa a una situación parecida a la de la Guerra Fría.

## Los múltiples desafíos de Biden

Joe Biden recibió una situación crítica al asumir la presidencia en enero de 2021. La democracia estadounidense acababa de superar (por poco) la crisis generada por las falsas denuncias de fraude del expresidente Trump, que culminaron en el asalto al Capitolio en Washington DC. La pandemia seguía haciendo estragos y la recuperación económica era incierta.

Desde el comienzo, las prioridades de la Administración fueron el combate a la pandemia y la recuperación

económica, con un ambicioso programa de reformas. Lejos de abandonar la competencia geopolítica con China, Biden la convirtió en el eje central de su política exterior. La necesidad de responder con más fuerza al desafío militar, económico y tecnológico de Pekín es tal vez una de las pocas áreas de coincidencia entre demócratas y republicanos.

Biden nombró un equipo de funcionarios competente y conocedor de América Latina, y prometió que su agenda hacia la región estaría basada en la promoción de la democracia y la lucha contra el cambio climático. Sin embargo, el hemisferio seguirá ocupando un lugar muy secundario debido a los obstáculos políticos en Estados Unidos y la falta de interlocutores confiables en América Latina. Con una mayoría exigua en el Congreso y muchos frentes abiertos, Biden no pretende gastar capital político en América Latina.

Como sus antecesoras, entonces, la política de la Administración Biden hacia la región se limita a reaccionar cuando estallan crisis con impacto doméstico en Estados Unidos.

El plan de abordar las “causas profundas” de la emigración desde el Triángulo Norte (reflotando la Alianza para la Prosperidad de Obama) encalló rápidamente: los presidentes de Honduras, Guatemala y El Salvador saben que mejorar el Estado de derecho recortaría su poder. Aunque

Biden terminó con algunas prácticas violatorias de los derechos humanos en la frontera, la política de la Casa Blanca sigue siendo la represión para disuadir a nuevos emigrantes.

Sin una visión más articulada, y acompañada con el presupuesto apropiado, va a ser difícil para Washington competir con la presencia de China en la región.

Esta política represiva contra la inmigración está destinada al fracaso, dada la desesperante situación de muchas personas en Centroamérica y México, y la creciente demanda de trabajadores poco calificados en Estados Unidos. Con más de 10 millones de inmigrantes indocumentados viviendo en Estados Unidos, solo una reforma migratoria amplia y con apoyo bipartidista podría comenzar a ordenar la situación. Es notable también la pasividad de la Casa Blanca ante el desastre de Haití, país arrasado por la violencia y el caos, y su decisión de deportar a miles de migrantes haitianos, que no tiene ninguna capacidad de recibirlos.

Como ya sucedió con Obama y Trump, bajo Biden Estados Unidos parece haberse resignado a imponer sanciones económicas contra líderes y funcionarios latinoamericanos

acusados de narcotráfico, corrupción y violaciones a los derechos humanos. Sin un plan coherente, sin embargo, estas sanciones son prácticamente simbólicas. En Cuba, las restricciones económicas impuestas por Trump siguen en vigor, y Estados Unidos reaccionó con cautela al estallido de protestas en julio de 2021.

Por otra parte, y a pesar de la masiva producción de vacunas en Estados Unidos, la Administración Biden tardó meses en donar vacunas a América Latina. Los 40 millones de dosis distribuidas por Estados Unidos en la región son valiosas pero insuficientes, especialmente para los países más pobres. Esta falta de liderazgo en el combate a la COVID-19 en el hemisferio agravó las dudas acerca del rol de Estados Unidos en América Latina.

La próxima cumbre de las Américas tendrá lugar en 2022 en Estados Unidos. Esta es una oportunidad para que Joe Biden demuestre que tiene una visión para potenciar las relaciones con América Latina. Sin una visión más articulada, y acompañada con el presupuesto apropiado, va a ser difícil para Washington competir con la presencia de China en la región. Estados Unidos todavía tiene espacio para presentar una estrategia pragmática y realista, que se adapte a la realidad regional, pero también incluya una dirección hacia el futuro. Para ello, Biden deberá aprender las lecciones que brinda el pasado reciente.



# Los riesgos de atravesar una tormenta perfecta sin cooperación



**Ignacio Bartesaghi\***

Universidad Católica del Uruguay

---

*La pandemia volvió a dejar al descubierto las debilidades que muestran los países para enfrentar crisis de esta naturaleza, pero no logró tender canales de cooperación entre ellos. En este marco, las cumbres multilaterales relacionadas con el cambio climático o el comercio ofrecen una oportunidad para replantearse si es posible enfrentar estas tormentas perfectas sin espacios de cooperación.*

## Un cambio de época

El sistema internacional enfrenta nuevos desafíos y dificultades que deben atenderse con la seriedad del caso. Este diagnóstico no implica desconocer el rol que las instituciones creadas después de la Segunda Guerra Mundial han jugado en mantener períodos extensos de paz y seguridad internacional, lo que entre otras cosas fomentó el desarrollo económico global.

El escenario internacional hoy sigue pautado por los impactos de la COVID-19 en la sociedad global, con enormes pérdidas humanas, con crisis económicas que, más allá de la recuperación económica actual, tendrá efectos de mediano y largo plazo. Es justo recordar que

---

\* Postdoctorado en Integración Económica, Doctor en Relaciones Internacionales, Magíster en Relaciones Internacionales. Director del Instituto de Negocios Internacionales de la Universidad Católica del Uruguay, integra el Sistema Nacional de Investigadores de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación.

si bien ya se comienza a transitar la pospandemia, algunas regiones, en especial en el continente africano o varias subregiones de Asia, siguen sin acceder a las vacunas para superar la enfermedad. Esta realidad llevará a que las históricas brechas entre las economías en desarrollo y las desarrolladas aumentarán aún más luego de superada la pandemia.

La crisis sanitaria mundial apareció en momentos en que el escenario internacional ya estaba enfrentando embates de diferentes alcances, como las crisis económicas y financieras de las últimas décadas con efectos de contagio cada vez más pronunciados, crisis políticas, sociales y migratorias de una profundidad que han puesto en jaque los valores fundamentales para la vida en sociedad, la persistencia de un terrorismo cada vez más sofisticado que supera por mucho las capacidades estatales para enfrentarlo, el descreimiento de las instituciones ya sean nacionales como internacionales.

No menos importante que los fenómenos anteriormente mencionados son los de naturaleza económica, ya que los cambios estructurales por el impulso de la tecnología se están registrando a una velocidad mayor a la que la sociedad los puede asumir, en especial desde la aparición de la pandemia que naturalmente aceleró muchos de esos acontecimientos. En definitiva, se va rumbo a nuevos parámetros de producción y comercialización

con cuestionamientos profundos de las cadenas globales de valor y la logística tradicional, el rol del comercio electrónico, los impactos de la robótica en el trabajo, la indivisible asociación entre el comercio de bienes y servicios, la importancia de la sostenibilidad en las actividades económicas y las nuevas formas de integración liderada por los llamados mega bloques, entre tantos otros fenómenos que forman parte de una aceleración del proceso de globalización en su expresión más amplia.

Estos acontecimientos y muchos otros no señalados están impulsando una reconfiguración del sistema internacional que conocemos desde hace más de setenta años. Como se señalará seguidamente, esta nueva realidad se está enfrentando con la ausencia de liderazgos claros, sin cooperación, con tensiones crecientes y con el regreso de coaliciones que pueden poner en riesgo la estabilidad internacional.

## **Instituciones y actores**

Las diferencias estratégicas entre las potencias, en cuanto a cómo se visualizaba el funcionamiento del sistema internacional, es un fenómeno que tiene ya varios años. De hecho, los reclamos de las potencias emergentes (como por ejemplo India y Brasil) sobre la necesidad de reformar el funcionamiento de las Naciones Unidas (en especial la composición del Consejo Permanente de Seguridad),

los necesarios cambios que debieron ir asumiendo los organismos multilaterales del crédito, el rol jugado por los organismos especializados de Naciones Unidas y los extendidos reclamos respecto a la reforma de la Organización Mundial del Comercio (OMC) son solo algunos ejemplos de reivindicaciones que ya tienen su tiempo.

No se trata del relanzamiento de nuevas organizaciones, sino de lograr cohesiones mínimas en las ya existentes.

Además de los organismos internacionales, otras instituciones como las relacionadas con la integración económica, los foros políticos y los espacios de cooperación también atraviesan reclamos muy extendidos.

En este último caso, lo ocurrido en la Unión Europea a partir del Brexit es un ejemplo muy claro, pero también las crisis que atraviesan otros procesos de la región como el Mercosur, la Comunidad Andina y hasta la desconcertante desorientación geoestratégica que atraviesa la Alianza del Pacífico. Por otro lado, debido a las diferencias en los valores fundamentales que unen a gran parte de los países de América Latina en lo que se refiere

al respeto de los derechos humanos y los valores democráticos, foros de especial importancia como CELAC, las Cumbres Iberoamericanas, la propia Unasur han sufrido largas parálisis o incluso desmembramientos. No se trata del relanzamiento de nuevas organizaciones, sino de lograr cohesiones mínimas en las ya existentes. No menos complejo es el presente de la Organización de Estados Americanos (OEA), que no ha logrado gestionar apropiadamente los desafíos de la cargada agenda americana.

No solo las instituciones internacionales y regionales mencionadas atraviesan un momento de singular preocupación (las señaladas son solo ejemplos de un fenómeno global), sino que existe también un cuestionamiento profundo de las instituciones nacionales, con un descreimiento ya no solo sobre la política sino también del rol del Estado en la defensa de los derechos de los ciudadanos. Este fenómeno se expresa a diario a nivel mundial con permanentes muestras de reclamos sociales, algunos de ellos con niveles de violencia preocupantes, que han derivado en crisis sociales y políticas que cuestionan el contrato social. Ocurre que la desigualdad persiste y aumenta en algunos países que evidencian y sufren un aumento de la pobreza y la exclusión social en el marco de una escandalosa dilapidación de recursos marcada por elevados niveles de corrupción.

Por otro lado, están los actores y el perfil de nuevos liderazgos con particularidades que parecen tener cabida en una sociedad cansada de lo tradicional. Es allí donde emergieron figuras como la de Donald Trump. Debido a la importancia que tiene Estados Unidos en el escenario global, las definiciones de política internacional tomadas por el anterior presidente de la primera potencia mundial fueron el caldo de cultivo para debilitar aún más las instituciones, si bien algunos le reconocen que durante su gobierno no se registraron nuevos conflictos bélicos.

Desde el inicio de su mandato Trump puso trabas a los debates en curso de la agenda global, retirándose del Acuerdo de París, cuestionando el rol de Naciones Unidas y en especial de sus organismos especializados (en algunos de ellos reduciendo la cooperación y los fondos), se enfrentó con Europa, su aliado estratégico, poniendo en jaque nada menos que a la OTAN, abandonó Asia Pacífico como zona de influencia retirándose del TPP (hoy CPTPP) y otorgándole a la APEC y otros foros escasa importancia, además de olvidar la relevancia de Japón en los delicados equilibrios asiáticos.

Por otro lado, atentó fuertemente contra el normal funcionamiento de la OMC bloqueando su Sistema de Solución de Diferencias, el que debe reconocerse era cuestionado desde tiempo atrás ya sea por republicanos como por demócratas. Además, desató

una guerra comercial con China, la que hoy con Biden se ha transformado en geopolítica y en una carrera por asegurar el liderazgo global, dejó amplios espacios de maniobra a Putin, lo que le permitió a Rusia reposicionarse en Asia Central y Medio Oriente, manejó la relación con Corea del Norte con acciones individuales y sin una estrategia de largo plazo, además de abandonar su presencia en regiones como la ya comentada Asia Pacífico, África, América Latina y Asia Central. Lo ocurrido recientemente en Afganistán es solo el resultado de una política de abandono de zonas estratégicas que derivarán en una recomposición del poder global.

Si bien se apostó a un cambio tras la asunción de Biden, el que se registró en parte con su regreso al Acuerdo de París, la reconstrucción de la relación estratégica con la Unión Europea, el cambio de posición en algunos asuntos multilaterales de importancia en Naciones Unidas, la OMC y otros organismos especializados, lo cierto es que en otros asuntos como las diferencias con China la tensión no solo persiste sino que aumentó.

El nivel de cooperación alcanzado por Estados Unidos con China está muy por debajo de lo necesario para dar las certezas mínimas de que se mantendrá la estabilidad global. La preocupación aumenta por el relanzamiento o creación de nuevas coaliciones como el Quad, el conocido como Five Eyes y el AUKUS, que buscan específicamente



controlar las acciones de China en el despliegue de su política internacional. Las diferencias en lo político entre muchos estados y China fueron evidentes durante la crisis de Hong Kong, los movimientos en el Mar del Sur de China (que también preocupan a Japón y otros países del Sudeste Asiático), como así también con la reciente y preocupante intensificación de las tensiones alrededor de Taiwán. Son alarmantes las declaraciones públicas del presidente Biden respecto a que sí está dispuesto a salir en defensa de la isla.

No se trata de un enfrentamiento entre el mundo occidental y el oriental, sino de buscar los caminos de entendimiento para enfrentar de forma coordinada los complejos asuntos de la agenda global.

Mientras tanto, China sigue adelante con su estrategia en el marco de la Iniciativa de la Franja y la Ruta, se muestra muy activo en la profundización de sus relaciones con los países de Asia Central, sigue aumentando su presencia en África y revisa su estrategia en América Latina. En su zona de influencia enfrenta con firmeza (una característica del gobierno de Xi Jinping) y medidas retaliatorias

las posiciones de Australia, maneja con pragmatismo los cuestionamientos crecientes en la ASEAN y se enfrenta cada día más con India, que por primera vez en muchos años da señales más claras contra China y en favor de Estados Unidos.

Mientras logra cada vez mayor presencia en las instituciones multilaterales, presiona la reforma de las mismas con instituciones paralelas como el Banco Asiático de Inversiones en Infraestructura, el nuevo Banco de Desarrollo de los BRICS o la ahora un poco más debilitada Organización de Cooperación de Shanghai. Gana espacios con el cierre del RCEP, que si bien finalmente no contó con India, le permite consolidar su relación con los 10 miembros de la ASEAN, Japón y Corea del Sur (además en ese acuerdo están Australia y Nueva Zelanda).

Los fenómenos señalados están siendo seguidos de forma muy lejana por los países de América Latina, los que se encuentran con escaso diálogo ya no solo entre sí por la ausencia de espacios de cooperación, sino que tampoco han logrado sostener diálogos conjuntos con otras regiones, ya que debido a las crisis políticas de algunos países de la región como es el caso de Venezuela, Cuba y Nicaragua, las reuniones de la CELAC no se han realizado o han estado cargadas de polémicas. La realidad de dicho ámbito, único de estas características en funcionamiento debido al desmantelamiento de Unasur y el poco dinamismo de Prosur,

impidieron el normal desarrollo de las reuniones CELAC-UE y CELAC-China. Por otra parte, las Cumbres Iberoamericanas también se vieron afectadas en cuanto a sus resultados y niveles de participación por la coyuntura referenciada.

## El rumbo esperado para enfrentar una crisis sistémica

Una crisis sistémica como la mencionada y en un mundo atomizado en cuanto al poder en la toma de decisiones no podrá ser superada sin cooperación. Es necesario y urgente que Estados Unidos y China dejen de lado sus enfrentamientos para avanzar en un diálogo constructivo, donde se comprendan y se respeten las diferencias, pero donde también se priorice el derecho internacional y los derechos humanos.

No es conveniente la proliferación exagerada de coaliciones que responden a reacciones más de coyuntura y no tienen que ver con acciones estratégicas de largo plazo que deben tomarse en política internacional. No se trata de un enfrentamiento entre el mundo occidental y el oriental, sino de buscar los caminos de entendimiento para enfrentar de forma coordinada los complejos asuntos de la agenda global.

Otros países europeos, y la Unión Europea como organización, como

así también Rusia, India y Japón, y progresivamente otras potencias emergentes, deben servir de interlocutores más activos en esa disputa bilateral. Lamentablemente, algunas regiones siguen de espalda a la realidad señalada, la que se complica a ritmos que superan por mucho las dinámicas nacionales.

El mundo compite por recursos, zonas de influencia (el Ártico por ejemplo), vuelve a desatar una carrera espacial (ahora también con presencia de privados), la carrera tecnológica está en la robótica, los drones, la inteligencia artificial, el almacenamiento de información, la tecnología 5G, 6G y 7G, la biomedicina, las energías renovables, la realidad aumentada, la ciberseguridad, el *blockchain*, las criptomonedas, la producción sintética de alimentos, entre otros. Algunas regiones como África, América Latina y gran parte de Asia están ajenas a estos debates. Pero también lo está parte de una sociedad excluida del sistema que no muestra interés alguno en dichos fenómenos, lo que ocurre incluso en amplios sectores sociales ya no solo en los países en desarrollo, sino también en los desarrollados.

En este escenario la institucionalidad adquiere cada vez más importancia. De cierta forma, la COVID-19 fortaleció el rol del Estado, ya que los ciudadanos la reclamaron los apoyos necesarios para enfrentar una crisis inédita. La crisis sanitaria global, sus efectos en todas las economías más allá de su nivel de

desarrollo (si bien algunas regiones siguen sufriendo los embates de la enfermedad por la falta de acceso a las vacunas y por sistemas sanitarios muy precarios), demostraron la importancia de la cooperación.

China seguirá ganando espacios en una región que de cierta forma sigue siendo desestimada por otras potencias globales.

En todos los ámbitos deberán darse señales de fortalecimiento de los organismos internacionales, lo que no supone dejar de lado los necesarios debates sobre su reforma, la eliminación de sus costosas e innecesarias burocracias que en muchos casos afectan la eficiencia de los recursos, como así también apostar a la flexibilidad que haga posible aumentar la capacidad de reacción. Dichos esfuerzos podrían ayudar a derribar los conceptos negativos que parte de la sociedad tiene sobre dichos ámbitos.

Los desafíos de Naciones Unidas están naturalmente en los Objetivos de Desarrollo Sostenible, que deben seguir pautando las acciones de la agenda internacional de los próximos años, pero con especial énfasis en los asuntos relacionados con el medio ambiente, donde será necesario alcanzar resultados concretos en la

Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático COP26 de Glasgow. Por otro lado, el sistema de Naciones Unidas tendrá que desplegar acciones muy ambiciosas de cooperación para atender los impactos de la pandemia, en especial el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Unicef, la OMS entre otros organismos.

En el plano económico, el Banco Mundial, el FMI, el BID, como otros bancos regionales como CAF-Banco de Desarrollo para América Latina y otros bancos y fondos en diversos continentes deberán seguir apoyando la recuperación económica con líneas de crédito especiales y fondos de emergencia para ayudar a los países en la superación de la crisis, la que aún persistirá luego de superado el efecto rebote registrado en la economía mundial en el año 2021.

En el plano comercial, el desafío es alcanzar un nuevo impulso en las negociaciones multilaterales en la próxima Conferencia Ministerial de Ginebra, donde será necesario lograr acuerdos en algunos de los diversos asuntos en discusión, tales como las subvenciones a la pesca, el comercio electrónico, las disposiciones relativas a las prescripciones y procedimientos en materia de licencias y títulos de aptitud para los proveedores de servicios, las pymes, la relación entre comercio y medio ambiente, los asuntos relacionados con el género, la facilitación de inversiones, las

negociaciones en agricultura, o la posibilidad de destrabar el bloqueo que sufre el Órgano de Apelaciones de la OMC, entre otros asuntos.

A nivel subregional, los foros aún activos deben desplegar una agenda positiva que impulse la cooperación, si bien seguirán adelante las tensiones por las crisis políticas en algunos países, donde ya no se respetan los principios democráticos, sino que también se violan los derechos humanos. Si bien dichos asuntos deben seguir estando en agenda como lo mandatan los compromisos jurídicos asumidos por los Estados miembros (cláusulas democráticas), eso no debería paralizar los esfuerzos de cooperación y la búsqueda de posiciones comunes frente a los temas más relevantes de la agenda global.

Asimismo, en el escenario actual los encuentros birregionales adquieren especial importancia, como por ejemplo las Cumbres Iberoamericanas, o los encuentros entre América Latina con Europa, Estados Unidos y China. En este sentido, parece un error geopolítico y geoestratégico de consideración el freno al proceso de incorporación del Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y el Mercosur. El mismo es un instrumento clave para profundizar las relaciones entre los dos actores, consolidando un espacio que de entrar en vigor, posicionaría a la Unión Europea en un sitio de privilegio respecto a Estados Unidos y China.

La falta de visión estratégica llevó a limitar el alcance de esta asociación a los asuntos medioambientales, lo que a mi juicio es desconocer la importancia del instrumento en términos de cooperación internacional y del necesario reposicionamiento geoestratégico que necesita Europa en América Latina. Este error de cálculo y las distracciones de la Administración de Biden en política internacional, repetirán el escenario de las últimas décadas; China seguirá ganando espacios en una región que de cierta forma siguen siendo desestimada por otras potencias globales.

Otro enorme desafío es el que enfrentan los diversos esquemas de integración existentes a nivel internacional. Será necesario asumir que prácticamente todos los bloques constituidos en las últimas décadas necesitan de un *aggiornamento* para alcanzar más dinamismo y flexibilidad. Esa será la forma de enfrentar el nuevo mundo que se intentó describir en los párrafos anteriores. Sobran ejemplos en la historia de la ASEAN, o en la priorización que muchas economías han hecho de los mega bloques o acuerdos más flexibles sobre los procesos de integración más clásicos.

No se trata de desconocer la importancia de estos últimos, sus logros y su papel en el desarrollo económico, sino que por el contrario, se busca una actualización de los mismos para contemplar una nueva realidad. Para ello, será necesario contar con

importantes dosis de sinceramiento, donde se deberá reconocer que quizás muchos de los objetivos planteados en décadas anteriores ya no tienen cabida en la realidad internacional actual. Este debate adquiere especial importancia en América Latina, así como en África (este continente ha reaccionado a las nuevas tendencias con el esfuerzo realizado con el Área de Libre Comercio Continental Africana (AfCFTA, por sus siglas en inglés), dos regiones que deben con pragmatismo tomar decisiones comunes que hagan posible un mayor involucramiento en los debates centrales.

Los organismos regionales como la CEPAL adelantan un retroceso de al menos una década en los avances alcanzados por América Latina. La pandemia volvió a dejar al descubierto las debilidades que muestran los países para enfrentar crisis de esta naturaleza, en especial por los elevados niveles de informalidad registrados de la región, los elevados niveles de dependencia en el turismo, las remesas, la exportación de productos básicos, la dependencia en las inversiones externas, el endeble

sistema sanitario y la capacidad de apoyos sociales.

La crisis económica derivó rápidamente en crisis sociales y políticas, donde se identifican contados ejemplos de un manejo apropiado de la crisis sanitaria por parte del Estado. Los números confirman dicha realidad, siendo América Latina una de las zonas con peores números de mortalidad y contagios. En este escenario dramático, tampoco fue posible instrumentar canales de cooperación, ya no solo a nivel bilateral, sino tampoco en el marco de los esquemas de integración. Una vez más, también entre vecinos imperó el interés nacional sobre el comunitario, una lógica que debe reconocerse se repitió en otros continentes.

Es en este marco y de cara a las cumbres multilaterales claves como las relacionadas con el cambio climático o el comercio internacional en la OMC, donde los países de América Latina deben replantearse si es posible atravesar esta tormenta perfecta sin espacios de cooperación.



# América Latina, regionalismo, COVID-19 ¿y después?



**Andrea C. Bianculli\***

Institut Barcelona d'Estudis Internacionals (IBEI)

---

*El sistema internacional atraviesa un momento de profunda transformación. Los regionalismos también se encuentran en crisis, no solo en América Latina, pero allí asume características y desafíos particulares que se suceden desde 2014. La COVID-19 ha supuesto una nueva capa de complejidad para los países de la región y los proyectos de integración regional.*

## Introducción

El sistema multilateral se encuentra en un momento de profunda transformación y cambio, un momento, en el cual, siguiendo a Gramsci, podríamos decir que las reglas e instituciones multilaterales se debilitan, como lo muestra la contestación del orden liberal internacional, o los ataques que ha recibido la Organización Mundial de la Salud (OMS), entre otros factores. Sin embargo, lo nuevo no termina de nacer. En este contexto, los regionalismos tampoco atraviesan su momento más dinámico. Por el contrario, existe consenso respecto a que los procesos regionales están en crisis, un fenómeno que no solo afecta a América

---

\* Profesora Ayudante en el Institut Barcelona d'Estudis Internacionals (IBEI). Su investigación examina la relación entre gobernanza, regulación y desarrollo desde una perspectiva de economía política comparada e internacional. Es autora de *Negotiating Trade Liberalization in Argentina and Chile: When Policy Creates Politics* (Routledge 2017).

Latina, pero donde sí asume unas características y desafíos particulares.

En este sentido, la actual crisis del regionalismo en América Latina se inicia con el fin del ciclo progresista que marcó el ritmo económico, político y social de la región durante los primeros 15 años del siglo XXI. Estos años se caracterizan por un fuerte activismo regional que comienza a desacelerarse y a mostrar sus debilidades y limitaciones hacia 2014 como correlato de las dinámicas nacionales, pero también de los cambios en los equilibrios de poder a nivel internacional y del fin del llamado boom de las *commodities*. Esta tendencia se vio luego reforzada con el giro a la derecha que se dio en algunos países.

La pandemia encuentra entonces a la integración latinoamericana en un momento de debilidad. Al mismo tiempo, introdujo una nueva capa de complejidad para los países y los esquemas de integración y cooperación regional en tanto que lo multilateral se desvanecía.

Este artículo analiza la evolución del regionalismo en América Latina durante los 20 últimos años, haciendo hincapié en la situación regional prepandemia. Luego, examina los retos que introdujo la pandemia y las respuestas regionales que se articularon para responder a la misma. Finalmente, se plantean algunas ideas sobre su futuro e identifican

algunas tendencias en términos de potencialidades y obstáculos en el marco de los desafíos globales que la región debe enfrentar en un mundo complejo y en cambio.

## De regiones y regionalismo durante el siglo XXI: 20 años no es nada

Con el cambio de siglo, y ante los cambios políticos que llevaron al poder a gobiernos progresistas y la confirmación del fracaso de las políticas neoliberales de los años noventa, la región asiste a una fuerte e intensa actividad regional. Este activismo regional generó, una vez más, un fuerte debate teórico y empírico con relación a las novedades y continuidades que estos nuevos proyectos generaban. Se habla entonces de regionalismo posliberal, poshegemónico, estratégico, heterodoxo, entre otros. Desde un punto de vista teórico, la proliferación de calificativos o 'regionalismo con adjetivos' plantea problemas de 'estiramiento conceptual' y límites poco claros para dar cabida a nuevos casos. Entre estos destaca la creación de la Unión de Naciones Sudamericanas (Unasur) en 2008, que puso punto final a un largo proceso que se remonta a comienzos de 2000 bajo el liderazgo de Brasil, pero cuya estructura final fue resultado de complejas negociaciones y en la cual otros países de la región también

dejaron su impronta. La Alianza Alternativa Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América - Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP) en 2004 surge como una opción radical y en contestación al modelo de integración comercial promovido por Estados Unidos. Asimismo, se produce la reconversión de procesos regionales como en el caso del Mercado Común del Sur (Mercosur), donde los países miembros buscan reforzar la dimensión social, política y productiva del proyecto. Bajo un esquema de regionalismo abierto, en 2011 la Alianza del Pacífico se proyecta como una iniciativa de libre comercio y de apertura de mercados, al mismo tiempo que proyectos como el Sistema de Integración Centroamericana (SICA) mantuvieron el modelo de integración adoptado en la década de los noventa basado en mercados abiertos y liberalización comercial. Podemos entonces decir que durante estos años distintos regionalismos convivieron en América Latina, articulados a partir de objetivos diferentes y mostrando variación en sus trayectorias institucionales, y un creciente solapamiento en términos de miembros y/o agendas.

Los años noventa son los años dorados del llamado 'regionalismo abierto': los proyectos regionales latinoamericanos avanzaron en la integración económica con el objetivo de hacer más competitivas las economías regionales en la economía mundial. Con el cambio de siglo, las

iniciativas regionales buscan sustituir el énfasis anterior en la liberalización económica y comercial por el fortalecimiento de la cooperación en cuestiones monetarias, financieras y energéticas, y en las dimensiones política, social y productiva.

Asimismo, estas agendas reflejan el desvanecimiento de la convergencia liberal de los años noventa y la articulación de estrategias diversas entre los gobiernos revisionistas o progresistas y los más abiertos. Estas tendencias se vieron reforzadas también por cambios en la escena internacional y el surgimiento de nuevos actores, entre ellos, China, Rusia, o India, todo lo cual supuso una diversificación y multiplicación de las relaciones económicas y políticas de los países dentro y fuera de la región.

Desde un punto de vista comercial, el llamado boom de las *commodities* dinamizó la oferta exportable latinoamericana y favoreció a las economías de estos países por los altos precios internacionales de los productos primarios, al mismo tiempo que provocó una reprimarización de las economías. A pesar de la apertura de los espacios regionales, el comercio intrarregional se mantiene bajo mientras que se privilegia la relación comercial bilateral con China basada en la demanda de *commodities*. En 2014, solo un 19,2% —una quinta parte— de las exportaciones se dirigen a otro país de la región, lo que contrasta con la Unión Europea (UE), pero también con otros proyectos en Asia del Este



y el Pacífico, donde el porcentaje de comercio interregional alcanza o bien supera el 50%<sup>1</sup>. Las materias primas representan una elevada proporción de la canasta exportadora, especialmente en América del Sur, y se destinan principalmente a mercados extrarregionales, entre ellos, China.

Las materias primas representan una elevada proporción de la canasta exportadora, especialmente en América del Sur, y se destinan principalmente a mercados extrarregionales, entre ellos, China.

El año 2014 marca precisamente el fin del *boom* de las *commodities* ligado, entre otros factores, a la desaceleración del crecimiento en China. Este cambio de ciclo en la dinámica exportadora supuso una ralentización de la economía e importantes cambios a nivel político en la medida en que varios países giran hacia la derecha a partir de 2015. De todas maneras, cabe señalar que hubo diferencias en cómo accedieron al poder estas fuerzas políticas, que, como en el caso de los gobiernos progresistas, evidencian también

importantes variaciones en sus características y agendas.

A nivel regional, la agenda comercial gana centralidad y se priorizan nuevamente las relaciones económicas y comerciales basadas en la flexibilidad y la apertura a los mercados internacionales. Entre los avances en esta agenda, cabe mencionar la discusión de un conjunto de iniciativas para promover la convergencia de la Alianza del Pacífico y Mercosur, mientras que en América Central, Guatemala y Honduras establecen una unión aduanera en 2017, a la que El Salvador se adhiere un año después. A partir de 2016, se reactiva la negociación del acuerdo entre la UE y Mercosur después de su relanzamiento en 2010, finalizando en junio de 2019 con la firma de un acuerdo político para un tratado de libre comercio (TLC) aún pendiente de ratificación. Este se suma al TLC firmado por la UE con Colombia y Perú en 2012 —en tanto miembros de la Comunidad Andina (CAN— y al que Ecuador se sumó mediante un Protocolo de Adhesión en 2016.

De todas maneras, estos acuerdos no logran contrarrestar los efectos del fin del auge de las materias primas y la caída de los precios de estas a partir de 2014. De hecho, el cambio de ciclo exportador tuvo un impacto negativo en el crecimiento económico, el empleo

1. CEPAL (2014) *El comercio exterior en América Latina y el Caribe*, <https://www.cepal.org/es/infografias/el-comercio-exterior-en-america-latina-y-el-caribe>.

y el bienestar social a nivel doméstico, dejando al descubierto la fragilidad del modelo productivo centrado en la (re) primarización de las economías que se había afianzado durante los gobiernos progresistas. Estas tendencias se ven luego acentuadas por el giro a la derecha, que a nivel regional supuso la reactivación de la agenda comercial, y la desactivación de agendas políticas en las que la construcción de consensos era compleja –e incluso imposible– ante la fuerte polarización política entre los gobiernos de la región, especialmente en América del Sur.

A nivel económico, el sexenio 2014-2019 no sólo fue el período de menor crecimiento económico para la región desde 1950, sino que el ritmo de crecimiento fue incluso inferior al de la ‘década perdida’ tal como lo explica la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)<sup>2</sup>. Por otro lado, el comercio intrarregional también se desaceleraba hacia 2019, de manera más marcada en el Mercosur y la Comunidad del Caribe (Caricom), así como en la Alianza del Pacífico y el Mercado Común Centroamericano, aunque en menor medida. Las exportaciones intrarregionales continuaban estando compuestas principalmente por manufacturas, que

representan el 82% de su valor total<sup>3</sup>. A esta debilidad a nivel económico se suma la debilidad de los mecanismos de concertación política, como lo muestra la implosión de Unasur, la parálisis de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) y las diferencias al interior del Mercosur, y la articulación de mecanismos alternativos e incluso ad hoc, entre ellos el Foro para el Progreso de América del Sur (Prosur) y el llamado Grupo de Lima, cuya agenda se limita a dar respuesta a la crisis en Venezuela.

A medida que la segunda década del siglo XXI llega a su fin, el panorama regional en América Latina evidencia fuertes debilidades económicas y políticas.

## Y entonces llegó la pandemia...

A las debilidades económicas y políticas ya observadas desde 2014-2015, cinco años después, la región se enfrenta también a una ola de protestas masivas lideradas por el descontento social, la vulnerabilidad y la creciente pobreza y precariedad en países como Chile, Colombia, Ecuador y Venezuela. Asimismo, la disrupción política, económica y social en este

2. CEPAL (2020) *Dimensionar los efectos del COVID-19 para pensar en la reactivación. Informe especial COVID19 N°2*, [https://www.cepal.org/es/publicaciones/45445-dimensionar-efectos-covid-19-pensar-la-activacion](https://www.cepal.org/es/publicaciones/45445-dimensionar-efectos-covid-19-pensar-la-reactivacion).

3. CEPAL (2019) *Perspectivas del Comercio Internacional de América Latina y el Caribe 2019: El adverso contexto mundial profundiza el rezago de la región*, <https://www.cepal.org/es/publicaciones/44918-perspectivas-comercio-internacional-america-latina-caribe-2019-adverso-contexto>.

último país enfrentó a la región con el mayor desplazamiento de personas de su historia reciente, una dramática crisis humanitaria: más de 5,4 millones de refugiados y migrantes han dejado su país de origen, y se estima que 4,6 millones se han desplazado dentro de la región, añadiendo presión a los regímenes regulatorios nacionales y regionales. Las dinámicas internas se correlacionan con el ámbito regional, que presenta un escenario complejo y en el que las respuestas comunes y concertadas siguen siendo esquivas.

El brote de COVID-19 coincide con una coyuntura regional marcada por una serie de circunstancias económicas, políticas y sociales adversas tanto a nivel nacional como regional. La pandemia no hizo más que agudizar una serie de retos y desafíos que ya estaban presentes en el escenario regional, y que tenían que ver con los límites de los ambiciosos objetivos promulgados por los gobiernos progresistas y falta de reformas estructurales, el fin del boom de las materias primas, en un contexto de retroceso del comercio mundial derivado de las disputas comerciales y la aplicación de medidas proteccionistas unilaterales. A todo esto, se suman problemas de más larga data; entre ellos, la falta de complementación productiva entre los países, o las dificultades para generar

políticas y posiciones comunes en foros multilaterales, como, por ejemplo, el G20. Estas tendencias se vieron luego reforzadas por el giro a la derecha y la emergencia de liderazgos disruptivos. La pandemia agregó una dificultad adicional a la cooperación regional.

La pandemia no hizo más que agudizar una serie de retos y desafíos que ya estaban presentes en el escenario regional.

Si bien la COVID-19 llegó tarde a América Latina (los primeros casos se detectaron a fines de febrero de 2020), ya en mayo de 2020 la región fue declarada el epicentro de la pandemia. La mayoría de los gobiernos respondieron con diferentes medidas para contener el brote y mitigar sus consecuencias económicas y sociales. Sin embargo, la efectividad de estas políticas se vio obstaculizada por factores estructurales: informalidad laboral, débil protección social e infraestructura sanitaria<sup>4</sup>. Estas respuestas se dieron especialmente a nivel nacional, mientras que la cooperación regional fue especialmente débil. Algunas respuestas a nivel regional, aunque

4. OCDE (2020) *Covid-19 en América Latina y el Caribe: Panorama de las respuestas de los gobiernos a la crisis*, <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/covid-19-en-america-latina-y-el-caribe-panorama-de-las-respuestas-de-los-gobiernos-a-la-crisis-7d9f7a2b/>

limitadas, se dieron en el Mercosur. En abril de 2020 se aprobó un fondo de emergencia de 16 millones de dólares con el objetivo de reforzar el proyecto regional 'Investigación, Educación y Biotecnologías aplicadas a la Salud', en marcha desde 2011, junto con una serie de líneas de acción conjuntas, es decir, el intercambio de información y estadísticas sobre la evolución de la pandemia y las medidas adoptadas. La Reunión de Ministros de Salud solicitó a los principales órganos de decisión y a todos los foros y unidades del bloque trabajar de forma conjunta y coordinada en aquellas actividades y acciones para hacer frente a la pandemia de la COVID-19 (junio de 2020). Más recientemente, el Grupo de Trabajo 11 propuso la creación de un Observatorio Epidemiológico Fronterizo del Mercosur (OEFM) en octubre de 2020. Por su parte, Caricom generó un espacio regional para coordinar respuestas concertadas, en tanto la CELAC organizó reuniones con expertos e investigadores y en respuesta a su iniciativa, la CEPAL lanzó el Observatorio COVID-19 en América Latina y el Caribe: Impacto Económico y Social.

La agenda regional comercial también mostró resultados exigüos. Ciertamente, y a nivel global, las políticas implementadas para contener la propagación de la COVID-19 motivaron una brusca retracción del comercio mundial. En este contexto, los Estados de la región igualmente buscaron responder a

las consecuencias de la pandemia a través de decisiones unilaterales, sin consultas previas con otros socios regionales. Estas medidas generaron una fuerte contracción comercial, con lo cual, según estimaciones de la CEPAL, durante 2020 el valor de las exportaciones regionales se redujo en un 13% y el de las importaciones, un 20%. Si bien esto se explica por la contracción del comercio global, el comercio intrarregional se ha visto afectado de manera más intensa, con una caída del 24% y un fuerte impacto en las exportaciones regionales de manufacturas. Tal como explica el BID, todos los proyectos de integración mostraron una retracción de las dinámicas comerciales a su interior (-30,3% en la CAN, -24,6% en el Mercosur, -24,0% en la Alianza del Pacífico y -8,8% en Centroamérica y República Dominicana). Estos datos revelan el fuerte impacto de la pandemia en las economías y finanzas de la región, la cual ya estaba experimentando importantes contracciones y dificultades en los años previos.

A esto se suman también las divergencias en torno de la agenda comercial y el modelo de inserción internacional. Aquí el Mercosur resulta un ejemplo interesante: mientras que Brasil buscaba profundizar la agenda comercial y aperturista, Argentina anunciaba que no acompañaría la agenda de negociaciones comerciales del bloque (Canadá, Corea, India, Líbano, Singapur), decisión

fuertemente cuestionada por socios y algunos sectores económicos, como el agroindustrial. Finalmente, unos días después, el gobierno argentino rectificaba y volvía a la mesa de negociación. Uruguay, por su parte, recientemente notificaba del inicio de negociaciones para alcanzar un TLC con China.

## Algunas reflexiones finales

El regionalismo está en crisis o sometido a creciente estrés. Esta idea recorre el debate sobre su futuro en un mundo en transformación y que debe asumir hoy los retos de la pospandemia. Sin embargo, esta situación de 'crisis' no es totalmente inédita en América Latina. En realidad, es parte de un proceso más amplio de creación y recreación de instituciones, mecanismos e instrumentos que buscan materializar el ideal de integración regional que se remonta, y se mezcla, con los procesos mismos de creación del Estado nación, y que ha funcionado también como uno de los ejes articuladores de las relaciones internacionales de la región.

En la actualidad, la región presenta un mosaico plural, complejo y heterogéneo de proyectos regionales viejos, nuevos y más recientes que han ido articulando espacios, prácticas y mecanismos regulatorios en distintas áreas de política. Por otra parte, la COVID-19 nos recuerda de manera clara y dolorosa la preeminencia de

la cooperación para gestionar los desafíos transfronterizos: lo regional en tanto meso nivel entre lo nacional y lo global, constituye un espacio clave para ofrecer respuestas concertadas a cuestiones frente a las cuales las políticas y decisiones unilaterales pueden resultar ineficaces e incluso contraproducentes. Claramente, es necesario relanzar la integración y la cooperación regional en América Latina.

La región presenta un mosaico plural, complejo y heterogéneo de proyectos regionales viejos, nuevos y más recientes que han ido articulando espacios, prácticas y mecanismos regulatorios en distinta áreas de política. La COVID-19 nos recuerda la preeminencia de la cooperación para gestionar los desafíos transfronterizos.

Es un momento para mirar más allá de este aparente 'desorden institucional' tal como lo describe Alberto van Klaveren para destacar los regímenes regionales que América Latina ha ido

construyendo desde el siglo XIX. Se trata entonces de evaluar los logros y las limitaciones de los esquemas de cooperación e integración regional, e identificar aquellos elementos a partir de los cuales se puede avanzar. Esto remite a la discusión que atraviesa hoy los debates académico y público en términos de la integración regional, la politización y el funcionalismo. Ciertamente, el factor técnico o funcional es un componente relevante de los proyectos de integración. Sin embargo, es de prever que el continuo entre lo técnico y lo político varíe en función del área de política, del grado de avance y del nivel de negociación.

En este sentido, y teniendo en cuenta el acervo de acuerdos y mecanismos regionales ya construidos en torno de la agenda comercial es de prever que esta se mantenga. Pero incluso aquí, la coordinación entre mercados y países requerirá también de ciertos acuerdos políticos entre Estados y

mercados para, por ejemplo, promover cadenas de valor regionales ante la creciente tendencia a la regionalización de las cadenas de producción tal como destacan CEPAL y OCDE.

En otras palabras, en momentos en los que la convergencia política resulta mínima, como en la actual coyuntura, se trataría de avanzar a partir de esquemas ya existentes. De todas maneras, lo técnico y lo político no pueden ir siempre separados. Es necesario acortar distancias entre ellos. En definitiva, la cooperación política y técnica son dos fuerzas dinamizadoras clave para garantizar la sostenibilidad y el desarrollo socioeconómico de las iniciativas regionales en América Latina, atendiendo a los intereses de los países y los distintos actores interesados (estatales-no estatales, públicos- privados) y dentro del (aún en construcción) marco multilateral.



# Los nuevos retos de la integración latinoamericana



**Sergio Díaz-Granados\***

CAF, Banco de Desarrollo de América Latina

---

*La reconstrucción pospandemia es una oportunidad única para emprender un nuevo y mejor camino orientado al cumplimiento de las metas de la Agenda 2030. Este tendrá que ser más verde, más ambicioso, contar con una institucionalidad sostenible y resiliente y adoptar una mirada a largo plazo.*

En 1970, cuando nacía la Corporación Andina de Fomento (CAF), en América Latina se consideraba la integración como una herramienta para acompañar los procesos de industrialización nacionales a través del fomento del comercio intrarregional y la creación de un mercado común en el marco del Pacto Andino.

Desde entonces, numerosas iniciativas de integración han surgido en América Latina y el Caribe, creando un andamiaje de instituciones que, bajo el *leitmotiv* de la integración, conocieron éxitos y fracasos, acompañando a nuestra región en sus momentos de mayor auge, y también durante los periodos de crisis.

---

\* Presidente Ejecutivo de CAF -Banco de desarrollo de América Latina-

Tiene una amplia trayectoria en el servicio público y privado, tanto a nivel nacional como internacional, con especial énfasis en temas de desarrollo e integración regional. Previo a asumir la presidencia de CAF, se desempeñó como director ejecutivo para Colombia en el Banco Interamericano de Desarrollo. Anteriormente ejerció los cargos de ministro de Comercio, Industria y Turismo de Colombia, viceministro de Desarrollo Empresarial y presidente del Directorio de Bancóldex y ProColombia. Fue congresista y presidente del Comité de Asuntos Económicos de la Cámara de Representantes de Colombia.

51 años después, la región sigue buscando concretar su integración comercial y financiera, acompañada del desarrollo de infraestructura que facilite cruzar las fronteras físicas y administrativas de nuestros países. 51 años después, CAF también pasó de ser una Corporación Andina de Fomento formada por 6 países, a un Banco de Desarrollo de América Latina, conformado por 19 países, que se ha convertido en un actor clave para el desarrollo y la integración latinoamericana.

Si bien los desafíos que planteaba la integración regional en los años sesenta siguen plenamente vigentes, en los últimos años han surgido nuevos retos que requieren repensar el papel de nuestras organizaciones regionales para enfrentarlos. Los organismos multilaterales tienen un papel clave a la hora de abordar el rompecabezas de una integración regional que, en el contexto actual marcado por la pandemia, será determinante para lograr una recuperación económica a medio y largo plazo, alineada con las metas de la Agenda 2030.

El mundo comienza a recuperarse de los devastadores efectos de la pandemia generada por la COVID-19. Tras su paso por América Latina, este virus dejó a nuestros países más débiles, más pobres y más endeudados. La pandemia ha golpeado a América Latina como ninguna otra región: cuenta solo con

el 8% de la población mundial, pero ha puesto el 30% de los muertos. La pandemia nos hizo retroceder en términos de avances para alcanzar los **17 Objetivos de Desarrollo Sostenible** y hace más duro el camino al cumplimiento de la Agenda 2030.

Pero además de la urgencia de recuperar el crecimiento económico y atender a los sectores más golpeados por la pandemia, la región enfrenta otros desafíos históricos que marcarán su desarrollo en las próximas décadas. El cambio climático y la protección de nuestra frágil y rica biodiversidad son, sin lugar a duda, dos retos de gran repercusión. Los efectos del cambio climático traspasan las fronteras administrativas de nuestros países y requieren de un actuar colectivo y concertado para combatirlos. La conservación del ecosistema de la Amazonía, por ejemplo, un espacio compartido por Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guyana, Perú, Surinam y Venezuela es una buena muestra de ello. Otro ejemplo lo encontramos en la alta vulnerabilidad climática existente en el corredor seco centroamericano que se extiende desde Chiapas, en México, hasta el noroeste de Costa Rica, pasando por El Salvador, Honduras y Nicaragua, y afecta la seguridad alimentaria de los centroamericanos.

A pesar de que América Latina es solo responsable del 12,5% de emisiones a nivel global, es una de las regiones que se verán más perjudicadas por



el efecto del calentamiento global. Los modelos climatológicos indican que el aumento de la temperatura del planeta provocará, por poner solo algunos ejemplos, una reducción de lluvias en la Patagonia, Brasil central, el Caribe y Centroamérica; aumento de los ciclones tropicales; aumento del nivel de los océanos; aumento de sequías que impactará en la producción agrícola, o incremento entre climas extremos (sequías a inundaciones y de temperaturas muy altas a temperaturas muy bajas).

Ante esta realidad, necesitamos pasar a la acción. Desde CAF estamos comprometidos con convertirnos en el banco verde de América Latina, y promoveremos el crecimiento verde y la economía circular a través de un mejor posicionamiento y financiamiento de proyectos ambientales forestales, hídricos, climáticos, gestión de residuos, eficiencia energética y agricultura sostenible. Estimamos que nuestras operaciones en financiamiento verde pasen del 26% actual al 40% en 2026. La recuperación económica debe ser necesariamente verde, digital y centrada en las personas en América Latina.

Vivimos en un mundo en el que existe una desconexión profunda entre las actividades humanas y la capacidad de nuestro planeta para absorber nuestro modo de vida, como lo señalan las conclusiones del último informe del Grupo

Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático. Revertir esta tendencia requiere esfuerzos colectivos y concertados a nivel local, nacional, regional y a nivel global. Para hacer más sostenible nuestra forma de vivir, nuestra región necesita consolidar una gobernanza regional, gobernanza en la que las instituciones multilaterales tienen un papel central en el acompañamiento de la región.

Los efectos del cambio climático traspasan las fronteras administrativas de nuestros países y requieren de un actuar colectivo y concertado para combatirlos.

Si en el pasado CAF nació para convertirse en el brazo financiero que acompañara a los países del Pacto Andino, CAF tiene el deber hoy de acompañar la construcción de un Pacto Verde para nuestra región que permita enfrentar los desafíos de la urgente acción climática, el reto de la integración física y productiva de nuestra región, el de la integración digital y por último el reto de la década de acción orientada al cumplimiento de la agenda de desarrollo que tanto nos costó construir durante el decenio pasado.

## El reto pendiente de la integración física y productiva en nuestra región

América Latina y el Caribe pierde en las cadenas logísticas gran parte de la productividad debido a ineficiencias y falta de coordinación. La actual brecha de infraestructuras de América Latina plantea una gran oportunidad para dar un salto cualitativo, por esta razón, CAF ha apostado por el fomento de corredores logísticos de integración mediante intervenciones sistémicas en infraestructura, servicios y gobernanza en puertos, áreas metropolitanas, pasos fronterizos, clústeres productivos, ejes de interconexión modal, entre otros. En los últimos 20 años, CAF ha financiado más de 70 proyectos de integración por 10.000 millones de dólares y ha movilizado 18.000 millones más de otras entidades a través de su rol catalítico.

En los últimos 30 años, nuestra región ha registrado grandes avances en materia de apertura comercial, tanto a través de acuerdos comerciales regionales como de acuerdos de asociación con países extrarregionales. Sin embargo, estos avances no se han traducido ni en un peso sustancialmente mayor de la participación en el comercio global, ni han permitido incrementar los intercambios a nivel intrarregional como ha sucedido en otras regiones del planeta.

CAF comenzó en 1972 a financiar proyectos de infraestructura para la integración, con la construcción del puente sobre el Río Limón para mejorar la conectividad entre Venezuela y Colombia. La región hoy en día sigue necesitando puentes, túneles y rutas, pero necesita también conectividad digital, eléctrica y verdaderos corredores logísticos que acompañen la integración física y de servicios y la creación de cadenas regionales de valor.

El más reciente [Reporte de Economía y Desarrollo de CAF](#), publicado en noviembre de 2021, muestra que América Latina y el Caribe ha avanzado sustancialmente en la reducción de aranceles y de barreras no arancelarias. Sin embargo, esto no ha sido suficiente para avanzar en una integración comercial. El reporte señala que nuestra región requiere trabajar en la disminución de los costos aduaneros y de fronteras, además de procurar mejoras sustantivas en la infraestructura que facilite la integración física entre los países.

Esta infraestructura resulta vital para el transporte de mercancías, pero también para otros bienes, como la energía, donde la ventaja de la cercanía geográfica desempeña un rol central en la facilitación del intercambio y será clave para el transporte de energías futuras como el hidrógeno verde. En efecto, en América Latina los costos logísticos representan entre el 16%

y el 26% del Producto Interno Bruto, mientras que en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos están entre el 8% y el 9%.

Asimismo, nuestra región debe adoptar regulaciones domésticas y regionales (por ejemplo, normas de origen, o incentivos a la Inversión Extranjera Directa Vertical) que promuevan la integración productiva entre las economías, estimulando la participación de las empresas en cadenas regionales y globales de valor como ha sucedido en el sudeste asiático o dentro de la Unión Europea.

La banca de desarrollo tiene el deber de acompañar a la región en la adopción de medidas asociadas con la facilitación del comercio, la inversión en infraestructura y la integración productiva para construir un camino pragmático hacia una mayor integración de las economías tanto a nivel regional como global.

## Hacia una integración digital

América Latina también necesita cerrar las brechas en digitalización. Sólo 4 de cada 10 hogares cuentan con una conexión de banda ancha fija y los accesos individuales a Internet móvil no superan el 50% de la población. La brecha de acceso también tiene una expresión en los hogares de bajos ingresos, zonas rurales y algunas zonas urbanas donde persisten asimetrías

significativas en la cobertura y asequibilidad a los servicios digitales.

La configuración de un mercado digital latinoamericano —con más de 600 millones de potenciales consumidores— permitiría aumentar la conectividad de las personas y las empresas, facilitaría el intercambio de bienes y servicios en línea y contribuiría al desarrollo con igualdad y sostenibilidad ambiental. La integración puede permitir también impulsar medidas como la eliminación del roaming entre países, como lo ha hecho la Unión Europea y como desde 2020 lo han hecho Argentina y Chile.

A pesar de los beneficios económicos y sociales, el debate sobre el mercado digital regional recién comienza y todavía queda mucho camino por recorrer para articular conjuntamente los desafíos políticos y regulatorios que permitirían explotar todo su potencial. En este sentido, las trabas para la creación de un mercado digital regional tienen que ver con la falta de coordinación en materia de estándares y regulación y con carencias en infraestructura y transporte.

Por eso, será necesario mejorar las infraestructuras digitales, crear un clima emprendedor de servicios y de aplicaciones digitales y que empresas e individuos adopten las nuevas tecnologías. Según un informe de CAF, el Mercado Único Digital posibilitaría el libre movimiento de bienes, servicios digitales y capital vinculado a la industria

digital, ofrecería servicios fácilmente accesibles con normativas compatibles entre países, establecería un esquema intrarregional de libre competencia -sin restricciones o barreras arbitrarias- y garantizaría la protección del consumidor y de los datos personales, independientemente de su nacionalidad o lugar de residencia.

La pandemia ha conllevado la destrucción de millones de empleos, ha limitado el acceso a la salud y a la educación, y ha profundizado las desigualdades en nuestra región.

Más allá de algunos acuerdos aduaneros celebrados por entidades subregionales en materia de aranceles, la mayoría de las iniciativas actuales en favor de un mercado digital regional apuntan a recolectar, analizar y compartir información, redactar guías, o debatir desafíos actuales e intercambiar las experiencias de los distintos países a nivel regional.

## Una década de acción de cara al cumplimiento de la Agenda 2030

A nivel mundial, uno de cada tres fallecidos por causa de la COVID-19 es latinoamericano y la Comisión

Económica para América Latina y el Caribe estima que el Producto Interno Bruto per cápita de nuestra región volvió a los niveles de 2010. En tiempos de crisis, los indicadores sociales se ven deteriorados de manera durable. La pandemia ha conllevado la destrucción de millones de empleos, ha limitado el acceso a la salud y a la educación, y ha profundizado las desigualdades en nuestra región. Esta situación golpea particularmente a los colectivos vulnerables, que ya antes tenían limitaciones para acceder a educación y salud de calidad y a empleos formales, y que contaban con pocas redes de protección social. La pandemia ha llevado de vuelta a la pobreza a una parte de la clase media vulnerable de la región y **gran parte de ella son mujeres.**

Esta crisis mostró también los límites de la gobernanza regional y del multilateralismo para enfrentar desafíos comunes y llevó a nuestros países a un repliegue en sí mismos.

Numerosos países de la región verán mermados sus avances en varios de los Objetivos para el Desarrollo Sostenible; aquellos que hicieron grandes inversiones en estímulos y ayudas económicas lograron suavizar el impacto de la crisis. La recuperación de los indicadores sociales cuando se retome la senda del crecimiento económico será lenta dado que tienen una reacción asimétrica a **la volatilidad del crecimiento económico.** Como resultado, la trayectoria de

cumplimiento de la Agenda 2030 -relativamente bien encaminada hasta entonces- se está viendo alterada.

La reconstrucción es un esfuerzo colectivo y debe estar orientada a la consolidación de un crecimiento durable e inclusivo. En ese contexto, el papel de CAF y de la banca multilateral de desarrollo es indispensable para atender las necesidades inmediatas de los países de la región, apalancando financiamiento y acompañamiento. Este acompañamiento es vital también para movilizar financiamiento privado, ya que la acción de los gobiernos por sí solos no es suficiente para lograr su cumplimiento.

La movilización de recursos hacia los países de América Latina y el Caribe es esencial para una pronta reactivación y la región tiene una oportunidad histórica para definir las grandes líneas comunes de lo que debe ser una recuperación verde e inclusiva.

El segundo reto a la luz del legado de la pandemia nos debe conducir a construir un mejor multilateralismo y una mejor gobernanza que nos permita enfrentar futuros choques de manera ágil y coordinada.

## La urgencia de la acción climática

Preocupa de manera especial la situación del Caribe y de sus territorios insulares cuyas economías dependen en gran medida del turismo y que

enfrentan episodios cada vez más frecuentes de desastres naturales producto del calentamiento global.

El coste de no actuar para revertir la tendencia puede llegar a costarle a algunos países de la región hasta el 20% del PIB a largo plazo. Estamos frente a un problema urgente y que requiere una acción coordinada y de manera inmediata.

El desafío que plantea el cambio climático sobrepasa además nuestras fronteras administrativas y las capacidades de nuestros Estados de actuar por sí solos. En efecto, nuestra región cuenta con una riqueza única en materia de biodiversidad. Esta biodiversidad es una fuente importante de recursos de toda índole cuyo equilibrio requiere ser preservado para garantizar su existencia en el tiempo y permitir la continuidad de importantes actividades económicas de manera sostenible. Resulta en efecto difícil por ejemplo promover una gestión responsable de la Amazonía sin que todos los países que la comparten actúen de manera coordinada. Lo mismo sucede en lo que respecta a las fuentes de agua binacionales, a las zonas protegidas compartidas, con los océanos o el aire. En efecto, nuestra región comparte un espacio común que necesita atención y cuidado de manera colectiva para mantener los frágiles equilibrios medioambientales. El multilateralismo, y los espacios de diálogo que este permite construir, es clave para construir una gestión

compartida de lo que nuestra región por naturaleza comparte.

La integración y la cooperación entre latinoamericanos es más que nunca vital para poner fin a la pobreza, proteger nuestro planeta y garantizar la paz y la prosperidad.

Por otro lado, nuestra región requiere invertir con fuerza en la transición energética para lograr en un corto plazo, esperamos antes del horizonte 2050, la neutralidad de carbono. América Latina y el Caribe necesita, en primer lugar, una transición energética con carácter inclusivo y que *no deje a nadie atrás*. Esto pasa por atender las necesidades de electrificación, en especial en el mundo rural, en invertir en electromovilidad y mejorar los servicios públicos como el del transporte, reduciendo la contaminación, promoviendo el uso de transporte público y desarrollando circuitos de economía circular en actividades que tendrán que reinventarse.

Asimismo, esta transición energética debe apoyarse constantemente en la tecnología para modernizar y hacer más eficiente la producción eléctrica, de manera particular cuando se trata de la generación energía hidroeléctrica,

que necesita modernizarse para ser aún más eficiente. Pero la tecnología puede también permitir asegurar una mejor distribución, interconexión, almacenamiento y la digitalización de los sistemas en búsqueda de una eficiencia que nos lleve a un mayor equilibrio. Al respecto, la interconexión, que puede existir también entre países, permite importar electricidad a mejor precio en momentos de escasez reduciendo el precio de mercado, y exportar excedentes de energía cuando hay mayor producción. También facilita la incorporación de una mayor parte de energías renovables a las redes y proporcionan mayor seguridad de suministro reduciendo el riesgo de no poder atender la demanda en los momentos de *peak* de consumo. Para ello, la integración energética es clave.

Por último, para avanzar con la transición energética, nuestra región requiere estabilidad institucional y una mirada de largo plazo. Ese papel estructurador puede ser impulsado por organismos regionales de integración para permitir seguir generando incentivos y condiciones económicas para apoyar el desarrollo de energías verdes.

La movilización del financiamiento verde es clave para la mitigación y la adaptación al cambio climático a través de proyectos en temas ambientales, forestales, agua, climáticos, gestión de residuos, eficiencia energética y agricultura sostenible, entre otros, que permitan fortalecer la resiliencia y sostenibilidad.

Por último, las instituciones multilaterales, y en particular aquellas que le pertenecen a nuestra región, como CAF, tienen que jugar un papel fundamental para difundir la voz de nuestro continente en los foros y espacios globales. Desarrollar una estrategia común de incidencia a nivel global permitirá tener un mayor peso en la definición de las reglas globales que guiarán nuestra convivencia a nivel internacional.

Una agenda de desarrollo sostenible baja en carbono requiere de actores multilaterales fuertes, tanto en el plano político como financiero, que se centren de manera pragmática en los desafíos comunes que tiene nuestra región. Debemos estar en medida de construir e impulsar un Pacto Verde que incorpore tanto a los actores públicos y a los actores privados, como a las empresas o las organizaciones de la sociedad civil.

El “Diálogo de alto nivel sobre acción climática en las Américas” que acogió Argentina el pasado 8 de septiembre de 2021 con el propósito de pensar en conjunto la protección del ambiente, los medios innovadores para su implementación y las medidas para mejorar la adaptación y la resiliencia en los países del continente mostró que existe el compromiso y la consciencia de la urgencia de actuar de manera coordinada de parte de los principales líderes de nuestra región para hacer frente a estos problemas comunes. Mostró también que compartimos todos un gran continente, en

el que la biodiversidad circula libremente entre nuestros océanos Atlántico, Pacífico y Antártico.

El Pacto Verde que necesita América Latina requiere de un brazo financiero fuerte y ágil que debe actuar de manera coordinada y complementaria junto a otros actores por el bien común de nuestra región.

En un contexto de recuperación económica pospandemia, las decisiones que hoy tomemos tendrán implicancias decisivas para nuestras próximas generaciones. Por ello, conscientes de que debemos actuar, en los próximos cinco años CAF tiene la ambición de acompañar de manera determinada la agenda de sostenibilidad ambiental de nuestra región.

La reconstrucción a través de un Pacto Verde es una oportunidad única para emprender un nuevo y mejor camino orientado al cumplimiento de las metas de la Agenda 2030. Éste tendrá que ser más ambicioso, contar con una institucionalidad sostenible y resiliente y adoptar una mirada a largo plazo. Así reconstruiremos economías con fundamentos sólidos, tanto en el plano económico como social, que permitan proteger a la región y a sus ciudadanos ante futuros choques.

La integración y la cooperación entre latinoamericanos es más que nunca vital para poner fin a la pobreza, proteger nuestro planeta y garantizar la paz y la prosperidad.



# *Hacia una agenda de integración pragmática, inclusiva y sostenible para América Latina y el Caribe*



**Benigno López Benítez y Fabrizio Opertti\***  
Banco Interamericano de Desarrollo (BID)

---

*La nueva Visión 2021 del BID pone a la integración regional en el epicentro de la atención. Se trata de lanzar un conjunto de reformas de última generación para el comercio y la integración: nuevos contenidos, para optimizar el impacto de las políticas de apertura, que toman forma clara y precisa desde una agenda construida en diálogo con sus verdaderos protagonistas.*

La ruta de la apertura comercial y de la integración por la cual transita hace ya más de tres décadas América Latina y el Caribe (ALC) ha demostrado ser el rumbo adecuado para alcanzar una política comercial que contribuya al crecimiento económico a largo plazo y a un desarrollo inclusivo y sostenible. El comienzo de la etapa de la adultez de este proceso virtuoso constituye un buen momento para proyectar una agenda pragmática, conformada por

---

\* Benigno López es abogado por la Universidad Católica de Asunción, Paraguay y tiene una Maestría en Derecho (LLM) por la Universidad de Georgetown en Washington, D.C. Posee una amplia experiencia tanto en el sector público como en el privado en áreas de Derecho Público y Administrativo, Derecho Bancario y Derecho Internacional. Fue asesor general y miembro de la Junta Directiva del Banco Central en Paraguay. Fungió como asesor principal del director ejecutivo del Fondo Monetario Internacional. De agosto de 2013 a septiembre de 2014, se desempeñó como director Jurídico Ejecutivo de Itaipú, una entidad binacional encargada de generar energía eléctrica para sus propietarios, Paraguay y Brasil. Desde septiembre de 2014 hasta el 14 de agosto de 2018 se desempeñó como presidente del Instituto de Previsión Social y fue posteriormente nombrado ministro de Hacienda de Paraguay en agosto 15 de 2018. A partir del 16 de noviembre de 2020 fue nombrado vicepresidente de Sectores y Conocimiento del Banco Interamericano de Desarrollo en Washington, D.C.

Fabrizio Opertti tiene más de 20 años de experiencia en los campos del comercio internacional, la inversión extranjera directa y la integración regional. En la actualidad es gerente del Sector de Integración y Comercio del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en Washington, DC. En este cargo, dirige los esfuerzos del BID para promover el comercio y la inversión, la integración económica y la cooperación regional en América Latina y el Caribe. Posee un Máster en Administración de Empresas (MBA) de la Escuela de Negocios de Johns Hopkins, una Maestría en Ciencias en Servicio Exterior de la Universidad de Georgetown y una Licenciatura en Economía Política Internacional de la American University.



un conjunto de reformas pendientes, que contribuirían a optimizar los beneficios de la liberalización. En todo ello, los organismos multilaterales pueden y deben jugar un papel significativo, incluso en la indispensable conversación frontal con empresas y personas, que son, en definitiva, los hacedores del comercio.

La experiencia integracionista acumulada desde la década de 1990, de la que ha dado cuenta una profusa investigación económica, así como el testimonio de sus actores, requiere complementarse de modo de que sus beneficios se distribuyan de un modo más justo y equilibrado, lo que fortificaría la economía de ALC. Y más importante quizás -por su resonancia social-, resulta asegurar que tenga impacto en la creación de más y mejores empleos de calidad, una condición para configurar un entorno de oportunidades y para asegurar que los beneficios del comercio internacional alcancen a todos.

A la vez, el reclamo de la sociedad, la demanda de los inversores y el carácter no renovable de muchos de nuestros recursos exigen que una agenda contemporánea de desarrollo incorpore a la discusión la perspectiva de la sustentabilidad. En ese sentido, es fundamental promover el diálogo llano con las personas y las empresas en torno a la agenda de *Environmental, Social and Corporate Governance* (ESG), empoderado con las inversiones socialmente responsables, es decir,

aquellas que incluyen por ejemplo el cuidado del medio ambiente y el combate al cambio climático, dos fenómenos globales que requieren de acciones colectivas.

Se trata, pues, de echar a andar un conjunto de reformas de última generación, concernientes al comercio y a la integración: nuevos contenidos, con el propósito de optimizar el impacto de las políticas de apertura, que toman forma clara y precisa desde una agenda construida en diálogo con sus verdaderos protagonistas. Todo esto es parte integral de la nueva Visión 2025 del BID, que pone a la integración regional en el epicentro de la atención.

## El panorama global de la integración

Hace más de dos décadas que se escuchan voces apocalípticas alrededor de la globalización que alimentan un relato mitológico que puede resultar más atractivo que la realidad misma. A ello se suma cierta retórica de parte de algunos gobiernos, que solo en ocasiones se refleja en acciones, que alimentan la percepción de que la integración política, económica y comercial se encuentra en un período de retraimiento o incluso en declive.

Es cierto que la evolución de la economía desde la última crisis financiera global echa leña al fuego de la antiglobalización. El aumento del comercio, de los flujos de capital y

de la inversión extranjera directa no alcanzaron a recuperar la magnitud previa a la crisis de 2008<sup>1</sup>. Esta es una desaceleración que refleja la evolución del volumen de las exportaciones, medido en porcentaje del volumen total de la economía mundial.

La pandemia terminó ejemplificando la profundidad y vigencia de la integración económica y comercial.

Desde entonces, la ralentización del comercio fue tan consistente que The Economist (en enero de 2019) utilizó el término *slowbalization* para referirse al fenómeno de la desaceleración de la globalización que, de la “velocidad de la luz”, pasó a moverse al ritmo de un caracol. Una tendencia que se mantuvo luego como consecuencia de las medidas restrictivas —confinamientos, prohibición o limitaciones en los viajes, cierre de fronteras, etcétera— por la COVID-19, particularmente en 2020.

No obstante, la formidable tendencia ascendente de la integración económica es clara en el largo plazo, como se refleja en otros indicadores, incluyendo, por ejemplo, el de apertura comercial global desde el fin de la Segunda Guerra Mundial hasta

nuestros días, revelador del ascenso inédito del intercambio, que no puso en cuestión ni la crisis de 2008 ni la pandemia.

Incluso la pandemia terminó ejemplificando la profundidad y vigencia de la integración económica y comercial. Las compañías globales, algunas de ellas fundadas por inmigrantes, involucradas en la fabricación de vacunas y dispositivos médicos contra la COVID-19, reaccionaron a gran velocidad, gracias a la naturaleza misma del comercio global y transfronterizo, y pudieron asegurar el suministro fluido de insumos críticos después de superar el sobresalto inicial. Existe evidencia de que los mercados abiertos evitaron un empeoramiento de la crisis sanitaria<sup>2</sup>.

Un sistema industrial con etapas bien disímiles, instalaciones en diversos países, y el rápido funcionamiento de complejas cadenas de suministros en diferentes mercados, características propias de la cultura empresarial del comercio mundial, que además animó el espíritu de cooperación, fueron determinantes para la producción y distribución de las vacunas.

Por su parte, finalmente los gobiernos hicieron uso de las reglas e instituciones del comercio

---

1. Zakaría, Fareed (2021), Diez lecciones para el mundo de la postpandemia, Paidós.

2. Bown, C.P., & Bollyky, T., (2021), “How COVID-19 vaccine supply chains emerged in the midst of a pandemic”, Peterson Institute for International Economics, August 2021, <https://www.piie.com/publications/working-papers/how-covid-19-vaccine-supply-chains-emerged-midst-pandemic>

internacional para sostener el comercio y la inversión durante la pandemia y asegurar el acceso a bienes críticos, como lo muestran las acciones acordadas por los ministros de comercio del G20 para evitar medidas restrictivas y asegurar una circulación fluida de bienes.

La resiliencia de actores económicos ante la crisis pandémica, la capacidad demostrada en adecuar las herramientas de comercio e integración a la lucha contra una calamidad sanitaria a escala mundial, fuentes de inspiración para la construcción de políticas públicas, seguramente definirán nuevas agendas de trabajo para potenciar el papel de cadenas regionales de valor, un asunto que tarde o temprano tendrá que formar parte del debate y la agenda pública.

Otro resultado de la pandemia, involucrando incluso a los mercados de ALC, ha sido el impresionante avance de la virtualidad y la digitalización en el mundo del trabajo, debido a la COVID-19, de alto impacto en la organización de las empresas, en el funcionamiento del mercado laboral y en el desenvolvimiento de los servicios que, de un modo u otro, están transformando las dinámicas comerciales cada vez más influidas por la penetración de las Tecnologías de la

Información y la Comunicación (TICs).

El uso intensivo de la tecnología en las empresas repercute en el engranaje organizacional que, al final del día, trae mejoras de la productividad en diferentes etapas de procesos productivos o de servicios y que ha globalizado el mercado de trabajo a una escala antes inimaginable. Parece una ironía que las mismas restricciones que horadaron la economía terminaron siendo un incentivo para la interconectividad asociada a la globalización.

## La experiencia propia de ALC

ALC no está fuera del juego del intercambio, muy por el contrario, y en cualquier escenario, es innegable el resultado positivo que tuvo su mayor integración al mundo, una orientación que evitó males mayores en las circunstancias aciagas de la COVID-19.

Investigaciones empíricas han mostrado un gran avance comercial, que se explica por el aumento de la apertura en la mayoría de los países de ALC (75%), mayor peso de las ventas al exterior con relación al conjunto de la economía y una diversificación tanto de la oferta exportadora como de los países compradores<sup>3</sup>.

---

3. Volpe Martincus, Christian. *Odisea en los mercados internacionales: Una evaluación de la efectividad de la promoción de exportaciones en América Latina y el Caribe*. (2010) Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

La liberalización comercial de la región, iniciada en la década de 1990, fue favorable en múltiples aspectos<sup>4</sup>:

**1) contribuyó a mejorar la productividad y la acumulación de capital;**  
**2) tuvo un impacto positivo en el crecimiento, pues, sin apertura, el PIB per cápita de América Latina habría crecido entre un 30% y un 40% menos entre 1990 y 2010<sup>5</sup>; y**  
**3) desembocó en una mejora del conocimiento e innovación, aunque no significativo por diversos factores endógenos que restringieron el potencial de la apertura comercial. Por otra parte, se estima que una mayor apertura, por ejemplo, una disminución del 10% en el arancel promedio de destino, hubiese provocado un aumento de las exportaciones hasta en un promedio del 13%, además del empuje a nuevas empresas exportadoras.**

Los datos cuantitativos, no obstante, no son una herramienta suficiente para visualizar cómo el funcionamiento de la globalización, de igual manera, está impulsando a las empresas a la creación de valor agregado de bienes y servicios,

originándose así nuevas necesidades de mercado y nuevas demandas de los consumidores.

Un buen ejemplo de ello es la explotación agropecuaria que, apuntalada por la tecnología (el así llamado “agtech”) y por la organización de la producción en cadenas de valor —en que las TICs juegan un papel relevante— está dando alas a una actividad tradicional que antiguamente empezaba y terminaba en las tareas de campo, de muy baja productividad.

Reconociéndose que es un fenómeno que comenzó en la década de 1970, la liberalización comercial consolidó una transformación hacia “una compleja red de vínculos hacia atrás y hacia adelante, y vínculos laterales con agentes e instituciones económicos especializados que permiten que los productores compitan en los mercados nacionales o internacionales y respondan a una demanda cambiante”<sup>6</sup>.

Para ser justos con el significado de la transformación de esta actividad económica, que ahora incluye “la genética avanzada, la agricultura de precisión, y el uso de sensores y de

4. Editado por Mesquita Moreira, Mauricio & Stein, Ernesto. *De promesas a resultados en el comercio internacional: lo que la integración global puede hacer por América Latina y el Caribe. Desarrollo en las Américas* (2019). Banco Interamericano de Desarrollo (BID). En Mesquita Moreira, Mauricio et al. *Comercio, crecimiento y bienestar: panorama general* (pp.23-49).

5. *Dicho de otro modo: la apertura produjo un aumento del ingreso per cápita promedio de hasta un 16% en 20 años, según el estudio citado.*

6. Editado por Mesquita Moreira, Mauricio & Stein, Ernesto. *De promesas a resultados en el comercio internacional: lo que la integración global puede hacer por América Latina y el Caribe. Desarrollo en las Américas* (2019). Banco Interamericano de Desarrollo (BID). En Ardila et al. *Capítulo 10. Los mercados agroalimentarios modernos: tierra fértil para la cooperación público-privado* (pp-285-309).

*big data*”, habría que hablar de una sofisticada industria tecnológica de agronegocios<sup>7</sup>.

Los agronegocios regionales supieron aprovechar la profundización del comercio global, que trajo una mejora del clima macroeconómico —generando confianza en el mundo empresarial y animando a los consumidores—, y dieron pasos inéditos: empresas de mercados emergentes en acciones de Inversión Extranjera Directa (IED) en otros países en desarrollo e incluso en países desarrollados, una tendencia en ascenso, según estudios<sup>8</sup>.

## Los males que persisten

Desatar las amarras que impone el proteccionismo empujó a las economías por lo alto. Con el aumento del intercambio, llegó el crecimiento económico, se desencadenaron más negocios, un efecto indiscutible de la mayor convivencia de mercados abiertos, una dinámica que tiene consecuencias palpables en el bienestar de las personas.

Es estimulante pensar que la exitosa experiencia de los agronegocios pueda ofrecer luz a otros sectores de actividad para que también puedan

beneficiarse del círculo virtuoso de la globalización, al decir del economista Guy Sorman. Una ruta para vencer a los enemigos de la eficiencia y la competencia, que impiden ingresar o dificultan la permanencia en los mercados globales.

No obstante, las políticas de liberalización tuvieron también una contracara amarga en la tendencia del empleo, que no acompañó el crecimiento de la economía, y otra en el aumento de la desigualdad, un problema en sí mismo, pero que, además, repercute en el funcionamiento del entramado social y en la construcción de ciudadanía.

Pero los males no son culpa de la estrategia de apertura y de la integración, sino de una tarea incompleta y de diversas fallas que obstruyeron el buen juego del intercambio. Y en todo caso, de rémoras proteccionistas.

Como nos advierte Mesquita Moreira, en algunos de los países más grandes de la región, “el proteccionismo sigue vivo y goza de buena salud”, provocando desmanes a la economía debido a las “reacciones adversas en el comercio”<sup>9</sup>.

---

7. *Ibidem*.

8. *Ibidem*.

9. Editado por Mesquita Moreira, Mauricio & Stein, Ernesto. *De promesas a resultados en el comercio internacional: lo que la integración global puede hacer por América Latina y el Caribe. Desarrollo en las Américas* (2019). Banco Interamericano de Desarrollo (BID). En Mesquita Moreira, Mauricio. *Expectativas de la política comercial: antes y después* (pp.1-21).

ALC, por otra parte, carga con una pesada mochila de ineficiencias que le restan competitividad: altos costos tanto del transporte de carga como en los servicios logísticos; falta de inversión en la infraestructura; deficiente institucionalidad y efectividad de las agencias de atracción de inversiones y de promoción de exportaciones; y regulaciones que encarecen y desincentivan el intercambio.

Una mayoría sólida de la población de ALC respalda el comercio internacional, pese a que, en tres décadas de liberalización, la creación de empleo no estuvo a la altura de las expectativas.

En lugar de preservar las barreras e ineficiencias que impiden o encarecen el comercio, el conjunto de la región debería trabajar en la eliminación de todos estos obstáculos, que encorsetan a la economía y perjudican una integración saludable.

Un proceso vivo como la globalización, que se desenvuelve en la interacción entre países o bloques muy distintos, con una institucionalidad de Estados-nación en convivencia con una gobernanza global, y el formidable impacto de las tecnologías digitales

—pieza clave del conocimiento técnico en el mundo contemporáneo— desafían a una región con problemas estructurales que la pandemia dejó más al descubierto.

## Una nueva hoja de ruta

En una situación de crisis -tanto en el sentido de un momento de cambio profundo y de consecuencias importantes, como el que nos remite a un escenario malo o difícil- también puede haber lugar a las oportunidades. Mucho más aún cuando existe evidencia acerca de los beneficios de la liberalización y se encuentran identificadas un conjunto de reformas que podrían solucionar problemas persistentes. Asimismo, existe un consenso acerca de que el desarrollo sustentable es mucho más que la liberalización de la economía.

Con esos dos pilares, los gobiernos y los organismos multilaterales deberían comenzar a construir un nuevo paradigma de integración, no solo pensando en la propia agenda reformista, sino en establecer mecanismos participativos que confieran más legitimidad al proceso de toma de decisiones en torno a los tópicos a examinar.

Un ejemplo que ilustra sobre la dinámica que debería animar la agenda reformista bien podría ser el del problema que sufren las empresas por las externalidades de la información

sobre todos los aspectos inherentes a la exportación (reglas de exportaciones de los países, métodos y costos de transporte, demanda de los mercados, canales de comercialización, etcétera). En todos ellos existen fallas de mercado que actúan como barreras al comercio.

ALC ha hecho avances significativos, por ejemplo, en la instalación de oficinas de promoción de las exportaciones y de captación de inversiones, pero todavía queda mucho por hacer al respecto.

Hay estudios concluyentes de que ALC podría mejorar su *performance* exportadora con acciones bien concretas, pensadas en eliminar los problemas de información, una de las barreras al comercio más importantes. Se necesita adecuar y fortalecer a los organismos con competencia en el tema, y proyectar un diseño institucional que mejore el acceso y la distribución de la información.

Las empresas exportadoras, que tienen mucho que decir, deberían poder canalizar sus puntos de vista y dar testimonio de sus experiencias en canales formales y abiertos a una

conversación horizontal entre todas las partes intervinientes.

En ese sentido, nos parece que los organismos multilaterales como el BID y otros podemos y debemos hacer un aporte interesante, no solo proveyendo de insumos de calidad sobre cada una de las problemáticas planteadas<sup>10</sup>, y brindando apoyo a los Estados en la provisión de los bienes públicos sobre los que se montan los flujos de comercio e inversión extranjera, sino también vigorizando el diálogo alrededor de cómo maximizar el valor y las oportunidades de la integración entre los interlocutores gubernamentales, los del sector privado y los de la sociedad civil.

Estamos convencidos del determinante papel que pueden jugar las empresas y las personas en perfeccionar los instrumentos facilitadores de comercio.

Estudios de opinión pública<sup>11</sup> revelan que una mayoría sólida de la población de ALC respalda el comercio internacional, pese a que, en tres décadas de liberalización, la creación de empleo no estuvo a la altura de las expectativas.

---

10. Documentos del BID dan cuenta también de la necesidad de tomar medidas para reducir los costos de transporte, logísticos y administrativos asociados a los trámites de comercio. Además, plantean acciones tendientes a la reducción de los precios tradicionales de comercio y asociados a las regulaciones asociadas a los acuerdos internacionales y las reglas de regulación de los órganos de control.

11. Editado por Mesquita Moreira, Mauricio & Stein, Ernesto. *De promesas a resultados en el comercio internacional: lo que la integración global puede hacer por América Latina y el Caribe. Desarrollo en las Américas* (2019). Banco Interamericano de Desarrollo (BID). En Rodríguez Chatruc, Marisol et al. *A favor del comercio, por ahora: actitudes y apoyo de la gente* (pp.163-185).

La liberalización comercial, donde las empresas y los trabajadores quedaron más expuestos a la competencia, ocurrió casi al mismo tiempo del veloz avance de la tecnología, tanto en la automatización de procesos de producción y de servicios, como en el desarrollo de internet y la omniconectividad que llega con el sistema digital 5G. En este contexto, adquiere más relevancia el hecho de que el 73% de los latinoamericanos apoyen el comercio<sup>12</sup>.

Se trata de pensar un ambicioso plan de comercio e inversiones que apunte al crecimiento económico sostenido, una condición para la creación de empleos de calidad.

Involucrar a la sociedad civil y al sector privado en acuerdos de última generación, como estamos proponiendo, fortalece y mejora el ambiente reformista y, por otra parte, coadyuva a sumar a la agenda otros asuntos muy relevantes como son la sustentabilidad y la inclusión, dos condiciones que, en el siglo XXI, tienen implicancias económicas y éticas.

Se trata de construir una agenda pragmática que recoja los problemas concretos de la gente en el proceso de integración, en lugar de únicamente los temas clásicos de la hoja de ruta de comercio (aranceles, apertura de los mercados de capitales, cuotas, solución de diferencias, etc.).

En definitiva, se trata de pensar un ambicioso plan de comercio e inversiones que apunte al crecimiento económico sostenido, una condición para la creación de empleos de calidad. Guiado por el desarrollo sostenible -respetuoso del medio ambiente y mitigador del cambio climático- y el anhelado propósito de que todas las personas, sin distinción alguna, puedan tener la oportunidad de progresar en su medio.

Con ese enfoque, es vital escuchar con atención la voz de los ciudadanos y las empresas. Las políticas públicas en esta dirección serán exitosas si recogen el alma de una conversación democrática, con organismos multilaterales, en un papel armonizador, que contribuyan decididamente a que la gente se empodere de una renovada integración, con los pies en el presente, pero muy responsable con el porvenir.

---

12. Sin embargo, el apoyo al comercio puede sufrir variantes, advierten Rodríguez Chatruc, Marisol et al: "Los sentimientos a favor del comercio también se vuelcan fácilmente hacia el proteccionismo cuando entran al debate los argumentos habituales contra el comercio en términos de impactos negativos en el empleo". Por otra parte, también se observó una caída en el respaldo al comercio, susceptible a la manera como se formulan las preguntas en las encuestas.



# 2

---

## *Las políticas públicas*



# América Latina hacia la pospandemia: ¿otro punto de inflexión?



**Adriana Arreaza Coll\***

CAF-Banco de desarrollo de América Latina

---

*La crisis puede seguir abriendo espacios de innovación en las políticas públicas, que serían difíciles de abordar en tiempos más normales. Es un nuevo punto de inflexión. Avanzar, estancarse o retroceder dependerá de que logren consolidarse los acuerdos sociales y políticos necesarios para estos cambios. Algo más que retador en medio del volátil ambiente social y político.*

La COVID-19 tuvo inmensos costos sociales y económicos en los países de América Latina y el Caribe. La pandemia afectó desproporcionadamente a la región, acumulando casi un tercio del total mundial de fallecimientos cuando sus habitantes representan menos del 10% de la población global. Las autoridades económicas desplegaron un arsenal inédito de medidas fiscales, monetarias y regulatorias para mitigar los impactos de la crisis. A pesar de ello, América Latina y el Caribe sufrió una de las contracciones del producto más severas a nivel mundial en 2020 (6,8%)<sup>1</sup>, ocasionando que la pobreza y la desigualdad aumentaran a los niveles de hace más de una década<sup>2</sup>.

---

\* Adriana Arreaza es directora de estudios macroeconómicos en CAF-Banco de desarrollo de América Latina.

1. CAF (2021). «Informes de perspectivas, III trimestre de 2021». Documento interno de CAF.

2. CEPAL (2021). «América Latina y el Caribe ante la pandemia del COVID-19. Efectos económicos y sociales». Informe Especial COVID-19. Abril de 2020. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/45337-america-latina-caribe-la-pandemia-covid-19-efectos-economicos-sociales>.

La actividad económica se ha recuperado más rápido que lo anticipado en 2021, pudiendo sobrepasar el 6% de crecimiento durante el año, con la perspectiva de recobrar los niveles de ingreso previos a la pandemia a partir de 2021 en algunos países y en 2022 en otros<sup>3</sup>. Esto gracias a la progresiva reapertura de las actividades, las mejoras en el contexto externo y la aceleración en las campañas de vacunación en la región. Se trata, sin embargo, de una recuperación muy dispar entre países y actividades, lo cual se refleja en la dinámica del empleo. La evolución del mercado laboral permanece rezagada frente a la actividad, evidenciándose, además, una precarización del empleo con aumentos en la informalidad y la inactividad.

Luego del rebote asociado con la progresiva normalización de la actividad, el crecimiento debería tender a su potencial. El crecimiento potencial promedio de América Latina retrocede desde el fin del súper ciclo de materias primas, aproximándose a un magro 2% en 2019. En consecuencia, las ganancias en reducción de pobreza y desigualdad se estancaron, la clase media dejó de aumentar y el descontento social floreció desde antes de la pandemia. De modo que retornar al ritmo de crecimiento previo sería un mal escenario para la región, resultando claramente insuficiente tanto para revertir los daños sociales

y económicos exacerbados por la pandemia como para converger a niveles de ingreso por habitante más elevados a mediano plazo.

Esta ya alarmante perspectiva podría agravarse con las posibles secuelas sobre los determinantes del crecimiento a largo plazo (acumulación de factores y productividad) y sobre las brechas sociales.

Por ejemplo, la crisis podría dejar cicatrices permanentes sobre la configuración del mercado laboral, la formación de capital humano y las brechas de educación e ingresos en América Latina. Esto, primero, por la disminución de habilidades de los trabajadores al permanecer más tiempo en desempleo, inactividad o informalidad. En varios países de la región, la informalidad aumentó en al menos 5 puntos porcentuales. Esto afectará particularmente a los jóvenes, cuyas trayectorias de ingresos laborales a largo plazo se ven afectadas por los empleos iniciales, y a las mujeres, que han abandonado en mayor proporción el mercado laboral que los hombres.

Segundo, por las pérdidas de aprendizaje a largo plazo ante el cierre de escuelas y un mayor riesgo de abandono escolar, teniendo en cuenta que América Latina es la región con cierres totales o parciales de escuelas

---

3. Arreaza, A., Lopez, O. y Toledo, M. (2021): "La Pandemia del COVID-19 en América Latina: impactos y perspectivas". *Serie Documentos de Políticas para el Desarrollo*, No 1, CAF.

más largo del mundo (entre 50 y 70 semanas desde marzo de 2020, con una media mundial por debajo de las 40 semanas, según Unicef). El prolongado cierre de escuelas podría reducir la probabilidad de completar la secundaria en América Latina en 14 puntos (a 42%) y en 20 puntos para los grupos más vulnerables<sup>4</sup>. Esto tiene el potencial de ampliar las brechas de equidad en la región, también debido a los efectos de largo plazo sobre las trayectorias de ingresos de los trabajadores con distintos niveles de educación.

Tercero, por el impacto sobre la acumulación de capital humano de la interrupción en la atención primaria en salud, debido al estrés de los sistemas abocados a la atención de la pandemia. En América Latina, la cobertura de vacunas en niños retrocedió en promedio entre 5 y 9% en 2020 con respecto al promedio de 2017-2019, acumulando las mayores pérdidas a nivel global.

Finalmente, uno de los principales escollos para que América Latina crezca de manera más acelerada y sostenida es la baja productividad. Antes de la crisis, la productividad total de los factores promedio en la región era apenas un tercio de la productividad total de los factores

de las economías avanzadas, siendo un problema transversal a todos los sectores económicos<sup>5</sup>. El retroceso que venía observándose en la productividad podría exacerbarse si los factores de producción se reasignan hacia actividades de menor productividad de manera más permanente, como lo muestra el aumento de la informalidad.

Para complicar el panorama, la crisis dejó fiscos más débiles para encarar los desafíos económicos y sociales de la pospandemia en la región. La magnitud de los apoyos fiscales y la contracción de la actividad erosionaron significativamente las cuentas fiscales en 2020, desmejorando las condiciones de sostenibilidad de la deuda. La deuda con relación al producto aumentó en promedio unos diez puntos entre 2019 y 2021, ubicándose en 76% del PIB. La recuperación del crecimiento y la reversión parcial de los estímulos en 2021 ha aliviado las cuentas presupuestarias y reducido las necesidades de financiamiento, pero la situación fiscal no deja de ser desafiante. Si bien las economías con acceso a los mercados internacionales de capital han logrado colocar deuda a tasas históricamente bajas desde mediados de 2020, es poco probable que la necesidad de consolidar los

4. Neidhofer, G., Lustig, N. and Tommasi, M. (2021): "Intergenerational transmission of lockdown consequences: prognosis of the longer-run persistence of COVID-19 in Latin America". *The Journal of Economic Inequality*. <https://doi.org/10.1007/s10888-021-09501-5>

5. Álvarez, F., Eslava, M., Sanguinetti, P., Toledo, M., Alves, G., Daude, C., & Allub, L. (2018). "Instituciones para la productividad: hacia un mejor entorno empresarial". *Reporte de Economía y Desarrollo (RED)*. Caracas: CAF. Retrieved from <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/1343>

presupuestos públicos desaparezca, especialmente en aquellos países que requieren reducir sus niveles de endeudamiento para crear espacio fiscal a mediano plazo y conservar o recuperar el grado de inversión.

En cualquier caso, es probable que la deuda se estabilice en niveles más elevados hacia finales de la década, limitando el margen de maniobra para acciones anticíclicas frente a choques externos y domésticos (incluyendo desastres naturales cada vez más frecuentes con el cambio climático). Más allá de las ayudas extraordinarias durante la crisis y el apoyo anticíclico para la recuperación, será difícil replegar nuevamente algunos rubros del gasto, tal y como ocurrió en las crisis de 2008 y 2015. El aumento de la pobreza y la desigualdad durante la crisis aumentó las tensiones sociales y las demandas para el fortalecimiento de las redes de protección social, lo cual demandará un mayor esfuerzo fiscal. Ante las dificultades para adelantar reformas tributarias para financiar un mayor gasto social (tanto por las crecientes demandas para mejorar las redes de protección social como por la transición demográfica) y el aumento del peso de los intereses de la deuda, una parte del ajuste adicional podría recaer forzosamente sobre la inversión pública, en detrimento del crecimiento a largo plazo.

La región enfrenta entonces el desafío de apuntalar el crecimiento potencial en los próximos años para revertir

las pérdidas sociales acumuladas, contando con menor holgura fiscal y mayores presiones sociales. De manera que serán imprescindibles transformaciones profundas en las políticas públicas y la movilización de ahorro externo y doméstico para apuntalar la inversión.

La crisis ha hecho incluso más apremiante la necesidad de reformas para combatir la baja productividad, la alta informalidad, la brecha educativa, la debilidad de los sistemas de protección social y las bajas capacidades del Estado.

Consolidar tasas de crecimiento más robustas y equitativas no será posible sin abordar una agenda amplia de reformas que permitan superar las debilidades estructurales de América Latina. La crisis ha hecho incluso más apremiante la necesidad de reformas para combatir la baja productividad, la alta informalidad, la brecha educativa, la debilidad de los sistemas de protección social y las bajas capacidades del Estado.

Desde el punto de vista de la productividad y el empleo, América

Latina deberá procurar un crecimiento basado en ganancias de productividad, favoreciendo la creación de empresas generadoras de empleos formales que faciliten la reasignación de recursos entre firmas y sectores. Aproximadamente la mitad del empleo en América Latina es informal y esta situación se agravó tras la pandemia. Lograr una reducción sostenida de la pobreza y la desigualdad pasa por captar a la fuerza laboral en empleos formales y productivos.

Las tecnologías aplicadas al sector público también están produciendo importantes ganancias de eficiencia, mejorando el acceso y la calidad de los servicios y la mayor transparencia de la acción del Estado.

Existen políticas transversales que resultan efectivas para abordar problemas comunes para la mayoría de las empresas y trabajadores, independientemente de la actividad donde se desenvuelven. Por ejemplo, programas de entrenamiento que faciliten la reincorporación para una mejor adaptación al cambio tecnológico, así como el fortalecimiento de los mecanismos de intermediación laboral para facilitar el apareamiento

entre las demandas de las empresas y la oferta de trabajadores.

También será fundamental fomentar la creación de nuevas empresas que ofrezcan esos empleos formales de más calidad. Para este propósito será clave generar incentivos apropiados para la formalización a través de la simplificación de los registros, la limitación de los sobrecostos no salariales a la nómina o regímenes tributarios para las mipymes, entre otros. Asimismo, hay aspectos fundamentales para la creación, expansión y consolidación de empresas productivas, como son la obtención de financiamiento, el acceso a mercados y la reducción de los costos logísticos.

El financiamiento es esencial para las empresas, particularmente para las nacientes y para las pymes. Hay espacio para promover y acelerar los procesos de innovación financiera a través de servicios electrónicos (*fintechs*), los esquemas de factoraje (*factoring*) y los mecanismos de capital para las empresas emergentes o de nueva creación (*startups*). Los programas de garantías para compartir riesgos también podrían ser útiles, habiendo facilitado el crédito durante la crisis. Será de importancia profundizar la educación financiera para el uso de nuevos instrumentos y la adecuación de la regulación prudencial para incorporarlos. La adecuación de las regulaciones de bancarrota también será relevante para facilitar la liquidación de empresas y movilización de recursos.

En cuanto al acceso a mercados internacionales, una restricción significativa para la integración de las empresas al comercio intrarregional y con el resto del mundo son los elevados costos logísticos. Resulta entonces importante invertir en infraestructura, pero bajo enfoques más integrales, como el de los corredores logísticos, abarcando no solo vialidad, sino también transporte, nodos de trasbordo, facilidades de almacenamiento, puertos y aeropuertos, entre otros. Deberán hacerse esfuerzos en facilitación del comercio, por ejemplo, para la simplificación y digitalización de trámites. Asimismo, habrá que fomentar la integración productiva, logrando una mayor convergencia entre las reglas de origen, la promoción de las cadenas regionales de valor y del comercio electrónico, que resulta relevante para la inserción de las pymes en las cadenas de valor<sup>6</sup>.

Por otra parte, la región no escapará a los profundos cambios en las tendencias globales que se catalizaron con la crisis, como la descarbonización y la digitalización, que tendrán incidencias sobre la productividad y el crecimiento a largo plazo. La digitalización está generando cambios permanentes y transversales en la manera en que las empresas producen bienes y servicios en muchos sectores

de la economía, con el potencial de generar ganancias de productividad.

La pandemia precipitó la digitalización de las empresas, del comercio, la educación y el gobierno a nivel global. Si bien América Latina no escapó a estas tendencias, consolidar la transformación digital requerirá esfuerzos importantes para superar los amplios rezagos en infraestructura para la conectividad, elevar el uso productivo de las tecnologías digitales, cerrar las brechas de acceso en hogares y trabajadores y mejorar las garantías para la privacidad de datos. Puede aprovecharse, además, la escala regional para promover un mercado digital regional que facilite la conectividad y los emprendimientos digitales. Estas tecnologías aplicadas al sector público también están produciendo importantes ganancias de eficiencia, mejorando el acceso y la calidad de los servicios y la mayor transparencia de la acción del Estado.

Asimismo, la creciente demanda de energías más limpias implicará cambios sustanciales dentro del sector energético, con potenciales ramificaciones sobre otros sectores productivos importantes en la región, como la agroindustria y la minería. Los temas de sustentabilidad ambiental son transversales a toda la actividad económica. Más allá de políticas

---

6. Allub, L. Barril, D., Cont, W., Juncosa, C., Lalana, A., Moncarz, P., Sanguinetti, P. y Vaillant, M. (2021): "Caminos para la integración en América Latina: Facilitación del Comercio, Infraestructura y Cadenas Globales de Valor". *Reporte de Economía y Desarrollo de América Latina*, CAF.

para la mitigación y adaptación al cambio climático, deberán generarse los incentivos para promover innovaciones tecnológicas que hagan que la transición energética sea más compatible con la creación de empleo y ganancias de productividad de las economías, reduciendo el posible *trade-off* entre cuidado del medio ambiente y la actividad económica, particularmente en los países productores y exportadores de hidrocarburos.

Todos estos cambios pueden generar impactos distributivos que demandarán el fortalecimiento de los sistemas de protección social. Esto pasa por reformas en los sistemas de protección, de modo que abarquen la totalidad del ciclo de vida de los individuos, no solamente las pensiones, e incluyan los seguros de desempleo<sup>7</sup>. Se deberá repensar los programas de transferencias sociales, considerando la universalidad o focalización, dependiendo de las condiciones de los países para una implementación efectiva y sostenible. Los programas deberán ser compatibles con los incentivos para favorecer el empleo formal y la acumulación de capital humano, para lo cual resulta clave el diseño de las estrategias de salida. Los

sistemas de pensiones, por su parte, representan un reto en toda la región por la necesidad de lograr un balance entre la sostenibilidad financiera, la cobertura y la suficiencia. En cuanto a los sistemas contributivos, para alcanzar la sostenibilidad algunos países deberán bajar los años mínimos de aporte y aumentar la edad mínima de retiro, mientras que otros deberán concentrarse en el aumento de los aportes y revisar los sistemas para los trabajadores autónomos<sup>8</sup>. Por otro lado, los sistemas no contributivos pueden ampliarse para ofrecer un mayor acceso y pagos relacionados con la línea de pobreza, teniendo en cuenta que la alta informalidad en la región limita el alcance de los sistemas contributivos. Finalmente, deberán hacerse esfuerzos para reducir las brechas de cobertura y calidad de los sistemas de salud pública y mejorar su eficiencia.

La pandemia amplió las brechas educativas, afectando particularmente a los niños de los hogares más pobres. Para cerrar estas brechas se deberían cuantificar las caídas en los aprendizajes para dirigir las intervenciones hacia los grupos poblacionales y las competencias que registraron mayores pérdidas.

7. Alves, G., Berniell, L., de la Mata, D. (2021). "Retos de los sistemas de protección social y salud en el marco de la crisis del COVID-19 y a futuro". *Serie de Documentos de Políticas para el Desarrollo*, Nro 12, CAF.

8. Álvarez, F., Brassiolo, P., Toledo, M., Allub, L., Alves, G., De la Mata, D., Daude, C. (2020). "Los sistemas de pensiones y salud en América Latina. Los desafíos del envejecimiento, el cambio tecnológico y la informalidad". *Reporte de Economía y Desarrollo (RED)*: Caracas: CAF. <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/1652>

9. Berniell, L., Díaz, B., Estrada, R., Hatrick A., Llambí, C., Maris, L. y Singer, D. (2021): "Políticas para reducir las brechas educativas en la pospandemia". *Serie de Documentos de Políticas para el Desarrollo*, Nro 13, CAF.



Para contener el abandono escolar deberán identificarse los estudiantes en situación de riesgo e incentivar su permanencia o reinserción en los sistemas educativos. Asimismo, deberán procurarse mejoras en la infraestructura escolar para resolver carencias de servicios básicos en los centros educativos que dificulten la enseñanza y desincentiven la escolaridad<sup>9</sup>.

La creciente demanda de energías más limpias implicará cambios sustanciales dentro del sector energético, con potenciales ramificaciones sobre otros sectores productivos importantes en la región, como la agroindustria y la minería.

Para avanzar con esta agenda de políticas para la recuperación se requieren capacidades estatales que garanticen el apropiado diseño, implementación, fiscalización y evaluación de las políticas. Tres áreas críticas pueden destacarse.

En primer lugar, la gobernanza de la infraestructura y de las asociaciones público-privadas (APP) para galvanizar la necesaria inversión y alentar la participación del sector privado mediante el fortalecimiento de las evaluaciones ex ante y de los procesos de licitación y de fiscalización de los proyectos, así como la mejora en el diseño de los contratos, incluyendo restricciones para la renegociación ex post<sup>10</sup>. En segundo lugar, la pandemia aceleró el proceso de digitalización de trámites y servicios públicos. La tecnología puede utilizarse para producir una reingeniería de procesos regulatorios y simplificación administrativa. Esto permitiría, entre otras cosas, la mejora de la tributación, la innovación en el sector público y la ampliación de la relación entre el Estado y los ciudadanos a través de la digitalización. En tercer lugar, el uso de datos e inteligencia artificial contribuiría a hacer más efectiva y eficiente la gestión pública, facilitando la toma de decisiones basadas en datos y la coordinación entre distintas áreas del sector público que comparten información consolidada a partir de las bases de datos que manejan<sup>11</sup>. La información abierta contribuye, además, a prevenir la corrupción al incrementar la transparencia. Para implementar y operar estas soluciones tecnológicas se deberá invertir en las capacidades

10. Fajardo, G., López, M., Ramírez, A., Román, C., Silveira, A., Zarama, D. (2021): "Gobernanza del sector de infraestructura y de las APP". Documentos de Políticas para el Desarrollo, No 14. CAF. <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/1774>

11. Cetina, C. (2021): "La aceleración digital de los gobiernos e implicaciones de política pública". Serie Documentos de Políticas Públicas para el Desarrollo No16. CAF. <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/1782>

institucionales y en el talento humano necesarios.

Finalmente, resulta clave recomponer gradualmente las cuentas fiscales sin descuidar la necesidad de recursos para inversión pública y las mayores demandas para recomponer los sistemas de protección social. Así, el principal desafío se encuentra en las capacidades de los Gobiernos para continuar avanzando en las reformas fiscales que quedaron suspendidas ante el estallido de la crisis de la COVID-19. Como se comentó anteriormente, el grueso de las medidas fiscales contracíclicas se orientaron a compensar el choque de demanda agregada, a través de transferencias monetarias directas o gastos de carácter social, que resultan difíciles de retirar en contextos en los que se mantienen las pérdidas de empleo y el aumento de la pobreza. Las tensiones sociales y cambios en las direcciones políticas observadas en los últimos meses en Colombia, Chile o Perú dan cuenta del desafiante escenario que deberán encarar las autoridades en materia fiscal en los próximos años pospandemia.

Para mitigar en el corto plazo la disyuntiva entre el costo de los estímulos y la sostenibilidad de las finanzas públicas, deberán plantearse

procesos viables de consolidación a mediano plazo para recuperar el espacio fiscal. El fortalecimiento de la institucionalidad (reglas fiscales, presupuestos plurianuales, consejos fiscales independientes) y de los sistemas tributarios debe acompañar estos procesos para elevar su credibilidad y preservar la confianza de los mercados a fin de garantizar el acceso al financiamiento. Por el lado de las reglas fiscales, su diseño deberá ser consistente con las condiciones macro fiscales, las prioridades y las capacidades de los países, teniendo en cuenta la conveniencia de incorporar la flexibilidad necesaria para evitar ajustes procíclicos y proteger la inversión pública. En los países donde existen reglas, deberán plantearse lineamientos claros y creíbles para el retorno gradual a las mismas<sup>12</sup>.

Por el lado de los sistemas tributarios, debe procurarse la ampliación de las bases tributarias y la progresividad de las contribuciones. Ello pasa por la revisión de las alícuotas del impuesto sobre el valor agregado (IVA), la eliminación de excepciones, el fortalecimiento del impuesto a la renta de las personas (incluyendo rentas del exterior) y un mayor control de la recaudación de los impuestos a los inmuebles<sup>13</sup>. También requiere evaluar impuestos al patrimonio que

---

12. Arreaza, A. (2021): "Reglas fiscales para la recuperación en América Latina". *Serie Documentos de Políticas Públicas para el Desarrollo* No 17. CAF. <https://scioteca.caf.com/handle/123456789/1787>

13. Barreix, A. y J. Roca (2021): "Propuestas para la terapia tributaria en la pospandemia". *Serie Documentos de Políticas Públicas para el Desarrollo* No 18. CAF. <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/1789>

no distorsionen significativamente las decisiones de ahorro, redefinir los incentivos tributarios para las ganancias de las empresas, simplificar la tributación de los pequeños contribuyentes y fortalecer la gestión tributaria mediante la digitalización de procesos y el uso de información de facturas electrónicas.

Las tensiones sociales y cambios en las direcciones políticas observadas en los últimos meses en Colombia, Chile o Perú dan cuenta del desafiante escenario que deberán encarar las autoridades en materia fiscal en la pospandemia.

En resumen, superar los desafíos estructurales de América Latina para lograr un crecimiento basado en ganancias de productividad e inclusivo

se ha hecho más apremiante con la pandemia. Esto en medio de profundos cambios globales que impactarán a la región, como son la digitalización y la transición energética. Se requerirá, además, una gran movilización de recursos domésticos e internacionales que pasa por recomponer las cuentas fiscales para recuperar su sostenibilidad a mediano plazo y garantizar el acceso al financiamiento a costos razonables. Esto será imposible de lograr en ausencia de cambios profundos en las políticas públicas. En 2020, se adelantaron políticas fiscales y monetarias inéditas para proteger los ingresos de las familias y ayudar a la supervivencia de las empresas en la región. En ese sentido, la crisis puede seguir abriendo espacios de innovación en las políticas públicas, que serían difíciles de abordar en tiempos más normales. Este es un nuevo punto de inflexión para la región. Avanzar, estancarse o retroceder dependerá primordialmente de que logren consolidarse los acuerdos sociales y políticos necesarios para estos cambios. Algo más que retador en medio del volátil ambiente social y político en estos momentos.



# Las políticas públicas: por un nuevo contrato social



**Jordi Bacaria Colom\***

Universidad Autónoma de Barcelona – Foreign Affairs  
Latinoamérica

---

*Un factor común de los países iberoamericanos es la necesidad de un “nuevo contrato social”, que por ende no puede ser igual para todos, dados sus distintos niveles de desarrollo, aunque sí debe tener aquellos elementos comunes cuyas respectivas políticas públicas y presupuestarias les permitan alcanzar.*

## Introducción

Las economías Iberoamericanas se han visto sometidas a fuertes tensiones económicas y sociales en la última década. Después de la Gran Crisis de 2008, la pandemia en 2020 ha cercenado el crecimiento económico cuando ya se iniciaba una cierta recuperación. No se puede generalizar, ya que el desempeño económico de los 22 países que conforman la comunidad iberoamericana es muy desigual y con dinámicas distintas. Sin embargo, con la pandemia las distancias económicas y sociales entre ellos han aumentado. Los países de la Península Ibérica, España, Portugal y Andorra, por ejemplo, han tenido unos mejores índices de vacunación que los 19 países de América Latina, indicativo de su mayor PIB per cápita propio de

---

\* Jordi Bacaria Colom es Catedrático de Economía Aplicada en la Universidad Autónoma de Barcelona y director de la revista Foreign Affairs Latinoamérica.

países desarrollados y con mejores niveles de asistencia sanitaria. Parte de América Latina se está enfrentando con el problema de la disponibilidad de vacunas. En lo económico, el comercio exterior de los países de América Latina ha estado sometido a los vaivenes de los precios de las materias primas y de la disminución de las exportaciones de manufacturas por la caída de la demanda internacional.

En el ámbito social un factor común de los países iberoamericanos es la necesidad de un “nuevo contrato social”, que por ende no puede ser igual para todos los países, dados sus distintos niveles de desarrollo, aunque debe tener los elementos comunes cuyas respectivas políticas públicas y presupuestarias les deben permitir alcanzar. Además, entendiendo que en un pacto social las políticas públicas (redistributivas) por razones presupuestarias deben establecerse en el marco del Estado en relación con los derechos y deberes de sus ciudadanos, esto no debe impedir que en el marco de la cooperación iberoamericana se puedan establecer mecanismos y políticas de internalización de las externalidades (clima) y de bienes públicos globales (combate a la pandemia mediante vacuna de acceso universal).

Por otra parte, los países que pertenecen a la Unión Europea (España y Portugal) tienen un cierto contrato social en un marco supranacional que ha ido evolucionando; desde el Pacto

Verde de 2019 hasta el plan Next Generation EU, que incluye amplios apoyos financieros para un programa de crecimiento económico con mayor inclusividad, que por ello incorpora el Mecanismo para una Transición Justa (MTJ), un elemento fundamental para que el paso hacia una economía climáticamente neutra se haga de forma equitativa y no deje a nadie atrás. En cualquier caso, este nuevo pacto social que se está configurando en la UE, aunque no abarque todos los aspectos relativos a un contrato social, podría ser un modelo en el ámbito de la cooperación iberoamericana e incluso una hoja de ruta para una mayor integración latinoamericana.

El punto relevante es cómo se entiende hoy el contrato social. Qué políticas deben derivarse y qué implementación debe haber en cada Estado para que tenga un resultado coherente. El contrato social remitiéndonos a los clásicos (Hobbes, Locke, Rousseau) siempre debe partir de un consenso social para alcanzar la paz social. El contrato, por definición, asegura el intercambio, se opone a la anarquía y es un Pareto superior (alguien o muchos ganan y nadie pierde). En la realidad social, para que se produzca esta condición “paretiana”, normalmente se requieren compensaciones para que los perdedores sean compensados por los ganadores. Ya en la época moderna, John Rawls en su *Teoría de la Justicia*<sup>1</sup>, reformula el contrato social como instrumento normativo y como una teoría de la justicia social. La teoría de

Rawls se preocupa más del proceso o contexto en que se adoptan las decisiones que del resultado mismo del proceso. El objetivo es establecer un conjunto de instituciones justas para adoptar decisiones colectivas. El “velo de la ignorancia” de Rawls es una construcción normativa idealizada y es el punto de partida apropiado cuando las personas tienen en cuenta que deben elegir entre los principios básicos de la justicia. Bajo este velo los individuos racionales se pondrían de acuerdo para establecer unos principios generales de justicia. James M. Buchanan y Gordon Tullock<sup>2</sup> introdujeron el concepto de “velo de incertidumbre” para alcanzar acuerdos constitucionales. El contrato social difiere de una constitución ya que, no ha sido necesariamente escrito ni firmado por ninguno de los miembros de la comunidad. Pero a su vez ha sido concebido y acordado por ellos tácitamente.

En los últimos años los estudios sobre los contratos sociales han estado muy vinculados a los problemas generados por la redistribución de la renta y la riqueza. Muchas veces vinculando la desigualdad a crisis del capitalismo y con propuestas para su refundación o reforma. Ciertamente, hay más de un tipo de contrato social en función principalmente de las opciones político-

económicas. Antón Costas (2020)<sup>3</sup> en un cuadrante que va de economías abiertas a economías cerradas y de filosofía social individualista a filosofía social solidaria, sintetiza en cuatro los tipos de contrato social:

- 1) neoliberal;**
  - 2) derecha nacionalista;**
  - 3) izquierda radical; y**
  - 4) liberal progresista.**
- Un buen esquema para ilustrar hacia dónde se puede enfocar la acción.**

A pesar de que estas construcciones teóricas son útiles para resolver determinados aspectos de los contratos sociales actuales, la realidad es que la sociedad y la política son complejas, los problemas sociales son complejos y los nuevos contratos sociales requieren por ello una elaborada construcción para alcanzar el consenso. Por ejemplo, difícilmente se puede resolver el problema intergeneracional de las pensiones pensado con una demografía del pasado, si no se parte de un velo de la ignorancia con el que todos los actores ignoren las posiciones que ocuparán en la etapa postcontratual; tanto si el sistema es de reparto, basado en la relación entre activos cotizantes y pensionistas, como si es de capitalización o mixto.

1. Rawls, J., (1971), *Theory of Justice*, (sixth printing, 2003), Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts  
 2. Buchanan, J.M. - Tullock, G. (1962), *The Calculus of Consent*, Ann Arbor: University of Michigan Press.  
 3. Costas, A. (2020), “Un nuevo contrato social postpandémico. El papel de la Economía Social.”, CIRIEC-España, *Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, 100, 11-29. DOI: 10.7203/CIRIEC-E.100.18715.

## Por un nuevo contrato social

En el último siglo, el contrato social ha funcionado como mecanismo para hacer frente a los grandes desastres económicos y sociales, y también han sido la ocasión para avanzar en la redistribución y la adaptación del sistema. El *New Deal* en Estados Unidos en 1933, después de la Gran Depresión. Al final de la II Guerra Mundial con el Plan Marshall. La creación de organismos multilaterales en Bretton Woods en 1944, con el actual Banco Mundial, nacido para la reconstrucción de Europa, con los que se impulsaron los tres pilares del Estado de bienestar: sanidad, educación y pensiones. El desafío actual está en encontrar el tipo de contrato social que resuelva los problemas de un inmediato futuro, que sin ser inesperados sí nos llegan con gran rapidez, cambio climático, cambio tecnológico, cambio demográfico y sus consecuencias sociales.

Para unos, hoy, un nuevo contrato social pasa por superar el paradigma neoliberal, regresando al Estado regulador para limitar el poder del mercado que se desborda con el cambio tecnológico, generando acumulación de la renta y la riqueza y desigualdad. Para otros, desde una posición más reformista, el mercado sigue siendo el mecanismo que asegura la eficiencia asignativa y el crecimiento económico, si bien con regulaciones clásicas para evitar fracasos y

atendiendo los posibles fallos del sector público.

La realidad es que la sociedad y la política son complejas, los problemas sociales son complejos y los nuevos contratos sociales requieren por ello una elaborada construcción para alcanzar el consenso.

Hay un cierto consenso sobre los retos y desafíos que se presentan en nuestras sociedades y en consecuencia una base para un consenso social cada vez mayor. Lo cual debería facilitar la transición hacia un nuevo contrato social. Las tendencias globales para los próximos 30 años que hay que asumir hoy son: el cambio climático y los desafíos medioambientales; las transformaciones tecnológicas y la era de la hiperconectividad que nos conduce a una cuarta revolución industrial con automatización total de la producción manufacturera y más acumulación financiera y menos empleo. Estos desafíos ponen en riesgo los modelos democráticos y sus valores. También ocasionan desplazamientos demográficos (por envejecimiento, refugiados políticos y medioambientales, migración económica) y cambios en el orden global. A todo ello hay que añadir las

crisis sanitarias globales. La velocidad de tales cambios exige también rapidez en las políticas públicas. Este fenómeno de la velocidad del cambio es nuevo y hay que estar preparado para articular políticas que no sean solo de emergencia. Deben ser políticas resilientes para hacer frente a crisis recurrentes. La sociedad exige políticas de tipo seguro ante la incertidumbre (salud, educación, renta, desempleo, desastres naturales, seguridad humana, pensión y atención a los adultos mayores) y este tipo de demandas son las que deben asegurar el consenso sobre el nuevo contrato social. Si identificamos los riesgos y la aversión al riesgo de las sociedades, tenemos las bases del consenso para un nuevo contrato social.

## Desempeño económico y limitantes al contrato social en países iberoamericanos

Las diferencias en el desempeño económico en los países de Iberoamérica y, dado que el marco de implementación del contrato social es nacional, el bajo crecimiento económico post-pandemia y las desigualdades iniciales pueden ser limitantes. Alicia Bárcena<sup>4</sup> constata que América Latina y el Caribe constituye

la región del mundo más severamente afectada por los efectos de la pandemia por las condiciones estructurales previas a la crisis y su elevada desigualdad, ya sea en términos de ingresos, riqueza y acceso a servicios de salud. La recuperación es compleja dada la estructura productiva de elevada dependencia en exportaciones de recursos naturales y escasa participación en cadenas globales de valor. Además de las restricciones de financiación externa, los países que califican como economías de renta media y media alta se posicionan como candidatos de menor prioridad a la cooperación financiera internacional para el desarrollo.

El empleo es uno de los mayores problemas que enfrenta la consecución de un contrato social que requiere crecimiento económico para asegurar la redistribución. Con la caída del crecimiento económico y del empleo, y en particular en América Latina, las dificultades para cumplir los objetivos aumentan. Tal como apunta el Estudio Económico de América Latina y el Caribe de la CEPAL<sup>5</sup>, antes de la crisis, la región ya mostraba un agotamiento del ritmo del crecimiento del empleo, lo que reflejaría ciertas limitaciones estructurales de la región que dificultaban la generación de empleo. La pandemia de COVID-19 podría

4. Bárcena, A. (2021), "Efectos socioeconómicos de la COVID-19 en América Latina y el Caribe y perspectivas de recuperación", Pensamiento Iberoamericano, Núm 10, marzo 2021, pp. 60-87.

5. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2021 (LC/PUB.2021/10-P), Santiago, 2021.



acelerar los cambios estructurales en los mercados laborales de la región, impulsados por procesos de innovación y automatización que podrían implicar cambios de medio y largo plazo en la relación producto-empleo, que podría traducirse en una subutilización del factor trabajo.

La pandemia podría acelerar los cambios estructurales en los mercados laborales de la región, impulsados por procesos de innovación y automatización que podrían implicar cambios de medio y largo plazo en la relación producto-empleo.

Teniendo en cuenta todos los limitantes descritos, se deberían ordenar las prioridades de actuación según países. Por ejemplo, el aumento de la desigualdad en los ingresos y el estancamiento en la movilidad social incide en las dificultades de ascenso en la pirámide social como ha puesto de manifiesto un informe de la OCDE

(2018)<sup>6</sup>, con graves consecuencias sociales, económicas y políticas. Las perspectivas de movilidad salarial, entre las generaciones, suelen ser más desfavorables en los países donde la desigualdad en los ingresos es alta y más favorables en los países con menos desigualdad. Los países latinoamericanos presentan una gran desigualdad con poca movilidad. Considerando los actuales niveles de desigualdad y la movilidad intergeneracional de los ingresos, el niño de una familia pobre necesitaría por lo menos cinco generaciones para alcanzar un nivel de ingresos promedio de los países de la OCDE. Las diferencias son importantes en los países iberoamericanos. En España el número de generaciones requeridas (4) está por debajo de la media de la OCDE (4,5). Portugal (5), Chile y Argentina (6), se sitúan por encima de la media, aunque estos están al mismo nivel que otros países desarrollados como Reino Unido, Italia y Suiza (5) o Francia y Alemania (6). Sin embargo, los índices más altos los encontramos en Brasil (9) y Colombia (11)<sup>7</sup>. En este informe no se disponen de datos para los demás 16 países iberoamericanos, pero parece claro que la política de movilidad social debería ser una prioridad típica de contrato social para ellos.

6. <https://www.oecd.org/newsroom/es-necesario-actuar-para-solucionar-la-estancada-movilidad-social.htm>

7. Para 24 países de la OCDE, <https://www.oecd.org/social/broken-elevator-how-to-promote-social-mobility-9789264301085-en.htm>

## Conclusión: un esquema mínimo y aceptable de contrato social

Mínimo, porque cuanto más completo se quiera hacer, más se aleja del consenso y de su aceptabilidad.

También, porque cuanto más completo se haga, más gasto comporta y no todos los países están en la misma disposición de aumentar el gasto público por la dificultad de incrementar los ingresos o la deuda.

Un nuevo contrato social “aceptable” debería estructurarse en torno al cumplimiento de los 17 objetivos de la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas<sup>8</sup>. En el ámbito de la cooperación iberoamericana se podría orientar en la Coherencia de Políticas para el Desarrollo Sostenible (CDPS)<sup>9</sup>, y cubriendo los siguientes ámbitos y prioridades:

- Acciones contra el cambio climático según lo establecido en el Acuerdo de París.

Descarbonización y reducción de emisiones, con desarrollo de

instrumentos específicos como los derechos de emisión, las tasas por emisiones y ajustes en frontera para evitar *dumping* climático.

### • Reducción de las desigualdades

Mejora de la equidad e igualdad de oportunidades reparando el elevador social.

En la línea de las aportaciones de los premios Nobel Abhijit V. Banerjee y Esther Duflo, invertir en salud y educación como prioridades para mejorar el bienestar de la población y el crecimiento económico<sup>10</sup>, las prioridades en la agenda del contrato social deberían estar en:

**> Acceso universal a la sanidad con especial incidencia en la vacunación y prevención de epidemias. La CEPAL ha presentado plan<sup>11</sup> de autosuficiencia sanitaria para los países de América Latina enfocado a corto plazo a acelerar los procesos de vacunación<sup>12</sup>.**

**> Acceso universal a la educación primaria, secundaria y de calidad**

- Empleo para reducir la desigualdad

8. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/>

9. La Agenda 2030 exige la coherencia de políticas para el desarrollo sostenible (CPDS) y la califica, dentro del ODS 17.14, como una cuestión sistémica. La CPDS resulta necesaria para asegurar sinergias y coordinación en la acción de gobierno y garantizar que las políticas favorezcan resultados en términos de desarrollo sostenible en el nuestro y en otros países.

10. Banerjee, A. and Esther Duflo (2020), “How poverty ends”, *Foreign Affairs*, January-February, pp. 22-29.

11. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Lineamientos y propuestas para un plan de autosuficiencia sanitaria para América Latina y el Caribe (LC/TS.2021/115), Santiago, 2021.

12. Y a medio y largo plazo al fortalecimiento y generación de capacidades tecnológicas y productivas, que va más allá de lo que se podría incluir en un contrato social.

Puesto que uno de los factores que inciden en la desigualdad es el desempleo y dadas las dificultades que tiene el sector privado de generar empleo, habría que llevar a cabo planes públicos de empleo garantizado, con programas que ofrezcan puestos de trabajo con salario mínimo sustentado con recursos públicos. Con la velocidad de avance de la robotización y la pérdida masiva de empleo en determinados sectores (como ya ocurre en la industria manufacturera y determinados servicios que se digitalizan) asegurar el empleo es condición para evitar el aumento de la desigualdad. La calidad del empleo también requiere acciones específicas en la formación profesional y aprendizaje permanente (*lifelong learning*).

- **Programas de ingreso básico garantizado**

Estos programas en general presentan dificultades presupuestarias incluso en las economías más avanzadas en las que la renta básica universal se utiliza a menudo como un instrumento para mantener redes de seguridad (y garantizar la inclusión) y una forma de abordar los desafíos de los cambios tecnológicos y demográficos. Este tipo de programas tampoco están exentos de polémicas sobre su oportunidad, aunque un impuesto sobre la

renta negativo, o “ingreso básico garantizado” parece más aceptable)<sup>13</sup>.

Otros componentes del contrato social

- 1. Sistema de pensiones sostenible y justo (en función de contratos sociales anteriores) para los cotizantes en sistema de reparto y garantías públicas para capitales aportados en sistemas de capitalización. Avanzar en sistemas mixtos.**
- 2. Eliminación de la pobreza con acciones y programas específicos para llegar donde no alcancen las acciones contra la desigualdad. Programas tales como atención a grupos en situación de vulnerabilidad, asistencia para discapacitados y adultos mayores, y desempleados de larga duración.**
- 3. Políticas de diversidad e inclusión, social y laboral, así como la inclusión social, económica y política de las personas mayores. Reducir y evitar las consecuencias de la brecha digital en los grupos que pueden sufrir más las consecuencias del rápido avance tecnológico.**

En determinados países se debería incidir en algunos de los objetivos de la Agenda 2030 no citados en la lista de prioridades generales como el objetivo 6, de “agua limpia y saneamiento”, o el 16 de “paz, justicia e instituciones

13. Acemoglu, D. (2019), “Por qué la renta básica universal es una mala idea”, *Project Syndicate*, 7 de julio 2019, <https://www.project-syndicate.org/commentary/why-universal-basic-income-is-a-bad-idea-by-daron-acemoglu-2019-06/spanish?barrier=accesspay>

sólidas”, por poner dos prioridades específicas del contrato social.

Lo más importante del contrato social es el consenso por el lado del gasto de las demandas a satisfacer. Pero también el consenso por el lado del ingreso, con una fiscalidad nacional y global más justa, que evite la elusión fiscal y adaptada a nuevas fuentes de ingreso estables.

Lo más importante del contrato social es el consenso por el lado del gasto de las demandas a satisfacer. Pero

también el consenso por el lado del ingreso, con una fiscalidad nacional y global más justa, que evite la elusión fiscal y adaptada a nuevas fuentes de ingreso estables (impuesto de sociedades mínimo global, tasas a las emisiones, tasas digitales). En todo caso, la espada de Damocles del nuevo contrato social es la restricción presupuestaria, que además puede cambiar dramáticamente en algunos países al tener que atender las reglas de la ortodoxia presupuestaria en un contexto en que la deuda pública es muy elevada. Y esta restricción puede ser el principal problema de algunos países iberoamericanos con elevado endeudamiento y pocas posibilidades de financiación sin cooperación financiera internacional o acuerdos de condonación de la deuda. En este punto es cuando el contrato social, tiene que encontrar una solución de ingreso presupuestario fuera del estricto marco estatal.



# Las políticas públicas: por la lucha contra la desigualdad



**César P. Bouillon y Mayra Buvinic\***

BID y Center for Global Development

---

*La agenda de desarrollo requiere tanto una respuesta de corto plazo a los desafíos inmediatos que ha impuesto la pandemia como un plan de mediano y largo plazo para asegurar un crecimiento inclusivo y sostenible que reduzca los altos niveles de desigualdad, garantizando el acceso de todos los ciudadanos a oportunidades, a un consumo mínimo y a servicios sociales básicos para los ciudadanos vulnerables.*

## Introducción

La pandemia de la COVID-19 que ha golpeado tan duramente a América Latina y el Caribe ha reforzado la desigualdad y exclusión y puesto aún más en cuestión el logro de la cohesión social. Pero también, por su misma severidad, presenta una oportunidad única para fomentarla. La interrupción brusca del quehacer cotidiano, de la interacción habitual entre gobierno y ciudadanos desatada por la pandemia, abre espacios para reformular políticas públicas que más eficazmente promuevan la equidad y la inclusión. Este artículo esboza algunos lineamientos de las políticas públicas necesarias para combatir la desigualdad y la exclusión

---

\* César P. Bouillon es Economista Principal de la Oficina de Evaluación y Supervisión del Banco Interamericano de Desarrollo. Las opiniones de Cesar P. Bouillon en este artículo no necesariamente reflejan las posturas del Banco Interamericano de Desarrollo o de su Oficina de Evaluación y Supervisión.

Mayra Buvinic es Senior Fellow Emeritus, Center for Global Development, Senior Fellow Data2X/UN Foundation, y becada en residencia de la Fundación Rockefeller en la Villa Serbelloni, Bellagio, Italia.

y fomentar un contrato social amplio y políticamente sostenible en el contexto de respuestas gubernamentales a la pandemia.

En las dos décadas previas, la región logró progresos necesarios pero insuficientes en reducir la pobreza y la desigualdad. Datos de la CEPAL<sup>1</sup> revelan que mientras la incidencia de la pobreza disminuyó de un 45,2% en 2002 a un 30,5% en 2019, la incidencia de la pobreza extrema tuvo una reducción mucho menos marcada, pasando de 12,2% a 11,4% de la población en el periodo. La desigualdad, medida por el coeficiente de Gini (promedio de países), disminuyó de 0,53 en 2001 a 0,46 en 2019.

Estas mejoras se lograron gracias a un crecimiento económico sostenido que redujo la informalidad laboral, generando empleos de calidad, y contribuyendo al crecimiento de la clase media emergente. Los gobiernos también contribuyeron ampliando la cobertura de los programas de protección social, en especial aquellos dirigidos a los segmentos más vulnerables, garantizando niveles de consumo mínimo y apoyando la formación de capital humano de los más pobres. A pesar de estas mejoras, la región presentaba antes de la pandemia niveles de desigualdad mayores a los de otras regiones de menor desarrollo y los servicios

públicos básicos sufrían marcados problemas de calidad. Esto, unido a los escándalos de corrupción ocurridos en la mayoría de los países, generó desilusión y falta de confianza en los gobernantes, en especial entre la nueva clase media emergente. La pandemia y la respuesta inadecuada a la misma han exacerbado estos problemas.

A futuro, la agenda de desarrollo requiere tanto una respuesta de corto plazo a los desafíos inmediatos que ha impuesto la pandemia como un plan de mediano y largo plazo para asegurar un crecimiento inclusivo y sostenible que reduzca los altos niveles de desigualdad de la región, garantizando el acceso de todos los ciudadanos a oportunidades (para acumular capital humano y acceder a empleos de calidad), a un consumo mínimo y a servicios sociales básicos para los ciudadanos vulnerables. Estas políticas deben ser integrales y focalizadas en asegurar la igualdad de oportunidades y el fomento de la confianza a través de un gobierno efectivo, transparente y con capacidad de rendición de cuentas, y ciudadanos “empoderados” con derechos y responsabilidades claras.

## El origen de la desigualdad y la exclusión

La desigualdad y la exclusión tienen un legado histórico y demográfico que es importante reconocer: por un lado la

1. CEPAL (2020). *Anexo Estadístico del Panorama Social de América Latina y el Caribe*.

colonización en el siglo XV con el uso de mano de obra barata de indígenas (a través de las encomiendas) y esclavos traídos de África, y por otro lado la explosión demográfica que ocurrió a mediados del siglo veinte aunada a una fecundidad diferenciada con altos índices en mujeres de menores ingresos, arraigaron la desigualdad y exclusión creando una gran oferta de trabajadores no calificados y la transmisión intergeneracional de la pobreza. Estos patrones desiguales han sido reforzados a través del tiempo por mecanismos institucionales excluyentes, un Estado ineficiente y patrones de desarrollo regional y territorial desiguales.

## La distribución desigual de activos

En la América Latina y el Caribe de hoy estos legados se manifiestan en la distribución desigual de los bienes productivos, humanos, físicos y de capital social que determinan la desigualdad de ingresos. En la región persisten diferencias significativas de escolaridad entre ricos y pobres, que refuerzan la desigualdad de ingresos, reconociendo sí que en los últimos tiempos la educación ha estado rompiendo el molde de la transmisión generacional de desventaja evidente en décadas pasadas: los hijos de

cohortes nacidas en la década de los ochenta tienen un tercio menos de posibilidades de replicar el nivel de educación de los padres que adultos nacidos en la década de los cincuenta<sup>2</sup>. La probabilidad de muerte durante la infancia es más de dos veces más alta en el 20% de los hogares más pobres que en el 20% de los más ricos<sup>3</sup>. Esta mala distribución de la salud se ha visto intensificada por la pandemia y la crisis climática. La distribución sesgada del capital físico (tierra, recursos financieros, infraestructura) limitan la productividad e ingresos de los pobres y excluidos y sus oportunidades. Finalmente, la desigualdad se perpetúa debido a las diferencias en capital social y político entre pobres y ricos, entre mujeres y hombres, entre grupos excluidos y no excluidos.

La crisis sanitaria y la contracción económica desatada por la pandemia han detenido o revertido los logros de la región en la reducción de la pobreza y la desigualdad.

Como resultado de esta distribución desigual de activos, la pobreza en la

2. Dureya, S, y Robles, M. (2017), "Legado Familiar: Rompemos el Molde o Repetimos Patrones?" Banco Interamericano de Desarrollo: Pulso Social en América Latina y el Caribe

3. Sanhueza, A., et al. (2020), SDG-3 Related Inequalities in Women's, Children's, and Adolescents' Health: A Baseline for Latin America and the Caribbean. SSRN Electronic Journal. <https://doi.org/10.2139/ssrn.3726176>

región es más dominante en áreas rurales, entre mujeres, en hogares con hijos, y en poblaciones indígenas y afrodescendientes. En 2019, la pobreza en áreas rurales fue el 46,6%, en áreas urbanas el 17,9%; 25,5% en mujeres comparado con 24,9% en hombres; 35,4% en hogares con hijos y 15,5% en hogares sin hijos; y fue del 40% en poblaciones indígenas y del 35% en poblaciones afrodescendientes (comparado con 26,6% en el resto de la población). En 2019 esta pobreza y desigualdad, y la falta de oportunidades, resultaron en protestas sociales masivas que se diseminaron a través de la región —vinculadas a la desigualdad en acceso a servicios públicos de calidad—. La pandemia acalló estas protestas ciudadanas, pero no sus detonantes.

## Los efectos de la crisis de 2020

La crisis sanitaria y la contracción económica desatada por la pandemia han detenido o revertido los logros de la región en la reducción de la pobreza y la desigualdad. Según las proyecciones más recientes, la tasa de pobreza se estima creció a 31,9% y la de extrema pobreza a 19,1%. Esto significa que en solo un año el número de pobres puede haber aumentado en 25 millones (a 206 millones) y el número de personas en

extrema pobreza en 20 millones (a 124 millones), con una consecuente caída en el porcentaje de la población en la clase media y un aumento en la desigualdad.

El mercado laboral en la región sufre históricamente de baja productividad, desigualdad y segmentación laboral y alta informalidad. El efecto de la crisis ha sido sin precedentes en términos del deterioro del mercado laboral: con severas pérdidas de empleo en las empresas en todos los sectores económicos (se estima que 2,7 millones de empresas cerraron con la pandemia); las mayores pérdidas registradas en horas de trabajo remunerado entre todas las regiones del mundo (el equivalente de 36 millones de empleos a tiempo completo) y en el empleo informal que sufrió pérdidas no conocidas en crisis anteriores<sup>4</sup>. Estas pérdidas de empleo han afectado en especial a grupos excluidos. El empleo de la mujer ha sufrido más que el del hombre con una caída en la fuerza laboral del 9,2 % para la mujer comparado con 5,7% para el hombre, agravando la brecha por género en el mercado laboral<sup>5</sup>. Se espera que la recuperación del empleo va a ser lenta, particularmente en términos del crecimiento de empleos formales, de buena calidad, en comparación con empleos informales, los cuales se están recuperando más rápidamente.

4. *International Labor Organization (2021), World Employment and Social Outlook: Trends 2021. Geneva.*

5. *ILO, op. cit.*



Otra tendencia relevante a considerar en la recuperación del empleo y en la definición de políticas públicas de inclusión y equidad es la migración intrarregional. Desde 1990, el número de migrantes en América Latina y el Caribe ha crecido en un 185%. En los últimos 6 años la crisis en Venezuela ha llevado a más de 5,4 millones de personas a salir del país. Los emigrantes pueden añadir otro grupo de excluidos con un vínculo débil con la sociedad establecida perpetuado en gran medida a través de una precaria inserción en el mercado laboral.

## Respuesta: lineamientos de políticas públicas para combatir la desigualdad y la exclusión

En el resto de este ensayo discutimos algunas de las características que las políticas públicas deben asumir para combatir la desigualdad y la exclusión que han sido exacerbadas por la pandemia. La región es heterogénea y estos lineamientos deben ajustarse a las características y necesidades de cada país.

### (1) Política fiscal

Un nuevo pacto fiscal que garantice recursos para que el Estado pueda efectivamente enfrentar la transmisión intergeneracional de la

pobreza y asegure una estructura tributaria efectiva y progresiva, basada en un acuerdo social amplio, es todavía una agenda pendiente para la región. La mayoría de las estructuras tributarias sufren de baja recaudación, producto de la informalidad, la evasión, beneficios tributarios, baja recaudación al nivel sub-nacional, la baja progresividad de los impuestos, y la debilidad de las administraciones tributarias. Mientras que en 2017 en promedio los países de la OECD recaudaban un 34,2% del PIB, el promedio para los países de ALC era del 22,8% del PIB<sup>6</sup> (OECD 2017). Si bien la carga tributaria se elevó gradualmente hasta antes de la pandemia y las administraciones tributarias fueron fortalecidas en muchos países, la evasión de impuestos todavía costaba a los gobiernos de la región el 6,1% del PIB en 2017<sup>7</sup>.

El crecimiento, el aumento en la recaudación y la indisciplina fiscal han significado también un aumento del gasto público como porcentaje del PIB en la región, alcanzando alrededor del 31,2% en 2018 (comparado con el 40,3% para países de la OECD en 2017). El gasto sigue siendo muy ineficiente y no está bien distribuido entre la población o entre sectores por la falta de profesionalismo, la negligencia, la captura del Estado por grupos de poder y la corrupción.

6. OECD (2019), Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean.

7. CEPAL (2019) Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe.

La falta de progresividad de los impuestos y gastos reduce marcadamente su capacidad de aliviar la desigualdad -mientras que en los países de la OECD estos reducen el coeficiente de Gini del ingreso pre impuestos y transferencias en aproximadamente 16 puntos porcentuales, en América Latina la reducción es de menos de 3 puntos porcentuales<sup>8</sup>. Un nuevo contrato social para la región debe incluir un pacto fiscal que incluya a los distintos grupos sociales, sus responsabilidades y derechos y que logre consensos sobre cómo mantener la estabilidad macroeconómica, promover el crecimiento y la mejora del clima de negocios y el acceso a oportunidades, especificando cómo se debe financiar el Estado de manera sostenible y cómo se deben utilizar estos recursos públicos<sup>9</sup>.

## **(2) Protección social – de programas de emergencia a una visión sostenible de la protección social**

La transferencia de ingresos ha sido el mecanismo gubernamental preferido para mitigar los efectos más serios de la pandemia en los pobres —en 2020 se contabilizaron 199 intervenciones, de las cuales 111 fueron transferencias condicionadas, llegando a cubrir el equivalente del 37,7% de la población

en la región—<sup>10</sup>. Estos programas expandieron notablemente lo que era una cobertura deficiente de los programas de transferencias condicionadas –en 2019 solo el 45% de los pobres extremos y el 30,7% de los pobres moderados se beneficiaron de ellos-. La expansión notable de estos programas presenta la oportunidad de transformar la protección social haciéndola exhaustiva para responder a la pobreza estructural y a *shocks* tanto sistémicos como idiosincráticos con apoyo de ingreso mínimo garantizado, ágil para cubrir necesidades coyunturales y grupos sin cobertura (por ejemplo, trabajadores informales e inmigrantes) y sostenible.

Porque en la región el apoyo de ingreso mínimo universal no es fiscalmente sostenible se necesitan diferentes alternativas de transferencias de ingreso dependiendo de la situación específica del país. Ello requiere sistemas de identificación (ID) universal, idealmente electrónicos y registros sociales interoperables; interfaz de red con banca móvil u otro sistema de pago electrónico (tarjetas pre-pago); tecnología de la información desarrollada y al alcance de los pobres y excluidos; coordinación con el sector financiero y marco legal para la banca móvil y pagos electrónicos; y reformas fiscales para aumentar la base fiscal

8. OECD (2019), *Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean*.

9. Lora, E. (2008), *El Futuro de los Pactos Fiscales en América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo, *Documentos de Trabajo del Departamento de Investigación*, 650.

10. Cejudo, G.M., et al. (2021), *Inventario y Caracterización de los Programas de Apoyo al Ingreso en América Latina y el Caribe Frente a Covid-19*. *Manuscrito sin publicar*.

para financiar transferencias (como la eliminación de subsidios energéticos y exenciones fiscales que son regresivas e ineficientes). Las transferencias de ingreso (condicionadas o no) necesitan asegurar el acceso a los beneficios de grupos excluidos por género, raza, etnia, discapacidad o condición migratoria— lo que requiere modificaciones en el diseño tradicional de estos programas para ampliar y asegurar cobertura (incluyendo colaboración con la sociedad civil y academia) y expansión en la capacidad estadística para recolectar datos sobre inclusión.

### **(3) Inversión en infraestructura de cuidados (incluye cuidados de infancia y niñez, adultos mayores, personas con discapacidad)**

América Latina y el Caribe está envejeciendo —en menos de 30 años una de cada 4 personas tendrá más de 60 años y muchos necesitarán cuidados a largo plazo—. Esto llama a desarrollar la economía del cuidado con potencial de generar millones de puestos de empleo, especialmente para las mujeres, que hoy llevan la mayor carga de cuidado de familiares mayores. Diversos presupuestos de tiempo en la región muestran que entre el 63% y el 84% de cuidadores de adultos mayores (no pagados) en Chile, Colombia, Costa Rica y México son mujeres.

La pandemia ha puesto de relieve la necesidad de expandir significativamente

los servicios de desarrollo y cuidado infantil y de niños, con impactos positivos en la participación laboral de la mujer, el desarrollo infantil y el freno en la transmisión intergeneracional de la pobreza entre madres e hijos. La región tiene rica experiencia en el diseño de programas de desarrollo infantil y necesita utilizar esta experiencia en una expansión masiva de estos programas. Las personas con discapacidad son alrededor del 13% de la población y necesitan poder acceder a los programas de cuidados, asistencia personal y a través de tecnologías de información.

Tanto los programas de educación temprana como la escuela y el sistema educativo en general son una de las piezas claves para asegurar la igualdad de oportunidades.

La inversión sostenible en esta infraestructura de cuidados requiere un marco legislativo y financiero sólido (enfaticando papel del Estado en la financiación de servicios de cuidado infantil mandados por ley para evitar consecuencias negativas en el empleo femenino); criterios de elegibilidad (facilitados por ID y registros sociales efectivos a través de tecnologías de la información); servicios de cuidado de calidad y accesibles; coordinación con salud y educación; y colaboración con el sector privado proveedor de servicios

de cuidado (certificación, incentivos); y entrenamiento del personal de cuidado. Un ejemplo pionero en la región es el sistema nacional integrado de cuidados de Uruguay, que cuenta con un marco legal sólido, un buen diseño que utiliza evidencia empírica y amplias consultas nacionales, cercana colaboración con el sector privado y sociedad civil, pero todavía de modesto alcance en términos de cobertura. Marcos legales de políticas de cuidado similares existen también en Chile (Chile Cuida), Costa Rica y Colombia (en desarrollo), pero siguen siendo modestos en cobertura, y la coordinación interinstitucional es un desafío. Para ampliar el consenso ciudadano sobre su importancia, es necesario documentar que estos programas de cuidado son programas de inversión, no de gastos del Estado.

#### (4) Educación

La acumulación de capital humano es uno de los factores más importantes para romper con la transmisión intergeneracional de la pobreza y la desigualdad. Los factores que inciden en los resultados de aprendizaje de los estudiantes y en su acceso a todos los niveles educativos son la familia, su situación socioeconómica y su entorno,

la escuela, los institutos técnicos y la universidad, y el sistema educativo. Los niños de las familias más vulnerables ingresan al sistema educativo con desventaja, y esta situación se ha agravado con la pandemia. Así, tanto los programas de educación temprana como la escuela y el sistema educativo en general son una de las piezas claves para asegurar la igualdad de oportunidades.

Si bien la región ha avanzado a lograr una cobertura casi universal de la educación primaria y de alrededor de un 80% en educación secundaria<sup>11</sup>, la calidad de la enseñanza es todavía muy deficiente. Los resultados de la prueba internacional PISA de 2018 muestran cómo un estudiante promedio de 15 años de la región está tres años atrasado frente a un estudiante de un país de la OCDE en su nivel de conocimiento de lectura, matemática y ciencias, y que las brechas entre los estudiantes de distintos niveles socioeconómicos son enormes (4 años en Brasil y Uruguay entre los alumnos de menor y mayor nivel socioeconómico<sup>12</sup>. El gasto como porcentaje del PIB para educación ha crecido en las últimas dos décadas, alcanzando según Unesco (2017)<sup>13</sup> en promedio el 4,5% para la región

11. CIMA. Centro de Información para Mejora de los Aprendizajes. BID. <https://www.iadb.org/es/bases-de-datos/cima/inicio%2C20590.html>

12. Di Gropello, E., Vargas, M.J., y Yáñez Pagans, M (2019), "¿Qué lecciones nos dejan los últimos resultados de PISA 2018 para América Latina?" <https://blogs.worldbank.org/es/latinamerica/que-lecciones-nos-dejan-los-ultimos-resultados-de-pisa-2018-para-america-latina>

13. UNESCO Institute for Statistics ([uis.unesco.org](https://uis.unesco.org)). Data as of September 2020. (Via el portal del Banco Mundial).

pre-pandemia, pero esta cifra es aún insuficiente (el promedio para la OECD es alrededor del 5%).

Mejorar la calidad de los aprendizajes y el desempeño educativo requiere poner el foco en los maestros. De acuerdo con la evidencia, las maestras son uno de los factores más importantes para determinar el logro educativo de los estudiantes<sup>13</sup>. Además de la importancia de políticas para atraer y retener a los estudiantes más exitosos para incorporarse a la carrera docente, para ser efectivos los docentes requieren metas de aprendizaje claras<sup>14</sup>, estándares y adaptación del currículo a los estándares, una formación adecuada y actualizada periódicamente, monitoreo y evaluación de su desempeño y el de sus estudiantes, y contar con infraestructura, materiales y tecnología adecuada, así como directores capaces.

## (5) Salud

Para la población que vive en pobreza, el limitado acceso y calidad de los servicios de salud es un rasgo característico de la región que impacta en su calidad de vida, acumulación de capital humano y acceso a

oportunidades. La pandemia puso en primera línea el fracaso de la mayoría de los países de la región en consolidar un sistema de salud que garantizase el acceso de todos los ciudadanos a niveles mínimos de atención sanitaria, así como sistemas funcionales de salud pública que permitieran recoger datos epidemiológicos y responder a brotes en tiempos reales que afectan desproporcionalmente a los pobres y vulnerables. La prevención y el tratamiento de enfermedades ha caído marcadamente con la pandemia, agravando las deficiencias ya existentes. Algunas ciudades de la región registran más de 1.000 muertes prevenibles por 100.000 habitantes<sup>15</sup>.

La región carece de un sistema efectivo de salud que, combinando distintos modelos de financiamiento, aseguramiento, protección financiera, provisión de servicios (pública, privada o por entidades sin fines de lucro) con un enfoque de redes basado en niveles de complejidad, logre cubrir a toda la población con atención preventiva y curativa de calidad a lo largo del ciclo de vida. En las últimas décadas los países han avanzado en implementar un enfoque que articule la atención en redes con distintos niveles de

13. Araujo, M. C., Carneiro, P., Cruz-Aguayo, Y., y Schady, N. (2016) *Teacher Quality and Learning Outcomes in Kindergarten*. Inter-American Development Bank Working Paper Series, 665

14. Jaimovich, A. (2016), "¿Cómo mejoran los sistemas educativos? ¿Qué rol pueden cumplir las estructuras de gestión de la educación en el aseguramiento de procesos de mejora continua a nivel sistémico?", Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo.

15. SALURBAR. *The Salud Urbana en America Latina Latina Project*. <https://drexel.edu/lac/salurbal/overview/>

16. Pan American Health Organization (PAHO) (2007), *Renewing Primary Health Care in the Americas*, Washington, D.C.; (2010), *Integrated Health Service Delivery Networks: Concepts, Policy Options and a Road Map for Implementation in the Americas*, Washington, D.C.

complejidad para garantizar el acceso de toda la población, y en especial la más vulnerable a la salud preventiva y curativa<sup>16</sup>. Una de las lecciones más importantes de la reciente pandemia es la necesidad de consolidar los sistemas de salud e incrementar su financiamiento, especialmente en el nivel público.

Una de las lecciones más importantes de la reciente pandemia es la necesidad de consolidar los sistemas de salud e incrementar su financiamiento, especialmente en el nivel público

La red primaria es una de las piezas claves para reducir la desigualdad en el acceso a la salud. Las redes primarias de salud se focalizan en la promoción de la salud y la prevención de las enfermedades, control y monitoreo de pacientes que sufren de enfermedades crónicas y atención paliativa; al combinarse con el uso de agentes comunitarios y los programas de transferencias condicionadas han contribuido a incentivar la demanda de servicios de salud, especialmente preventivos, en la población

socioeconómicamente vulnerable<sup>17</sup>. Nuevos modelos de atención y provisión (PPP, pago por prestaciones, pago por resultados) han sido también aplicados con relativo éxito para ampliar la cobertura, la eficiencia y la efectividad de la prestación de servicios preventivos y curativos.

Uno de los desafíos más importantes que enfrentan los sistemas de salud en la región es asegurar la gobernanza y niveles de financiamiento mínimos que aseguren el acceso universal a la atención de calidad y protección financiera frente a riesgos de enfermedades (costo de atención, especialmente para enfermedades catastróficas, y pérdida de ingreso por enfermedad). Atender a estos desafíos implica, en la mayoría de los países, incrementar la capacidad institucional de los reguladores y fortalecer los marcos del sistema, así como aumentar los recursos del pilar público de financiamiento (que se debe de focalizar en financiar la atención de los más pobres y en la provisión de bienes públicos). A los recursos provenientes del pilar público se suman el financiamiento por los sistemas de protección social, el aseguramiento privado y el financiamiento mediante gastos de bolsillo. El sistema de salud debe combinar las fuentes y mecanismos

17. González González, J. et al, (2016), "Mujeres Cuidadoras: Intervención Comunitaria En Mujeres Promotoras de Salud Rural." *Medicina General y de Familia* 5 (x x): 10-13. doi:10.1016/j.mgyf.2015.12.007; Quiñones, E. J. and Roy, S. (2016), "The Impact of Conditional Cash Transfer Programs on Indigenous Households in Latin America: Evidence from PROGRESA in Mexico" (February).

de financiamiento y los marcos regulatorios asegurando que provean incentivos adecuados (eficiencia en la provisión, uso de tecnologías adecuadas y costo efectivas, incentivos a la prevención, y evitar desincentivos a la formalidad y la movilidad laboral) y que el financiamiento sea equitativo y progresivo.

Las tecnologías pueden estimular la participación, la negociación y el diálogo sobre políticas entre gobierno y ciudadanos para la construcción del consenso necesario para la gobernabilidad democrática y la cohesión social.

## **(6) Políticas de empleo**

Las políticas de empleo pospandemia necesitan focalizar instrumentos en mejorar las oportunidades económicas de los pobres y excluidos en el proceso de recuperación del mercado de trabajo —presentando una oportunidad para combatir la segmentación y la discriminación laboral—. Ello requiere mejorar la coordinación con educación para proveer educación vocacional

y técnica vinculada al mercado laboral y con el sector privado que contrata empleo. Requiere también de programas de intermediación y de entrenamiento de jóvenes orientados a la demanda del mercado laboral; incentivos financieros dirigidos a entrenadores y empleadores para contratar mano de obra femenina y de grupos excluidos; y promoción del empresariado, incluyendo acceso preferencial de mujeres y grupos excluidos a entrenamiento empresarial y servicios financieros. A largo plazo, las políticas de empleo necesitan incrementar las oportunidades de estos grupos de acceso a empleo formal, pero a corto plazo se deben enfocar también a aumentar la productividad del empleo informal y mantener o afinar los beneficios que los trabajadores informales obtuvieron por primera vez en muchos países a través de los programas de protección social en respuesta a la pandemia<sup>18</sup>.

## **(7) Políticas de inclusión social y el buen gobierno**

Una de las fallas principales de las políticas económicas y sociales del pasado ha sido su atención insuficiente a poblaciones excluidas por razones de género, edad, raza, discapacidad, condición migratoria u otros factores que discriminan a ciertos grupos. Una buena noticia es que en la última década, y especialmente en respuesta

18. Marchiori, T. y Prandini Assis, M. (2021), "The Impact of Covid-19 Laws on Street Vendors and Market Traders: Trends and Insights from Latin America." WIEGO Resource Document No. 21, July.

a demandas ciudadanas, ha habido un notable incremento en el número de países que han legislado marcos antidiscriminatorios y políticas preferenciales. Un objetivo central de estos esfuerzos es otorgar voz y participación en la formulación de agendas nacionales a grupos excluidos; modificar los estereotipos y promover una cultura de igualdad de oportunidades y aceptación de la diversidad.

La buena práctica con la implementación de estas leyes y políticas descansa en gran medida en el buen gobierno. La creación por parte del Estado de un ambiente propicio para la promoción de la equidad y la inclusión requiere una gestión macroeconómica con responsabilidad social; manejo

fiscal para la equidad y la inclusión; evaluación y medición de resultados; presupuesto ligado a rendimientos e incentivos; y transparencia y rendición de cuentas. La aplicación de las nuevas tecnologías de la información y el gobierno electrónico presentan una buena oportunidad para acercar el gobierno al ciudadano, hacerlo transparente y más íntegro, más eficiente y menos engorroso, así como incrementar su capacidad de identificar y monitorear el progreso de la población más vulnerable. Si son utilizadas bien, estas tecnologías pueden estimular la participación, la negociación y el diálogo sobre políticas entre gobierno y ciudadanos para la construcción del consenso necesario para la gobernabilidad democrática y la cohesión social.





# Desigualdad persistente en América Latina: perspectiva histórica y experiencias contemporáneas



**Andrés Solimano\***  
CIGLOB

---

*Una perspectiva histórica de por qué persiste la desigualdad en América Latina y un análisis específico del periodo 1980-2020 que permiten extraer conclusiones relevantes para el diseño de políticas económicas y sociales pro-equidad y cohesión social.*

## Introducción

Un rasgo característico de la economía y la estructura social de América Latina es la alta y persistente desigualdad de ingresos, riqueza, acceso a servicios sociales y participación política. Es un fenómeno multidimensional y con orígenes históricos que se remontan a su periodo colonial pero que siguió reproduciéndose después de la independencia, en las repúblicas del siglo XIX, una inequidad que continúa e incluso se incrementa en el siglo XX, con reducciones en las primeras décadas del siglo XXI. El tema presenta enormes desafíos políticos, económicos, de conceptualización y medición estadística. Este artículo busca proveer una perspectiva histórica de las causas

---

\* Andrés Solimano es fundador y presidente del Centro Internacional de Globalización y Desarrollo, CIGLOB. Tiene un doctorado en Economía por el Massachusetts Institute of Technology (MIT). Es asesor regional de CEPAL. Ha ocupado diferentes posiciones en el Banco Mundial así como en el Banco Interamericano de Desarrollo, entre otras responsabilidades.

de la persistencia de la desigualdad en la región latinoamericana para analizar después con más detalle el periodo 1980-2020 y extraer conclusiones relevantes para el diseño de políticas económicas y sociales pro-ecuidad y cohesión social.

## Perspectiva histórica de los orígenes y la persistencia de la desigualdad en América Latina

Los orígenes históricos de la actual desigualdad en América Latina y el Caribe se remontan al menos cinco siglos atrás hasta la conquista de América por la Corona española y otros imperios coloniales europeos en particular Portugal, Francia e Inglaterra. El modelo de colonización ibérico en el Nuevo Mundo se basó en la entrega de tierras e indígenas a los conquistadores y aventureros provenientes del viejo mundo. Estas tierras, además de ser un recurso esencial para la producción agrícola y ganadera, podían contener metales preciosos como oro y plata, que eran particularmente abundantes en México (Virreinato de Nueva España) y en Perú (Virreinato del Perú). Así, inmensas riquezas se acumularon en pocas manos lo que contribuyó a generar desigualdades importantes en los territorios de América. Asimismo, se generó una rígida escala social.

La parte alta de la pirámide social estaba formada por los *peninsulares* que eran blancos nacidos en España acompañada de una clase dirigente local dependiente de la Corona, los llamados *criollos* o “aristocracia criolla”. Había también un estrato medio conformado por comerciantes, artesanos, y funcionarios públicos y una base pobre y popular de peones, indígenas, mulatos, esclavos negros y zambos. La corona española recibía oro y plata desde América dirigida hacia la familia de los Habsburgo y después los Borbones. También se instauró un sistema de pagos de impuestos directos sobre las poblaciones locales (indígenas, funcionarios públicos) e impuestos indirectos como los diezmos, el quinto real, el impuesto a la sal, la pólvora y juegos de azar, que contribuían a financiar la administración local, gastos de guerras, la evangelización y otros propósitos<sup>1</sup>. El sistema económico evitaba la competencia externa lo que contribuía a mantener las rentas de las élites, solidificando las desigualdades. Las *casas de contratación* regulaban el flujo de inmigrantes (nunca hubo inmigración masiva hasta finales del siglo XIX) y el comercio internacional, que solo se podía conducir con España. También se regulaba la navegación marítima y los puertos habilitados. Las rentas de la tierra, el oro y la plata eran internalizadas por un grupo de propietarios, compartidas con los virreinos y la metrópoli; una mínima

1. Hernandez Andreu, J. (1969) “Evolución histórica de la contribución directa en España desde 1700 a 1984”, Facultad de Ciencias Económicas, U. Complutense, Madrid.

proporción llegaba a peones, jornaleros, peatones y población indígena. Autores como Engerman y Sokoloff, Prados de la Escosura, y Frankerma<sup>2</sup> hacen notar las dotaciones de recursos (tierra, recursos naturales) relativamente similares entre Norteamérica y Latinoamérica, pero apuntan a las diferencias en instituciones y origen colonial para explicar la divergencia de desarrollo económico y la persistencia de la desigualdad entre ambas regiones de las Américas.

Es interesante constatar que las guerras de independencia de las primeras décadas del siglo XIX y la formación de repúblicas si bien liberalizaron el comercio internacional y las fuentes de financiamiento externo no alteraron, en lo substancial, los patrones concentradores de propiedad de la tierra basada en el latifundio, (grandes de extensiones de tierra), modalidad que había sustituido las encomiendas tras las reformas borbónicas. Las clases dirigentes de las nuevas repúblicas eran formadas por terratenientes, mercaderes, y financistas (muchos de origen inglés) e industrialistas (locales y extranjeros)

al alero de una incipiente industria nacional. Los booms de precios de productos primarios elevaban la proporción renta/salario, lo que beneficiaba, principalmente, a las élites de la minería, el comercio y el campo.

Un rasgo característico de la economía y la estructura social de América Latina es la alta y persistente desigualdad de ingresos, riqueza, acceso a servicios sociales y participación política.

Otro importante factor que permitió que la independencia fuera manejada por nuevas élites propietarias era el carácter muy limitado de las democracias del siglo XIX en América Latina, caracterizadas por una muy baja participación ciudadana en elecciones y que en general no impulsaban reformas económicas y sociales socialmente incluyentes<sup>3</sup>.

2. Sokoloff, J. K. and S.L. Engerman (2000) "History Lessons. Institutions, Factor Endowments and Paths of Development in the New World", *Journal of Economic Perspectives*, vol. 14, # 3, pp. 217-232; Prados de la Escosura, I. (2005), "Inequality and Poverty in Latin America, A Long Run Perspective", CORE, Universidad Carlos III, Madrid; Frankerma (2009) "The Colonial Roots of Land Inequality. Geography, Factor Endowments or Institutions?" *The Economic History Review* 63(2): 418-51.

3. Palma elabora en torno a la resiliencia de las élites económicas en América Latina. Palma, G. (2020) "Por qué los ricos siguen siendo siempre ricos (pase lo que pase, cueste lo que cueste)" *Revista de la CEPAL* 132, Diciembre. Sobre el tema de la invariancia del poder de las élites a cambios en instituciones políticas formales ver Acemoglu, D. and J. Robinson (2008), "Persistence of Power, Elites and Institutions" *American Economic Review*, 98:1; 267-293. Formulaciones anteriores del tema incluyen Mitchel, R. (1962[2017]) *Political Parties. A Sociological Study of the Oligarchic Tendencies of Modern Democracy*. Routledge, Francis and Taylor Group, London and New York; y Mosca, G. (1939) *The Ruling Class*.

Sokoloff y Engerman<sup>4</sup> muestran que entre 1840 y 1900 los porcentajes de personas que votaban en elecciones (que además no eran de voto secreto) no excedía, en el mejor de los casos, el 5 por ciento de la población y generalmente votaban los que poseían tierra y eran alfabetos. Hacia 1940, este porcentaje se eleva a 15-20 por ciento de la población habilitada para votar en Argentina, Uruguay y Costa Rica. En contraste, los porcentajes de participación en votaciones, para años similares, en Canadá y Estados Unidos se acercaban al 40 por ciento. La voz de los sectores desaventajados y excluidos en un orden económico desigual casi no existía a través de las votaciones. Por supuesto, eran sociedades con conflictividad social, protestas, huelgas y su contrapartida en violencia represiva del Estado, pero esas dinámicas, por lo general, eran insuficientes para alterar las estructuras institucionales prevalecientes en una forma orgánica.

El siglo XX tampoco trajo, según las estadísticas disponibles, una reducción en la desigualdad de la región latinoamericana. Datos presentados en Prados de la Escosura<sup>5</sup> indican para 1870 un coeficiente de Gini

promedio (cuatro países) de ingresos de 0,35, valor inferior al observado en distintos momentos del siglo XX. En efecto, el promedio del Gini de cuatro países era de 0,405 en 1913; de 0,504 en 1950, llegando a 0.55 en 1990<sup>6</sup>. La desigualdad sufre aumentos significativos entre 1870 y 1913 (periodo de la *Belle Époque* anterior a la industrialización sustitutiva de importaciones). Aunque Europa y Norteamérica experimentaron una reducción de la desigualdad entre fines de la Primera Guerra Mundial y la década de 1970, esta tendencia igualadora no se observa en América Latina en dicho periodo<sup>7</sup>.

Entre 1940- 1970 varias economías de América Latina se embarcaron en una estrategia de sustitución de importaciones e industrialización para aumentar su grado de autonomía económica respecto a los vaivenes de la economía internacional. Lo anterior fue acompañado de una mayor urbanización, expansión de la educación pública, fortalecimiento de los sindicatos, acceso de las clases medias al aparato del Estado y creación de sistemas de seguridad social. Se produjeron nacionalizaciones del petróleo en 1938 con Lázaro Cárdenas

---

4. *Op.cit.*

5. *Op.cit.*, cuadro 12.1.

6. Es interesante constatar que en 1870 a nivel de países individuales la desigualdad medida por el Gini era relativamente moderada en Uruguay (0,29), en Brasil (0,32) y en Argentina (0,39). Sin embargo, este índice sube muy fuertemente en Argentina y Chile en el medio siglo siguiente alcanzando en 1913 sobre 0,60. Para estos dos países y otros más la desigualdad en el resto del siglo XX no recupera su nivel de 1870.

7. Williamson, J. (2015) "Latin American Inequality: Colonial Roots, Origins, Commodity Booms or a Missing 20th Century Leveling?" NBER Working Paper # 20915; Solimano, A. (2017) *Global Capitalism in Disarray: Inequality, Debt and Austerity*. Oxford University Press, UK and US.

en México, del estaño y petróleo en Bolivia en 1952 y la nacionalización del cobre en Chile en 1971 con Allende.

A inicios de la década de 1970 se realizaron intentos de redistribución progresiva de ingresos y la propiedad en el cono sur (principalmente en Chile) pero seguidos de regresiones autoritarias y políticas económicas neoliberales. Los shocks petroleros de 1973 y 1979 beneficiaron a México, Venezuela, Ecuador y el reciclaje de los petrodólares permitió aumentar la inversión y la actividad económica en varios países, pero también contribuyó a aumentar la deuda externa. La desigualdad (Gini) aumentó en Chile, Argentina, Uruguay y Costa Rica, pero se redujo en Ecuador, Venezuela, México, Panamá y Colombia. El coeficiente de Gini de ingresos promedio (15 países) subió de 0,503 en 1950 a 0,537 en 1990, lo que ubica a América Latina como una región muy desigual a nivel global a pesar de variados procesos de modernización e intentos de redistribución y crecimiento económico en dicho periodo<sup>8</sup>.

## Crisis de la deuda, neoliberalismo e intentos de post-neoliberalismo: el periodo 1980-2020.

El alto endeudamiento externo adquirido en la década de 1970 y la acumulación de desequilibrios externos y fiscales llevaron a la crisis de la deuda externa en la década de 1980 que redujo el crecimiento económico, aceleró la inflación, contrajo los salarios reales, la inversión y el empleo. La desigualdad de ingresos (Gini) subió en Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Perú, Paraguay, aunque se redujo en Uruguay y Costa Rica. El Gini promedio de 15 países subió en 1,8 puntos porcentuales entre 1980 y 1990 según los datos de Prados de la Escosura<sup>9</sup>. La evidencia histórica internacional muestra que, en general, la desigualdad tiende a aumentar durante y después de la ocurrencia de crisis económicas<sup>10</sup>.

En la década de 1990 vuelve a aumentar la desigualdad con las políticas del Consenso de Washington de estabilización macroeconómica, privatización de activos del sector público y del sistema previsional<sup>11</sup>, desregulación y apertura comercial y financiera con el exterior<sup>12</sup>. A nivel

8. Ver Prados de la Escosura (2005, tabla 12.1).

9. Gasparini et.al. muestran un aumento en el Gini de ingresos mayor al de Prados de la Escosura (2005) de 2,2 puntos porcentuales en la década de 1980. Gasparini, L., G. Cruces, L. Tornerolli and M. Marchionni (2009) "A Turning Point? Recent Developments on Inequality in Latin America and the Caribbean" Documento de Trabajo 81, CEDLAS: Universidad Nacional de la Plata.

10. Solimano, A. (2020) *A History of Big Recessions in the Long 20th Century*, Cambridge University Press.

11. Sobre la privatización del sistema de pensiones en Chile, ver Solimano, A. (2021) *The Rise and Fall of the Privatized Pension System in Chile*. Anthem Press, UK, USA.

12. Una evaluación de este periodo es presentada en Cornia, G.A. (2015) "Income Inequality in Latin America. Recent Decline and Prospects for its Further Reduction" UNU-WIDER Working paper 2015/20.

de países se producen aumentos muy marcados de desigualdad en Argentina (aumento del Gini en 7,7 puntos entre 1990 y 2002), Costa Rica (5,7 puntos entre 1990 y 2002), en Venezuela (5,5 puntos entre 1989 y 2002), con aumentos también en Ecuador, Perú, Bolivia, Honduras, República Dominicana y Uruguay. Si se descompone la variación de la desigualdad por deciles, la evidencia muestra que el 10 por ciento más rico aumentó su participación en el ingreso en Argentina, Venezuela, Costa Rica, Uruguay, Bolivia, Honduras, junto con caídas, de diversa magnitud, en las participaciones en el ingreso de los deciles 1 a 5. Entre las causas de aumentos de la desigualdad en los noventa se encuentra el debilitamiento de los sindicatos, una mayor informalización del mercado laboral, dispersión de las escalas salariales, en especial las brechas entre sueldos de gerentes y alta administración de las empresas, aumento de precios de activos (con propiedad concentrada) y otros factores.

A partir de la primera década del siglo XXI se produce una “ola post-neoliberal” de cambio político en Argentina, Brasil, Bolivia, Venezuela, Ecuador en que los gobiernos de estos países buscaban alejarse del influjo del Consenso de Washington, de la euforia libremercadista que siguió la caída de los “socialismos reales” en Europa del Este y la antigua Unión Soviética y las proclamaciones filosóficas de un “fin de la historia”. Entre 2002 y 2012/13

también se produce un *boom* en el precio de las *commodities* (petróleo, cobre, soja, varios metales) que beneficia a economías latinoamericanas cuya estructura exportadora es muy intensiva en productos primarios. Los gobiernos post-neoliberales además intensificaron las transferencias monetarias a los grupos de baja renta y en varios casos se aumentó con vigor la inversión pública.

Es interesante constatar la significativa reducción de la desigualdad en Argentina entre 2002 y 2010 (administración de Néstor Kirchner), en que el Gini varía en -9,0 puntos revirtiendo completamente el aumento de la desigualdad de +7,7 que tuvo lugar entre 1990 y 2002 (bajo los dos gobiernos de Carlos Menem y administraciones siguientes de muy corta duración). También la desigualdad se reduce en Ecuador, Perú, Brasil, Venezuela, Panamá, Paraguay y El Salvador, en que el Gini disminuye entre -4 y -6.5 puntos. En contraste, entre 2002 y 2010 el Gini sube en Colombia, Nicaragua y Costa Rica.

Después del *boom* de los precios de los productos primarios, que dura hasta 2012-13, y en especial en el periodo 2015-2020, la economía latinoamericana se ve afectada por una desaceleración económica asociada con el ciclo post recesión global de 2008-09, junto a una tendencia al agotamiento del modelo de desarrollo adoptado en las últimas tres décadas.

Se puede atribuir la reducción de la desigualdad entre 2002 y 2012, que se extiende en parte hasta 2018, a los siguientes factores<sup>13</sup>:

- 1) Una disminución de las brechas salariales entre trabajadores/ empleados de distinto nivel de cualificación producto de una caída en el “premio de la educación” asociada a aumentos importantes de años escolaridad entre 1990 y 2010, que habría beneficiado a los sectores de menores salarios relativos.
- 2) Efectos de políticas de transferencias directas de ingresos focalizados en grupos de baja renta.
- 3) Aumentos de la demanda por trabajo menos calificado por boom de términos de intercambio y aumento de remesas de inmigrantes.
- 4) Aumentos del salario mínimo.

## Dos elementos faltantes: alta desigualdad de riqueza y débil rol redistributivo del Estado

La mayor parte de los trabajos empíricos sobre desigualdad en América Latina<sup>14</sup> se centran en la

distribución de los ingresos y en la desigualdad salarial, pero omiten una dimensión muy importante del problema: la desigualdad en la distribución de la riqueza.

Solimano<sup>15</sup> documenta que la desigualdad de activos (riqueza), en América Latina y en el mundo es substancialmente mayor que la desigualdad de ingresos y por lo tanto que cualquier análisis de la desigualdad debe incorporar el tema de la distribución de la riqueza. Las estimaciones disponibles muestran que mientras el Gini de ingresos de la región c.2015-2018 es de 0,46, el Gini de riqueza neta (activos financieros más activos físicos menos deuda) es cercano al 0,80. Diferencias similares se observan para la economía global. Además, mientras la participación del 1 por ciento más rico en el ingreso es del 20 por ciento, (promedio para América Latina)<sup>16</sup>, la participación promedio del 1 por ciento más rico en la riqueza se ubica en el rango del 35-45 por ciento<sup>17</sup>. Ante esta evidencia de la muy desigual distribución de la riqueza en el capitalismo, los análisis del mercado laboral, la dispersión salarial y la distribución personal del

13. Cornia, op. cit.; Busso, M. and J. Messina, Editors, (2020) *The Inequality Crisis. Latin America at Crossroads*. InterAmerican Development Bank, Washington DC.

14. Birdsall, N., N. Lustig and D. Mcleod (2011) “Declining Inequality in Latin America: Some Economics, Some Politics” Center for Global Development, Working Paper 251; Cornia (2005), op.cit; Busso and Messina, (2020), op.cit.

15. Solimano, A. (2016) “Dimensions of Inequality in Latin America: Income, Wealth and Social Structure” *Journal of World Economy, Spain*; (2017) *Global Capitalism in Disarray: Inequality, Debt and Austerity*. Oxford University Press, UK and US.

16. Busso and Messina, (2020) op. cit.

17. Credit Suisse (2021) *Global Wealth Report 2021*, Research Institute.

ingreso deben ser complementados con un análisis del rol de la distribución de la riqueza y su influencia de las *élites económicas* que controlan una parte muy significativa de la riqueza financiera y productiva de los países, lo que les permite ejercer una muy significativa influencia en las políticas públicas a través de donaciones a campañas políticas, control de los medios de comunicación, influencia sobre “intelectuales públicos” y otros métodos<sup>18</sup>. En general, en América Latina, las élites económicas han tenido una capacidad efectiva de bloquear o postergar redistribuciones progresivas del ingreso y la riqueza, que afectarían su posición privilegiada en la sociedad y en la distribución de poder económico.

Es importante considerar que en América Latina el rol redistributivo del Estado, a través del sistema tributario y las transferencias, es débil al menos comparado con los países de la OCDE y la Unión Europea; por una parte, en América Latina la tributación indirecta (impuesto al valor agregado e impuestos específicos) representa cerca de la mitad de los ingresos tributarios totales en contraste de menos de un tercio en la OCDE, que tiene una participación de los ingresos directos (impuestos a la renta) más progresivos. Por otra parte, las transferencias tienen menos cobertura e intensidad que en los países desarrollados. Así la diferencia

promedio entre el Gini de ingresos de mercado y el Gini de ingreso disponible (ingresos de mercado ajustado por impuestos y transferencias) es de 3-4 puntos porcentuales en América Latina; en contraste, en los países de la OCDE, en promedio es entre 12-14 puntos, producto de la acción del Estado a través de tributos y transferencias. Una característica ya estructural del Estado latinoamericano es su incapacidad endémica de hacer que las élites económicas tributen más para financiar el gasto social.

## Reflexiones finales

En síntesis, está claro que uno de los rasgos más importantes de la desigualdad en América Latina es su persistencia y continuidad en el tiempo. El periodo colonial sentó las bases de una amplia desigualdad en la tenencia de la tierra y los recursos naturales en el marco de sociedades muy estratificadas socialmente. Tras la independencia y la formación de las repúblicas en el siglo XIX, la propiedad de los principales recursos económicos físicos se mantuvo en manos de las élites locales que gobernaban en democracias con mínima participación electoral, lo que les permitía mantener su concentración de poder económico y político. En el siglo XX la desigualdad de ingresos se mantiene alta e incluso aumenta respecto al siglo XIX con Gini

---

18. Para un análisis de teorías y mediciones empíricas de las élites y la estructura social, ver Solimano, A. (2014) *Economic Elites, Crises and Democracy*. Oxford University Press. Oxford and New York.



promedios en torno al 50 por ciento. La “gran nivelación” que ocurrió en Europa y Norteamérica entre 1913 y 1970 no tuvo lugar en América Latina a pesar de avances en mayor participación electoral y democratización acompañados de un desarrollo más autónomo basado en la sustitución de importaciones, la expansión de la educación pública y las clases medias, la creación de sistemas de seguro social, la expansión de la salud pública y la sindicalización obrera. La década de 1970 fue turbulenta políticamente, implicó modernizaciones, pero dependió mucho del endeudamiento externo con resultados adversos sobre la desigualdad en distintos países. La desigualdad sube en el periodo 1980-2002 que comprende la crisis de la deuda externa (década de 1980) y la aplicación de las recetas del Consenso de Washington en la década de 1990. Sin embargo, en la primera década del siglo XXI se produce un giro post-neoliberal en varios países, mejoran los términos de intercambio, aumenta el influjo de capitales y las remesas del exterior, se comprime un poco la escala salarial y aumentan las transferencias monetarias a los pobres. Como consecuencia de estos cambios la tendencia de aumento de la desigualdad de las dos últimas décadas del siglo XX se tiende a revertir entre 2002 y 2012 con efectos que se extienden hasta 2018. Sin embargo, los progresos distributivos

de las dos primeras décadas del siglo XXI tienen límites: persiste la informalidad en el mercado laboral y no se aprovechó ese periodo para construir un Estado de protección y derechos sociales efectivo que mejora en forma estructural la educación pública, la salud pública, la vivienda y las pensiones. La preocupación de los gobiernos en las últimas tres décadas ha estado centrada en el alivio de la pobreza y en mejorar, en parte, la distribución de la *renta*, pero no la distribución de la *riqueza* que exhibe niveles muy altos, con consecuencias políticas y económicas muy complejas. Por otra parte, el rol redistributivo del Estado actualmente existente es débil en América Latina por la falta de progresividad del sistema tributario y la fragmentación del gasto social. Una estrategia efectiva pro-equidad para los años y décadas venideras debe centrar su acción en mejorar la capacidad del mercado laboral de generar empleos de buena calidad, pagar salarios decentes y ampliar el acceso de la población al crédito y el conocimiento. Asimismo, se deben garantizar pisos básicos y universales de ingresos para la población activa y pasiva y atacar la aguda desigualdad de riqueza financiera y física evitando potenciales desestabilizaciones económicas y políticas dentro del marco de una estrategia integral y consistente en la reducción de la *desigualdad estructural* en la región.



# Las políticas públicas: por la digitalización



**Trinidad Jiménez\***  
Telefónica

---

*Debemos trabajar todos juntos, en los espacios de diálogo y de cooperación existentes, para diseñar políticas públicas inteligentes, creadoras de valor, que permitan crear un futuro digital, inclusivo y sostenible, centrado en las personas.*

Cuando en el año 1991 los jefes de Estado y de Gobierno de América Latina, España y Portugal se reunieron en Guadalajara (México) para poner en marcha un espacio propio de diálogo y cooperación, es muy probable que ninguno de los presentes hubiera podido anticipar no sólo la propia evolución de las Cumbres treinta años más tarde, sino tampoco los cambios que se han venido produciendo en la región y a nivel internacional.

Han sido años en los que hemos tenido la oportunidad de compartir, debatir y concertar diversos asuntos de enorme relevancia y, especialmente, de diseñar políticas públicas que favorecieran una mayor integración y desarrollo de las diferentes naciones. No ha sido fácil, pero hemos avanzado.

---

\* Trinidad Jiménez es directora de Estrategia Global de Asuntos Públicos de Telefónica. Ex Ministra de Asuntos Exteriores, y de Sanidad y Asuntos Sociales del Gobierno de España.

En cada Cumbre celebrada se han abordado siempre los temas más importantes de su momento, los desafíos y retos que teníamos en común, y aquellas políticas que había que consolidar para avanzar. El **comercio e integración** en la Cumbre de Cartagena en 1994; la **educación** como factor de cohesión iberoamericana en la Cumbre de Bariloche en 1995; la **globalización** y la integración regional en la Cumbre de Oporto en 1998; la **inclusión social y la igualdad** en la Cumbre de Santa Cruz de la Sierra en 2003; las migraciones en la Cumbre de Montevideo en 2006; son algunos ejemplos. Asimismo, el **emprendimiento e innovación** en la Cumbre de Cartagena de Indias en 2016; y finalmente la **Innovación para afrontar la crisis de la COVID-19** en la cumbre de Andorra en el mes de abril pasado.

A lo largo de estos 30 años de Cumbres Iberoamericanas, en el último quinquenio más específicamente, encontramos la imperiosa incorporación de las cuestiones y reflexiones referidas a las **nuevas tecnologías y la transformación digital**, en las que el mundo, los gobiernos y las sociedades, en su conjunto, están inmersos. Desde las distintas reuniones preparatorias, las sesiones de trabajo, las reuniones de Jefes de Estado y hasta en las referencias y estipulaciones en las Declaraciones Finales de las Cumbres, vemos el tratamiento y las recomendaciones de definición y adopción de distintas políticas públicas

para fomentar la digitalización de la región, siendo muy conscientes que la transformación digital marcará el rumbo de crecimiento socioeconómico y el futuro de los países.

Los temas y reflexiones llevados a cabo en las últimas Cumbres reflejaban una tendencia mundial; la digitalización como un fenómeno transversal y habilitador de transformación de todos los sectores económicos y sociales en la región. Con una idea central: la digitalización actúa como una palanca de cambio, de crecimiento y de productividad allí donde se lleva a cabo.

Si tuviéramos que hacer una evaluación de cómo está situada América Latina para hacer frente a los desafíos de la digitalización, una primera aproximación sería muy positiva, pues tiene una población joven, apasionada de la tecnología, concentración en núcleos urbanos (lo que garantiza la conectividad), así como un alto porcentaje de iniciativas laborales ligadas al emprendimiento.

También tiene unas buenas infraestructuras de telecomunicaciones, por encima de la media a nivel internacional, que se ha podido comprobar durante la pandemia de la COVID-19, pues han soportado aumentos del tráfico de internet por encima del 40%. Todo ello nos permite pensar en el potencial de la región para la digitalización, pero eso no significa que no existan debilidades que haya que corregir.

A día de hoy, son más de 200 millones las personas que carecen de acceso a una infraestructura digital básica en la región. Pese a los avances que se han producido en la última década, más de un tercio de los hogares no cuenta con conexión a internet, y en las zonas rurales esta situación empeora claramente, provocando una nueva brecha de desigualdad.

La digitalización actúa como una palanca de cambio, de crecimiento y de productividad allí donde se lleva a cabo.

La pandemia ha acelerado los procesos de digitalización, tanto en el ámbito laboral, el educativo, el comercial, el de salud o el del entretenimiento. Todo esto significa un gran avance y progreso social y cultural, pero también nos ha revelado las grandes desigualdades que conlleva la exclusión en el uso de las tecnologías.

La digitalización es un aliado importante para la transformación estructural de varios sectores de actividad económica. Por ejemplo, en el futuro del trabajo/empleo. La adopción masiva de las herramientas digitales es imprescindible para reducir la informalidad laboral, muy presente en la región y muy vinculada a la exclusión económica, aportando soluciones digitales sencillas, que mejoran las capacidades de gestión, la transparencia y los flujos de pago.

En las sociedades más desarrolladas se ha impuesto el teletrabajo, pero ¿qué porcentaje de trabajadores de América Latina ha podido unirse a esta corriente? No pensemos sólo en el acceso a internet, pensemos en la disponibilidad de dispositivos adecuados, en las habilidades para usarlos, así como en los puestos de trabajo más cualificados y preparados para su desempeño en línea.

Algo similar está ocurriendo con la educación. Aquellos alumnos que no han podido seguir sus clases a distancia se encuentran con una gran desventaja respecto a los que sí lo han hecho. Y podríamos seguir así con todos los aspectos de nuestra vida que, de un modo u otro, han incorporado la digitalización de manera natural y definitiva.

Debemos estar atentos a que la digitalización no incremente las desigualdades, no podemos dejar a nadie atrás y debemos trabajar a futuro para reducir las brechas existentes, creando un modelo de sociedad digital, inclusiva y sostenible.

Incrementar los niveles de conectividad resulta crítico para reducir las brechas entre personas conectadas y no conectadas y, por otra parte, es clave potenciar los usos basados en la digitalización.

Para ello, es necesario incrementar la digitalización de las Administraciones Públicas para fomentar, por una parte,

la modernización del Estado y poner a su disposición herramientas que ayuden a mejorar la gestión pública, garantizar la transparencia de la gestión, y tomar mejores decisiones en beneficio de la sociedad, en beneficio del conjunto de los ciudadanos. Por otro lado, contar con servicios públicos digitales fomentaría el uso de plataformas y aplicaciones digitales entre los administrados.

En Telefónica queremos convertirnos en aliados del proceso de la digitalización en la región, definiendo las bases que permitan construir sociedades digitales, inclusivas y sostenibles. Y así lo proponemos a través de un nuevo Pacto Digital en América Latina basado en 5 pilares fundamentales:

**> Impulsar la digitalización para una sociedad y economía más sostenible.**

**> Abordar las desigualdades invirtiendo en las competencias digitales y adaptando el estado de bienestar.**

**> Construir una conectividad inclusiva y sostenible.**

**> Asegurar una competencia equilibrada.**

**> Mejorar la confianza mediante un uso ético y responsable de la tecnología.**

En definitiva, queremos construir una sociedad más digital, más inclusiva y sostenible siendo nuestro objetivo asegurar que las personas y las sociedades puedan beneficiarse de

los cambios que está generando la digitalización, sin que nadie quede atrás.

Ante estas prioridades, a corto plazo, la región debe centrarse en recuperar la salud macroeconómica, apostando por reformas estructurales ambiciosas, fomentando una mayor inversión en infraestructuras, a través de un marco normativo y regulatorio adecuado, con el fin de, por una parte, atraer las inversiones y, por otra, modernizarse y transformar el modelo productivo, basándose en la digitalización. Así, reforzaría la región en eficiencia, ganando en competitividad, reduciendo la brecha de productividad e impulsando la educación y la formación para contar con una fuerza laboral preparada y competitiva.

Todo lo anterior, y en clave de construcción de nuevas políticas públicas, nos lleva a afirmar que la digitalización de los sectores productivos, de la educación o de la salud, ya no es una opción y que, por tanto, si queremos avanzar y planificar los próximos años de recuperación económica, hemos de trabajar juntos para lograrlo.

La primera necesidad que nos planteamos en este campo es la de una mayor inversión, tanto en infraestructuras, como en formación de habilidades digitales. Inversión que no puede venir sólo del sector privado, sino también de los gobiernos y de los Organismos Financieros Multilaterales.

Es, quizás, el momento más importante para afianzar la colaboración público-privada. Las empresas por sí solas no pueden hacer frente a este desafío, pero sí en colaboración con los gobiernos y otras instituciones. Disponen del conocimiento y la experiencia, tanto como de las infraestructuras y herramientas más avanzadas. Se trataría de diseñar juntos lo que queremos para el futuro de la región.

Y no todo es inversión. Hay una parte muy destacada de la colaboración público-privada que tiene que ver con la estabilidad política, con la previsibilidad y con la confianza. Sin un marco normativo y regulatorio justo, no es posible mantener las inversiones y, en ese sentido, hay un largo camino para recorrer.

En este punto, se hace necesario asumir que la coincidencia en la defensa del interés general nos obliga a comprendernos y entender el nuevo escenario al que nos enfrentamos y en el cual nos movemos. Hemos de adecuar los marcos normativos a la nueva realidad. Tanto como hemos de adaptar el sistema educativo a lo que demanda la sociedad, a las necesidades que nos va marcando el mercado de

trabajo, a los requerimientos de nuevas competencias y capacidades digitales de cada individuo en particular y de las sociedades a nivel colectivo.


Esta es una tarea que puede requerir muchos años, pero no es una opción. Finalmente, nos encontraremos con sociedades y ciudadanos cuyo grado de desarrollo e inclusión esté básicamente relacionado con la mayor o menor adopción de la digitalización en todos los ámbitos de sus vidas. Ahí es donde encontraremos el elemento diferenciador, entre los que están y los que no están conectados. Y ahí es donde hay que hacer la apuesta para reducir la pobreza y acabar con la exclusión.

El reto es importante, pero la oportunidad es única. Trabajemos todos, desde el sector privado, desde el sector público, desde los organismos internacionales y con la sociedad, en los espacios de diálogo y de cooperación existentes, para diseñar políticas públicas inteligentes, creadoras de valor, que permitan crear entre todos un futuro próspero para la región: un futuro digital, inclusivo y sostenible, centrado en las personas y sin dejar a nadie atrás.


# 3

---

## *Las personass*



# Unión Europea— América Latina y el Caribe: el papel de la sociedad civil en la construcción de una relación de cooperación más eficaz



**Nancy Elena Ferreira Gomes, Paula Luz\***  
Universidade Autónoma de Lisboa

---

*En un contexto en que la percepción de amenaza común crece y se verifican desigualdades entre y dentro de los Estados, de acceso a la educación y a cuidados básicos de salud, por ejemplo, la solidaridad entre la Unión Europea y América Latina se impone. Es necesario reforzar la visión de una relación construida a través del tiempo, la articulación de una diversidad de identidades y el conocimiento mutuo.*

## Contexto

Los escenarios estratégicos se están transformando, no por causa del virus SARS-CoV-2 sino por “fuerzas profundas” que operan a más largo plazo, como por ejemplo, los intereses económicos y financieros, los movimientos demográficos, los conflictos y las alianzas<sup>1</sup>. Nada de nuevo si consideramos la evolución de las sociedades a lo largo del tiempo.

En la visión de las estrategias nacionales se verifica, igualmente, una tendencia: en la medida que las políticas públicas se alejan de la persona, imposibilitan respuestas prontas y eficaces a las necesidades

---

\* Nancy Elena Ferreira Gomes es profesora asociada e investigadora integrada, así como coordinadora científica de la Licenciatura en Relaciones Internacionales de la Universidade Autónoma de Lisboa. Paula Cristina Alfaiate da Luz es licenciada en Relaciones Internacionales por la Universidade Autónoma de Lisboa. Su área de interés son las relaciones internacionales de América Latina.

1. Las “fuerzas profundas”, según P. Renouvin e J. B. Duroselle son las condiciones y factores que llevan al estadista a tomar decisiones en las relaciones internacionales. En la visión de autores como Fernand Braudel, lo que estaríamos viviendo hoy sería un cambio histórico.



materiales y culturales de la humanidad. ¡Esto sí, nos parece, es el gran drama de nuestros días!

No obstante, en una sociedad globalizada como la nuestra, la pandemia de COVID-19 ha creado una oportunidad única de aproximación entre todos los agentes, estatales y no estatales, porque acelerando los cambios mejora la percepción común de amenaza, de deterioro o falta de herramientas de combate con las que contamos, de necesidad de un frente común de cara al virus.

## Desigualdades

En este contexto, cuando hablamos de las relaciones entre la Unión Europea y América Latina, la pandemia nos revela la asimetría y/o desigualdades entre las partes, dentro y fuera de los Estados nacionales. La 4ª Revolución Industrial, el acceso a la educación y a las herramientas digitales que hacen posible enseñar y aprender fuera de las salas de clases, el acceso a los sistemas públicos de salud. Todos, ejemplos de realidades en que los países compiten y participan desde posiciones muy distintas, y al lado de otros “poderes” transnacionales y sub-estatales, sin responsabilidades compartidas.

Observamos, por ejemplo, que si bien es verdad que Estados Unidos y China compiten hoy, lo hacen, principalmente, en las áreas económica y comercial. En el campo tecnológico, la competencia incluye otros actores, grandes consorcios internacionales como Amazon, Apple, Facebook y Google<sup>2</sup>. Para José António Sanahuja, los cambios tecnológicos más recientes están facilitando la relocalización productiva anunciando una nueva división internacional del trabajo, soportada a su vez por la automatización y ascensión de las plataformas digitales<sup>3</sup>. En este escenario, el crecimiento para países con baja inserción en las cadenas de valor globales de la 4ª Revolución Industrial estará, seguramente, comprometido<sup>4</sup>. ¡Y no nos quedamos por aquí!

Las desigualdades sin un tratamiento responsable, o sea justo y equitativo, dentro y entre las diferentes unidades políticas, inhiben el cumplimiento de los acuerdos y metas conjuntas definidas, debilitando los vínculos y a la vez, aumentando el desinterés de las partes y la desconfianza. A un paso de la desintegración, así como ocurre con las sociedades históricas, las instituciones también mueren.

---

2. «Informe de legisladores EEUU califica de “monopolios” a gigantes tecnológicos». *Diario de las Américas*, 6 de octubre de 2020. Acceso en el 6 de octubre de 2020. <https://www.diariolasamericas.com/eeuu/informe-legisladores-eeuu-califica-monopolios-gigantes-tecnologicos-n4208234>

3. Sanahuja, J. A. (2020) «¿Bipolaridad en ascenso? Análisis equívocos frente a la crisis de la globalización». *Foreign Affairs Latinoamérica*. Vol. 20 No. 2.

4. Gomes, N. (2020) «El COVID19, la 4ta. Revolución Industrial y las Relaciones Internacionales». *CODEIV (Artículos)*, 1 de Julio de 2020. <https://codeiv.org/el-covid19-la-4a-revolucion-industrial-y-las-relaciones-internacionales/>

Hoy, si consideramos exclusivamente el peso de los elementos de naturaleza económica y/o comercial en la relación entre la Unión Europea y América Latina, la última no figura como una prioridad para la primera<sup>5</sup>. Sin embargo, en este ámbito, la doctrina europea evolucionó incluyendo las dificultades de la relación, no superándolas. Véase por ejemplo, el camino sin fin de los acuerdos entre la Unión Europea y Mercosur. Sin duda, hay aquí todavía mucho que hacer. Pero existen áreas en que la cooperación avanza más fluida y fácilmente, y son otros los actores de la relación, universidades, centros de estudio, fundaciones, empresas, o sea, la sociedad civil como un todo.

## Educación y cultura para la cohesión social

Volviendo al tema de la pandemia y sus efectos, junto a la pobreza, la educación será para América Latina —la región más desigual del mundo—, uno de los sectores más afectados. Según la CEPAL, en 2019, el 42% de los menores de 25 años y el 54%

de los mayores de 66 años no tenía conexión a internet<sup>6</sup>. Y si pensamos que “la diferencia entre los estratos económicos más altos y más bajos condiciona el derecho a la educación y profundiza las desigualdades socioeconómicas”, como refiere Alicia Bárcena, Secretaria Ejecutiva de la CEPAL, es fácil deducir que en la post pandemia, la relación entre europeos y latinoamericanos se hará en este ámbito todavía más desigual<sup>7</sup>.

Más allá de las desigualdades que genera el poco o ningún acceso a las herramientas digitales, para Barreto Xavier, las desigualdades sociales se manifiestan no solo en la diferencia de capital material sino también en las diferencias de capital cultural. Para el exministro de la Cultura de Portugal, el desarrollo cultural es decisivo para aumentar los niveles de calificación y disminuir las desigualdades sociales<sup>8</sup>, ambos desafíos en estrecha relación.

¿Cuál es el capital cultural del que hablamos? Una mirada hacia América Latina nos da la noción de la diversidad

5. Actualmente América Latina ocupa el quinto lugar como destino para las exportaciones europeas, y Europa ocupa el tercer lugar como destino de las exportaciones provenientes de la región. Fernández, A., Tirado, A. y Romano, S. (2019). «La Unión Europea en la disputa por América Latina y Caribe». CELAG, 19 de septiembre de 2019. Acceso el 6 de octubre de 2020. <https://www.celag.org/la-union-europea-en-la-disputa-por-america-latina-y-el-caribe/#>; Grieger, G. (2019) «Comercio de la Unión Europea con la América Latina y el Caribe». Servicio de Estudios de Apoyo a los Diputados del Parlamento Europeo, diciembre 2019. doi: 10.2861/347765

6. Reuters (2020). «Coronavirus revela desigualdad en acceso a internet y tecnología digital en América Latina». The Economist, 26 de agosto de 2020. Acceso el 27 de octubre de 2020. <https://www.economista.com.mx/economia/Coronavirus-revela-desigualdad-en-acceso-a-internet-y-tecnologia-digital-en-America-Latina-Cepal-20200826-0036.html>

7. Durante la pandemia, cerca de 31 millones de niños no tienen acceso al sistema educativo por no haber conexión a internet en los hogares donde viven. Mientras en América Latina cerca de 21,3% de las personas podría trabajar en sus casas, en Europa y Estados Unidos será en torno de 40%. Reuters, op. cit.

8. Xavier, J. (2020) «Cultura para todos». Público, 26 de mayo de 2020. Acceso el 26 de octubre de 2020. <https://www.publico.pt/2020/05/26/culturaipilon/opinia/cultura-1917983>

cultural que existe en la región. De los 143 bienes inscritos por los 33 Estados latinoamericanos en la Lista del Patrimonio Mundial de la Unesco, 97 son bienes culturales<sup>9</sup>. Esto es solo una muestra.

Más allá de las desigualdades que genera el poco o ningún acceso a las herramientas digitales, las desigualdades sociales se manifiestan no solo en la diferencia de capital material sino también en las diferencias de capital cultural.

Mirando para fuera, en un lugar relevante entre aquellos factores que vinculan a América Latina al mundo occidental, vemos también que está la cultura. Más allá de los aspectos positivos que retenemos del proceso de mestizaje, antes, ahora y después, la

articulación de sociedades diferentes es algo difícil de alcanzar y exige la continuidad en la implementación de políticas orientadas, por ejemplo, a crear condiciones favorables para la producción y difusión de bienes y servicios culturales diversificados. En este sentido, y en concreto, el Boletín EU-LAC 03/2020 —sobre el Patrimonio Cultural en la UE, AL y el Caribe— gana importancia como soporte para la promoción y divulgación de la cultura<sup>11</sup>.

En relación con lo anterior, Koishiro Matsuura nos recuerda que “El pluralismo cultural constituye una respuesta política a la diversidad cultural (...). Si no redoblamos nuestros esfuerzos, corremos el riesgo de presenciar una fragmentación todavía más grave y confirmar, a corto plazo, la ruptura de los nexos más profundos de la cohesión social”. Además, cuestionándose sobre los campos de acción, el ex director de la Unesco responde categóricamente: la educación, en primer lugar<sup>12</sup>. En el mismo sentido, Arnold Toynbee observó en su tiempo que, entre las características más importantes de

---

9. Unesco. «América latina y el Caribe». Acceso el 10 de octubre de 2020. <https://whc.unesco.org/es/lac/>  
10. “(...) «la propia identidad cultural se arraiga y se enriquece en el diálogo con los diferentes y la auténtica preservación no es un aislamiento empobrecedor». Francisco (2020). Carta Encíclica Fratelli Tutti del Santo Padre Francisco sobre La Fraternidad y la Amistad Social, Ciudad del Vaticano: Libreria Editrice Vaticana (3 de octubre de 2020). Acceso el 3 de octubre de 2020. [http://www.vatican.va/content/francesco/es/encyclicals/documents/papa-francesco\\_20201003\\_enciclica-fratelli-tutti.html](http://www.vatican.va/content/francesco/es/encyclicals/documents/papa-francesco_20201003_enciclica-fratelli-tutti.html)

11. Fundación EU-LAC (2020) «Patrimonio Cultural en la Unión Europea, Latinoamérica y el Caribe». Alemania, marzo de 2020. Acceso el 6 de octubre de 2020. [https://eulacfoundation.org/sites/eulacfoundation.org/files/files/ES\\_Boleti%CC%81n\\_PatrimonioCultural\\_03-2020.pdf](https://eulacfoundation.org/sites/eulacfoundation.org/files/files/ES_Boleti%CC%81n_PatrimonioCultural_03-2020.pdf)

12. Matsuura, K. (2006) «El reto cultural en el centro de las relaciones internacionales». (trad. Hilda Becerril – Título original «L'enjeu culturel au coeur des relations internationales»). Revista Politique Étrangère, 4º trimestre de 2006). Julio de 2007. Acceso el 23 octubre de 2020. [https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/0903\\_Matsuura\\_ESP.pdf](https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/0903_Matsuura_ESP.pdf)

la naturaleza humana, la educación constituye un “elemento espiritual” que favorece el cambio<sup>13</sup>.

## Una muestra de lo que hay

En septiembre de 2009, el informe de la Comisión con el título “La UE y América Latina: una Asociación de Actores Globales” definió entre los objetivos de la estrategia europea reducir la pobreza y las desigualdades sociales y mejorar los niveles de educación. ¡Ese, nos parece, es el camino que debemos seguir! En el ámbito educativo y cultural, particularmente, las conquistas no son menores, y por eso no se trata de cambiar, se trata de preservar, de fortalecer lo que ya existe.

Programas de cooperación entre la Unión Europea y América Latina como

EUROsocial, creado en 2005, que buscan contribuir a la reducción de las desigualdades, la mejoría de los niveles de cohesión social y el fortalecimiento institucional en América Latina, constituyen excelentes iniciativas, fomentando la reflexión sobre el papel de la cultura y la educación en pro de la cohesión social que se necesita<sup>14</sup>.

En concreto, destacamos el Programa de Apoyo a la Trayectoria Escolar (desde el año 2000), creado por países de Europa y América Latina, con el objetivo de mejorar la inserción de los alumnos en la escuela<sup>15</sup>. Y también, el Programa de Apoyo a la Educación en Contexto Rural, donde se encuentran las poblaciones más pobres, zonas difíciles de dotar de personal docente. Este último permitió, entre otras cosas, la creación de una Red Rural de

13. Toynbee, A. (1968) *O desafío de nosso tempo*. (trad. Edmond Jorge – Título original *Change and Habit – The Challenge of Our Time*, 1966. Oxford University Press) Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1968.

14. Por ejemplo, en Uruguay, el SENDA (Seguimiento Nacional de Alumnos) resultó de la colaboración entre EUROsocial y el gobierno, dando seguimiento a la trayectoria escolar de los alumnos. Este programa incluye los tres niveles educativos (educación primaria, secundaria y técnica y profesional), y el cruce de datos para que se sepa quién recibe apoyo social y no está inserido en el sistema educativo (a través del Sistema Integrado de Información del Área Social). EUROsocial. «Diálogo para la Acción». Programa EUROsocial, octubre de 2015, pp. 84-85. Acceso el 23 octubre de 2020. [http://sia.eurosocial-ii.eu/files/docs/1450269058-Dialogos\\_accion\\_vinculos\\_es.pdf](http://sia.eurosocial-ii.eu/files/docs/1450269058-Dialogos_accion_vinculos_es.pdf)

También se ha propuesto el Programa EUROsocial/Educación al nivel de la educación en contexto de violencia y de zonas urbanas desfavorecidas Armendano, C. Programa de Cooperación Unión Europea – América Latina para la cohesión social. Francia: Centre International d'Études pédagogiques, 2009. [https://www.france-education-international.fr/sites/default/files/migration/publi\\_educ/docs/eurosocial-educacion-resultados-del-sector-educacio\\_0.pdf](https://www.france-education-international.fr/sites/default/files/migration/publi_educ/docs/eurosocial-educacion-resultados-del-sector-educacio_0.pdf)

Cabe señalar, igualmente, la cooperación entre Uruguay y Colombia en el Programa sobre Prevención del Fracaso Escolar, Permanencia y Reingreso. El objetivo es la prevención del abandono escolar, creando modelos de permanencia y reingreso escolar (EUROsocial 2015).

15. Tenemos el caso de Chile con líneas de acción en becas y una apuesta en mejorar las relaciones entre escuela y comunidad; de Uruguay, colocando recursos materiales a la disposición de todos para mejorar el aprendizaje; o de México, a través de la creación de comités escolares y líneas de prevención al nivel de la salud, familia, entre otras, para una inclusión social. Simultáneamente, también fueron creados programas de reingreso a la escuela secundaria cuando se verifican situaciones de abandono temprano y desplazamiento. Algunos de estos programas aún se mantienen en acción, mientras que otros se han suspendido. Acosta, F. y Terigi, F. (2015) *Experiencia de cambio en la escuela secundaria con foco en políticas destinadas a la reinserción y permanencia de los jóvenes en la escuela en América Latina y Europa*. Madrid: Programa EUROsocial, 2015. [http://www.sia.eurosocial-ii.eu/files/docs/1427299512-E\\_14\\_comprimido.pdf](http://www.sia.eurosocial-ii.eu/files/docs/1427299512-E_14_comprimido.pdf)

Universidades con más enfoque en el área digital<sup>16</sup>.

Cabe destacar asimismo el Erasmus +, un programa de cooperación entre la Unión Europea y América Latina (2014-2020), sobre todo en el dominio de la educación, permitiendo la movilización de personal docente y no docente, y también de estudiantes. Estamos hablando de un programa que ya permitió la realización de 1.635 proyectos y la movilización de 9.058 personas<sup>17</sup>.

En el ámbito cultural, ejemplos concretos son el Programa Transcultura, integrando a Cuba, el Caribe y la Unión Europea a través de la cultura y la creatividad<sup>18</sup> y el proyecto EU-LAC- Museums sobre los pequeños museos regionales y sus comunidades en Europa, en América Latina y Caribe<sup>19</sup>. Llama nuestra atención la propuesta El Qhapaq Ñan- Camino Principal Andino, recorriendo Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador y Perú, camino que antes fuera eje del poder político y económico del Imperio Inca. Además, en 2001

fue elaborado el documento “Rutas andinas prehispanicas y las rutas del Tahuantituyo”, con propuestas para un futuro avance en la iniciativa<sup>20</sup>. Pudiera haber aquí lugar para una nueva propuesta de creación de una “Ruta transatlántica”, en contrapartida a otras rutas, actualmente en progreso<sup>21</sup>.

La cooperación avanza más si hay objetivos comunes y se comparten costes y beneficios, de forma equitativa, incluyendo otros agentes más allá de los Estados.

Pensando también en el futuro, el investigador Jordi Baltà Portolés considera que hay tres ámbitos de acción relevantes de cara al diseño de acciones de fomento de la cooperación cultural en el espacio Unión Europea– América Latina: a) programas de cooperación cultural centrados principalmente en la Unión Europea,

---

16. Armendano, op.cit.

17. European Comisión. «Cooperación entre la EU y América Latina a través de Erasmus+». Erasmus+, febrero de 2020. Acceso el 10 de octubre de 2020. [https://ec.europa.eu/programmes/erasmus-plus/sites/erasmusplus2/files/latinamerica-regional-erasmusplus-2019\\_es.pdf](https://ec.europa.eu/programmes/erasmus-plus/sites/erasmusplus2/files/latinamerica-regional-erasmusplus-2019_es.pdf)

18. Unesco. «EU, Unesco y Cuba Unidos en Transcultura, una nueva e importante iniciativa cultural». La Habana, 1 de octubre de 2019. Acceso el 15 de octubre de 2020. <https://es.unesco.org/news/ue-unesco-y-cuba-unidos-transcultura-nueva-e-importante-iniciativa-cultural>

19. EU-LAC-Museums. «Bienvenido a eulacmuseums.net – el sitio donde puedes descubrir el mundo de los pequeños museos regionales y sus comunidades en Europa, América Latina y Caribe», 2014. Acceso el 5 de octubre de 2020. <https://eulacmuseums.net/index.php/es-eulac-proyecto>

20. Unesco. «Qhapaq Ñan - Camino Principal Andino». Bolivia, 26-28 de abril de 2012. Acceso el 15 de octubre de 2020. [http://whc.unesco.org/pg.cfm?s=home&cid=281&id\\_group=19&l=SP](http://whc.unesco.org/pg.cfm?s=home&cid=281&id_group=19&l=SP)

21. Entre esas rutas, nos referimos aquí, claramente, a la Nueva Ruta de la Seda, promovida por la China, y que incluye a varios países latinoamericanos y europeos.

como Europa Creativa; b) programas y acciones de cooperación cultural relacionados con otras regiones del mundo, incluidos aquellos países o regiones que tienen vocación para contribuir al desarrollo sostenible y que contemplan, entre otros, el apoyo a acciones culturales; c) programas de otros ámbitos de competencia de la Unión Europea (educación, juventud, desarrollo regional, etc.), que en el marco de su implementación pueden dar apoyo de forma ocasional a acciones de desarrollo o cooperación cultural<sup>22</sup>.

## Cooperación triangular

Una constante en el imaginario latinoamericano ha sido plasmada por el escritor mexicano Martín Luis Guzmán, quien en su tiempo (1915) escribió que “fue en el cubismo (arte europeo) donde Rivera descubrió el camino de regreso a Anáhuac, su tierra natal”<sup>23</sup>. Poco más de una década después, el artista argentino Xul Solar idealizara en “Drago” (1927), una

relación renovada entre el Nuevo y el Viejo Mundo. Más recientemente, pero en el mismo sentido, en la I Cumbre UE-CELAC, de enero de 2013, el presidente chileno Sebastián Piñera, anfitrión del encuentro, retoma la idea de crear una asociación estratégica, con una relación “menos vertical y más horizontal”, que pase de la asistencia para una verdadera cooperación.

En la ocasión de Santiago, se realizaron también una serie de eventos preparatorios antes de la cumbre, reuniendo representantes de ambas regiones, y de varios sectores de la sociedad civil como empresas, sindicatos, académicos, y ONGs, entre otros. Estos actores, cada vez más internacionalizados, pasaron a ser agentes constructivos de la asociación.

En consecuencia, la cooperación avanza más si hay objetivos comunes y se comparten costes y beneficios, de forma equitativa, incluyendo otros agentes más allá de los Estados. Una buena apuesta ha sido sin duda la Cooperación Triangular, incluyendo

22. Al mismo tiempo, el proyecto de Europa Creativa (2021-27) tiene el objetivo de identificar a otros actores culturales, fuera de la Unión Europea, que puedan tener una participación más activa en las actividades o acciones de cooperación, aprobadas por el programa. Sobre la cooperación entre la Unión Europea y América Latina, la productora argentina Paz Begué ha dicho: “Al buscar financiación para un proyecto de cooperación entre Argentina, Alemania y Corea del Sur, rápidamente nos dimos cuenta de que la mayoría de las oportunidades de financiación para las coproducciones internacionales en Europa y en Asia se dirigen a los países de África, Oriente Medio, Europa y Asia, mientras que no hay ninguno que se dirija a América Latina”. Portolés, J. (2019) “Impulso a la cooperación cultural EULAC: lecciones aprendidas de los programas de la EU”. *Quaderns Gescènic. Colección Cuadernos de Cultura* nº 5, 2019. <http://www.ub.edu/cultural/wp-content/uploads/2019/09/Bonet-Schargarodsky-eds.-2019-Retos-de-las-relaciones-culturales-entre-la-Uni%C3%B3n-Europea-y-Am%C3%A9rica-Latina-y-el-Caribe.pdf>

23. Sierra, S. «La pasión cubista de Diego Rivera». *El Universal*, 1 de junio de 2013. Acceso el 5 de octubre de 2020. <https://archivo.eluniversal.com.mx/notas/926823.html>

24. Alemania apuesta en la región a través de varios instrumentos, entre los cuales, el Fondo Regional de Cooperación Triangular, conocido por las siglas CIDEAL, vigente desde 2011. SEGIB. *Informes de Cooperación Sur-Sur en Ibero América 2019*. Madrid: SEGIB. <https://www.segib.org/pt-br/cooperacao-ibero-americana/a-cooperacao-sul-sul/>

un donante tradicional, un país de renta media y un tercer país menos desarrollado. Como donantes tradicionales, destacamos países como España y Alemania<sup>24</sup>; entre los países de renta media, Chile y Brasil, y como receptores, varios países de América Central y andinos, todos apostando en la cooperación triangular, entre sectores de gran complejidad, y donde participa también la sociedad civil.

Aún con respecto a la Cooperación Triangular, el Consejo Europeo establece que “la UE y sus Estados miembro trabajarán con estos países para promover la Cooperación Sur-Sur y la Cooperación Triangular, de conformidad con los principios de eficacia del Desarrollo” (Facilidad para la Cooperación Triangular EU-LAC 2015)<sup>25</sup>, es decir, una cooperación más específica, en lo que se refiere a las comunidades locales.

La Cooperación Triangular también se hace imprescindible para mostrar una imagen más positiva de América Latina para el exterior. Incorporando un nuevo enfoque del Desarrollo, con vistas al cumplimiento de los Objetivos del Desarrollo Sostenible (Agenda 2030), la Unión Europea ha visto a la región como una opción natural para lanzar el modelo de Desarrollo en Transición, basado en asociaciones multilaterales, estrategias integrales de propiedad

nacional, flexibilidad e innovación, y reconocimiento de la contribución única de todos los países involucrados. Para incorporar este nuevo enfoque, en 2018 se aprobó la Facilidad Regional para América Latina y el Caribe sobre Desarrollo en Transición junto a la OCDE y la CEPAL. La inversión inicial de la Unión Europea fue de 9,5 millones de euros.

## La sociedad civil y la diáspora

En una sociedad internacional anárquica y desordenada como la nuestra, el caos fácilmente se instala, aumentando la percepción de amenaza, de imprevisibilidad e incertidumbre, e impidiendo que los agentes con poder legítimos definan estrategias que les permitan competir sin alterar los equilibrios geopolíticos necesarios, y responder de forma adecuada a las amenazas que se presentan. ¿Cómo combatir las malas consecuencias del poder? El historiador Arnold Toynbee responde: con ética<sup>26</sup>. ¿Cómo hacer frente a las nuevas amenazas? El ministro de Estado para el Desarrollo de los Recursos Humanos de la India, Shashi Tharoor, propone “una respuesta en que el elemento más determinante sea la afirmación valiente de ‘nuestra propia humanidad’, esto es, que cada uno de nosotros, quien quiera que sea y donde quiera que esté, tenga

---

25. *Un Programa cofinanciado por la Unión Europea.*

26. Toynbee, A., Ikeda, D. (1976) *Escolha a vida. Um diálogo sobre o Futuro. Rio de Janeiro: Editora Record.*



el derecho a vivir, amar, construir, soñar y aspirar a un mundo en que todos disfruten de ese mismo derecho”<sup>27</sup>.

Para Gordon Smith, en los tiempos que corren, serán las ONGs (como parte de la sociedad civil), y no los Estados (poder coercitivo) ni las empresas (poder económico), los agentes que ejercerán su poder apoyados, sobre todo, en la autoridad moral<sup>28</sup>.

Las diásporas han surgido a lo largo del tiempo, producto del comercio, de la guerra y de la religión, y constituyen desde hace mucho un poderoso factor de vinculación entre europeos y latinoamericanos.

Constatamos, de hecho, que las ONGs han desempeñado un papel decisivo en la promoción y desarrollo de valores, y también en el establecimiento de normas. Como ejemplos concretos, Transparencia Internacional en el combate a la corrupción; la participación de la sociedad civil en las reuniones de la Comisión Mundial

sobre las Represas; la contribución de la Congregación de San Egidio para varios procesos de construcción de la paz; la participación de la sociedad civil, particularmente de ONGs y profesores universitarios, en las negociaciones que llevaron a la firma de la Convención para los Derechos de los Niños; el dinamismo de las ONGs en el proceso que llevó a la creación de la OSCE; la participación de las ONGs en Estocolmo, en 1972, en la Cumbre de la Tierra, en 1992<sup>29</sup>, y más recientemente en París, en 2019. Son estos algunos de los muchos ejemplos que podríamos aquí referir.

Podemos afirmar también, de una forma más amplia, que la sociedad civil ha contribuido a la definición de la agenda global a través, por ejemplo, de la identificación de “las malas consecuencias de la globalización”: comercio injusto, riesgo tecnológico, violencia de género, racismo y xenofobia, peligro de extinción de algunas especies, etc. Citando a Jean Ziegler: **“La sociedad civil es el lugar donde nacen nuevos movimientos sociales, donde se afirman funciones y estructuras inéditas, donde se inventan relaciones nuevas entre los hombres y las naciones, donde se piensan el mundo y la sociedad lejos de los cánones cristalizados de la “doxa” dominante o de su negación habitual”**.<sup>30</sup>

27. Monteiro, A. 2000. «A Reeleição de Kofi Annan». Cidadania e Novos Poderes numa Sociedade Global. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian e Publicações Dom Quixote.

28. Smith, G. (2000). “Governança na ausência de governos”. Cidadania e Novos Poderes numa Sociedade Global. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian e Publicações Dom Quixote.

29. *Ibidem*.

30. Ziegler, J. (2003) *Os Novos Senhores do Mundo* (Trad. Magda Bigotte de Figueiredo. Título original: *Les Nouveaux Maîtres du Monde*, 2002). Lisboa: Terramar.



Volviendo una vez más al tema sobre los efectos de la pandemia, el secretario general de la UCCLA, Vítor Ramalho, nos alerta de que “el post-Covid19 va a determinar una dinámica muy fuerte de la sociedad civil a varios niveles, incluyendo el de las diásporas”, y sentencia que **“cuando las limitaciones (de movilidad) desaparezcan, la explosión va a ser muy grande”**<sup>31</sup>.

Los datos del Latinobarómetro nos muestran las tendencias: desde 2015 se verifica un aumento de la cantidad de personas que han pensado en la posibilidad concreta de ir a vivir a otro país (22% en 2015, 27% en 2018, 29% 2019). En República Dominicana, por ejemplo, el 53% de los ciudadanos dice que se iría a otro país, lo mismo en Venezuela (53%). El 37% de los salvadoreños y hondureños, el 30% de los bolivianos, y el 29% de los brasileños y uruguayos. Le siguen el 28% de los colombianos y nicaragüenses. En esos nueve países un tercio o más de sus ciudadanos quieren irse a otro país. Los chilenos son los que menos quieren migrar a otro país con sólo el 12%, seguido de los argentinos con el 15%<sup>32</sup>.

**“América Latina debe prepararse para las olas de migraciones que están listas para que sucedan. Un tercio de la población de la región son un par de cientos de**

**millones de habitantes. Por cierto, que no migrarán todos los que dicen que quieren hacerlo, pero incluso si migran solo el 10%, son varios millones de migrantes que pueden hacerlo en los próximos años. Los sucesos de Venezuela, la caravana que camina cruzando fronteras desde Honduras a hacia EEUU, son indicios contundentes de que estos datos tienen relación con el comportamiento. La migración masiva en América Latina llegó para quedarse. Los pueblos de América Latina, la mitad de los cuales se ubican en la clase baja, sin seguridad social, con alto desempleo, y trabajos precarios, viviendo en zonas de violencia tienen poco que perder al migrar (...)**<sup>33</sup>.

Europa, por consiguiente, deberá esperar que una parte de estas personas que quiere emigrar llegue al Viejo Continente, convirtiéndose en parte de la diáspora de aquella región. Pero este fenómeno no es nuevo.

Las diásporas han surgido a lo largo del tiempo, producto del comercio, de la guerra y de la religión, y constituyen desde hace mucho un poderoso factor de vinculación entre europeos y latinoamericanos. No debemos por eso sentir miedo, antes, debemos escuchar a la “sociedad civil de las diásporas”, como nos dice José Tolentino de Mendonça, **“destruyendo prejuicios y abriendo espacio**

31. Ramalho, V. en *Entrevista al Periódico É@GORA*, guiada por Manuel Matola, 19 de agosto de 2020. Acceso en 25 de septiembre de 2020. <https://jornaleagora.pt/entrevista-vitor-ramalho-defende-adocao-do-socialismo-democratico-no-pos-covid-e-uma-resposta-efcaz/>

32. Latinobarómetro. «Autclasificación de clase social Total América Latina 2011-2018». Chile: Corporación Latinobarómetro, 2018. [http://www.latinobarometro.org/latdocs/INFORME\\_2018\\_LATINOBAROMETRO](http://www.latinobarometro.org/latdocs/INFORME_2018_LATINOBAROMETRO)

33. *Ibidem*.

*para una reciprocidad generativa*<sup>34</sup>.

Reforzando lo anterior, para Toynbee, la diáspora es un “fragmento de humanidad”, y puede llegar a transformarse en “la ola del futuro”<sup>35</sup>.

## Consideraciones finales

Los países de la Unión Europea y los que integran la región de América Latina, a pesar de las desigualdades, comparten valores y la misma cosmovisión, y desde el punto de vista cultural, cuentan con un conocimiento mutuo. Dos regiones, atravesando la turbulencia que hoy asola el mundo, y que se constituye al mismo tiempo en una oportunidad para fortalecer la relación.

Hablamos de un multilateralismo más eficiente y más colaborativo frente a la aparición de problemas, por ejemplo, de gobernabilidad transatlántica, asociados a la propagación de enfermedades infecciosas, como la de la COVID-19, y de otras serias amenazas como el narcotráfico y el calentamiento global.

La solución a muchos de estos problemas con alcance también global, desde una perspectiva transatlántica concertada (que incluya también a Estados Unidos y a los países africanos de la orla atlántica) servirá igualmente para el reequilibrio de los intereses entre varios mundos

que hoy parecen haber entrado en ruta de colisión. Todo esto presupone, naturalmente, más cooperación y coordinación entre las partes. El desafío pasará, entonces, por la capacidad que se tenga de conseguir agregar una heterogeneidad de países alrededor de un núcleo de valores, y descubrir los intereses vitales que comparten.

En ese sentido, ejercicios institucionales y normativos, como el de las cumbres Unión Europea–CELAC, pueden servir de espacio para una convergencia de las agendas regionales. Tenemos por un lado, la Europa de matriz de solidaridad cristiana y de tradición política democrática, detentora de un patrimonio incomparable de valores (los derechos humanos, la solidaridad social, y el respeto por la diversidad cultural, lingüística y religiosa, entre otros), que desde una posición histórica privilegiada debería poder apostar por continuar siendo una potencia normativa, promotora y defensora de una visión de la humanidad, y de un modelo de sociedad apoyado por la gran mayoría de sus ciudadanos.<sup>36</sup>

Por el otro lado, tenemos una América Latina diversa y heterogénea, desde una posición económica y comercial más frágil, pero detentora de un enorme potencial de desarrollo, culturalmente

34. Portal das Comunidades Portuguesas. «Conclusões do I Encontro Mundial de Redes da Diáspora Portuguesa», 2019. Acceso el 6 de octubre de 2020. <https://www.portaldascomunidades.mne.pt/pt/quem-somos/direcao-geral-dos-assuntos-consulares-e-das-comunidades-portuguesas/iniciativas/i-congresso-mundial-de-redes-da-diaspora-portuguesa>

35. Toynbee, A. (1968), *op.cit.*

36. Fontaine, P. «A Europa em 12 Lições». Comissão Europeia, agosto de 2017. Acceso el 23 octubre de 2020. <https://op.europa.eu/webpub/com/eu-in-12-lessons/pt/>

creativa, con vocación para contribuir al desarrollo sostenible y buenas prácticas de cooperación, contando para eso con una población expectante en el sentido de un futuro mejor.

Una agenda común a ambas regiones reforzaría, naturalmente, la identidad y posición común en las negociaciones internacionales sobre temas como el clima, la energía, la piratería, las tecnologías de información y comunicación, etc.

La educación y la cultura juegan aquí un papel relevante en el sentido de facilitar la cohesión social necesaria, atendiendo a la diversidad identitaria. Sobre la educación, el desafío pasará no solo por la creación de infraestructuras sino seguramente también por la formación de profesores y el desarrollo de tecnología y materiales educativos, adaptados a la situación de cada país. Este podría ser un gran momento para que las universidades latinoamericanas se asocien con más instituciones europeas, uniendo sus recursos. Es un buen momento para buscar nuevas oportunidades en términos de títulos conjuntos, programas de investigación conjuntos e intercambios estudiantiles virtuales.

En relación a las diásporas, como poderoso factor de vinculación entre europeos y latinoamericanos, la estrategia pasará seguramente

por apoyar a los más jóvenes, dando continuidad a la dinamización de los movimientos y redes de asociación existentes. Cualquier estrategia interregional deberá tener en cuenta los intereses, preocupaciones y necesidades de estos.

Teniendo en cuenta ese dinamismo de movimientos de personas de un lado al otro del Atlántico, es necesario potenciar la participación de la sociedad civil en el proceso de construir una verdadera asociación de Estados, y por lo tanto esta deberá continuar siendo incluida en la estrategia de la relación entre la Unión Europea y América Latina. Se espera así que temas como los derechos humanos, las migraciones, y sobre las propias diásporas sean más fáciles de introducir en las respectivas agendas.

Y cuando hablamos de personas, la idea de una Comunidad Humana de Immanuel Kant gana relevancia como clave para la definición de una estrategia que a corto y medio plazo se proponga romper barreras sin dejar de ser lo mejor que somos, y que nos hace únicos. Es fundamental, pues, que las partes de la relación trabajen más para dar valor a la idea de comunidad y de patrimonio común (histórico, político, cultural, lingüístico, etc.), fuente de la solidaridad que se requiere para superar las divergencias y resolver los problemas comunes, de la solidaridad en su sentido más profundo, como una forma de hacer historia<sup>37</sup>.

---

37. Francisco, *op.cit.*



## *La cultura como bien común de acceso universal*



**Ernesto Ottone Ramírez\***

Unesco

---

*Si algo hemos aprendido de la crisis causada por la COVID-19 es la importancia de la **solidaridad y la cooperación internacional**. Ha llegado el momento de que juntos exijamos que la cultura sea considerada como un bien común de acceso universal.*

La crisis causada por la pandemia de la COVID-19 ha tenido repercusiones devastadoras en las industrias creativas y culturales. En todo el mundo, los medios de subsistencia de los artistas y profesionales de la cultura se han visto gravemente afectados por las medidas de confinamiento y distanciamiento físico. La índole precaria de su quehacer profesional los ha hecho especialmente vulnerables a los impactos económicos provocados por la presente crisis que, además, ha exacerbado la volatilidad y las desigualdades que ya existían en el sector creativo y cultural. El número de artistas y profesionales de la cultura que han perdido sus empleos ha alcanzado un nivel inigualado en todo el mundo. **Solo en las industrias culturales y creativas, la Unesco**

---

\* Director general adjunto para la Cultura de la Unesco. Anteriormente, ministro presidente del Consejo Nacional de la Cultura y las Artes (2015-2018) y ministro de las Culturas, las Artes y el Patrimonio de Chile.

estima una pérdida de más de diez millones de empleos<sup>1</sup>.

Frente a estas cifras que develan la vulnerabilidad y fragilidad del sector, aún más aparente en situaciones de urgencia, surge otra evidencia igual de sólida: **la importancia de la cultura y la creatividad, como fuente de resiliencia, solidaridad comunitaria y conexión social**. Los artistas y los profesionales de la cultura han jugado un papel esencial en nuestro bienestar durante la pandemia, sirviendo de apoyo, de entretenimiento y de inspiración, y proporcionando una fuente de resiliencia ante esta situación sin precedentes.

**Distintas comunidades a través del mundo han adaptado sus prácticas del patrimonio vivo a los contextos emergentes, aumentando su capacidad de resiliencia** y convirtiendo en algunos casos la práctica misma del patrimonio vivo en un importante medio para superar desafíos sociales y psicológicos en el contexto de la pandemia.

Iniciativas culturales como la generación de contenidos creativos, puestos a disposición de los ciudadanos de forma gratuita, han demostrado el compromiso social y la reactividad del sector cultural para hacer frente a estos nuevos desafíos. **A través de bailes, canciones e ilustraciones**

**los artistas han hecho uso de su talento y creatividad para transmitir información sanitaria esencial con el objeto de crear conciencia sobre cómo mitigar la propagación del virus.**

En regiones como África, donde seis de cada siete infecciones por COVID-19 quedan sin detectar, garantizar el acceso a la información se ha convertido en una necesidad urgente. Campañas como #Don'tGoViral, lanzada por la Unesco al inicio de la pandemia, han buscado promover el intercambio de información a través del arte.

**La importancia de la cultura para la salud mental también ha sido puesta de relieve** en un gran número de estudios académicos y científicos que demuestran que el consumo de cultura y arte, igual que el cultivo de todas sus expresiones creativas, ha ayudado a gran parte de la población a reducir la ansiedad y el estrés derivados de los confinamientos durante la pandemia. Estos hallazgos han dado lugar a que la Organización Mundial de la Salud recomiende, por primera vez, incluir el arte y la cultura en los sistemas sanitarios.

**Estamos viviendo un momento decisivo para la cultura.** Su inclusión en la respuesta política global a la COVID-19 es fundamental y para ello las organizaciones internacionales tienen un papel primordial como

---

1. Unesco (2021). Las industrias culturales y creativas frente a la COVID-19: panorama del impacto económico.

propulsoras de cooperación y diálogo entre regiones.

En todo el mundo, los medios de subsistencia de los artistas y profesionales de la cultura se han visto gravemente afectados por las medidas de confinamiento y distanciamiento físico.

Este compromiso por parte de los gobiernos e instituciones se ha visto reflejado en la aparición de nuevas reuniones ministeriales en materia de cultura, como la celebrada en la sede de la Unesco en abril de 2020, reuniendo a más de 130 ministros de cultura en torno a una discusión sobre el impacto de la actual crisis en el sector cultural. Asimismo, la colaboración con organizaciones intergubernamentales regionales y subregionales, además de con bancos de desarrollo, se está viendo reforzada con el fin de atender las demandas y necesidades específicas de cada región.

**Por primera vez en la historia, el G20 ha integrado la cultura en su agenda** mediante una reunión ministerial de cultura organizada por Arabia Saudí en noviembre de 2020, cuyos pasos ha seguido la presidencia italiana en 2021. La segunda celebración de este insólito encuentro cultural, el

pasado mes de julio, culminó con la adopción de la Declaración de Roma de los Ministros de Cultura del G20, la primera declaración cultural mundial a nivel ministerial, nutrida por las contribuciones de los 19 países integrantes del G20 y otras organizaciones relevantes como la Unesco, que ha colaborado estrechamente con Italia en su elaboración.

**La continuación de este impulso multilateral nos ha llevado a organizar una nueva Conferencia Mundial sobre Políticas Culturales – Mondiacult 2022** de la Unesco, en colaboración con el Gobierno de México, que tendrá lugar del 28 al 30 de septiembre de 2022. Cuarenta años después de la conferencia fundacional sobre cultura y desarrollo celebrada en Ciudad de México en 1982, esta nueva conferencia pretende revitalizar la reflexión sobre las políticas culturales en el contexto actual, en concordancia con los objetivos de la Agenda 2030, y reforzar a nivel mundial el sector de la economía creativa y cultural. Con el fin de asegurar un proceso inclusivo y participativo, una serie de consultas regionales con autoridades nacionales, organizaciones intergubernamentales regionales, el sector académico y organizaciones de la sociedad civil serán organizadas en línea en los próximos meses permitiendo analizar tendencias nacionales y regionales, identificar los principales retos e identificar las prioridades de la región en materia de políticas culturales para los próximos años.

**Es necesario que los procesos de toma de decisión y desarrollo de políticas se anclen en las prioridades de la población y de los actores más afectados.** La voz y visibilidad de los artistas en las decisiones políticas de respuesta y recuperación no pueden quedar marginadas. Entre otras muchas acciones, la Unesco lanzó el movimiento global ResiliArt en 2020, bajo el cual se han organizado más de 290 debates en los que han participado 116 países y más de 2,000 artistas y profesionales de la cultura. Fruto de un esfuerzo por estrechar el diálogo entre las entidades dirigentes y la sociedad civil, ResiliArt ha permitido compartir las vivencias de los creativos y formular recomendaciones en base a las necesidades y lagunas más urgentes expresadas por artistas y profesionales de la cultura para lograr que las profesiones culturales salgan fortalecidas y unidas de la actual crisis.

Los 69 debates organizados en América Latina y el Caribe han permitido identificar algunas de las principales necesidades de la región, como la importancia de asegurar el acceso a internet y a la cultura en el ámbito digital, apoyar esta transformación y garantizar redes de seguridad para los artistas que permitan reducir las desigualdades. Entre estas prioridades, también figuran la necesidad de proteger a los portadores de tradiciones y promover programas que reduzcan la discriminación, la desigualdad y la exclusión de los pueblos

afrodescendientes e indígenas, diversificar los recursos para reducir la dependencia de fuentes públicas únicas, promover la formación de redes de organizaciones culturales para fortalecer el compromiso cívico y desarrollar programas de formación para artistas.

**ResiliArt se mantiene en constante evolución y ha adquirido un carácter renovado.** Con vistas a Mondiacult 2022, el nuevo movimiento ResiliArt x Mondiacult servirá para recabar aportaciones sobre las necesidades, carencias y oportunidades en el terreno a través de debates y consultas en línea, con el fin de informar el proceso preparatorio de la conferencia.

**Un análisis de la situación actual del sector cultural es imprescindible** para colmar estas lagunas e informar las políticas futuras. Por lo tanto, además de a través de ResiliArt, la Unesco ha desarrollado una serie de instrumentos de seguimiento y políticas destinados a integrar la cultura en la recuperación post-COVID-19 y el desarrollo sostenible a largo plazo. Estos instrumentos nos permiten evaluar y valorar, hoy más que nunca, el importante papel que desempeñan los artistas en nuestras vidas y en la evolución de las sociedades.

**Los instrumentos normativos de la Unesco, y en particular las convenciones culturales, han servido de gran apoyo para los Estados parte, demostrando su**

**relevancia y valor añadido durante la pandemia**, especialmente las convenciones dedicadas a la protección del patrimonio mundial, cultural y natural (1972), la salvaguardia del patrimonio cultural inmaterial (2003) y la protección y promoción de la diversidad de las expresiones culturales (2005). Por ello, estamos redoblando esfuerzos para perfeccionar, actualizar y fortalecer estos instrumentos y promover su universalización, particularmente en regiones menos representadas. El cincuenta aniversario de la Convención del Patrimonio Mundial en 2022 ofrece una oportunidad única para llevar a cabo esta necesaria reflexión y optimizar nuestros recursos.

**La crisis generada por la COVID-19 nos ha brindado una oportunidad inédita de redefinir la gobernanza cultural**, sobre todo en lo que respecta a la protección de los artistas y los creativos, a través de programas y políticas públicas que garanticen un mayor apoyo económico en tiempos de crisis y promuevan el desarrollo de incentivos y marcos propicios que permitan a los artistas continuar desarrollando su creatividad de manera sostenible.

Para ello, es necesario fortalecer las cadenas de valor. **La Recomendación de 1980 relativa a la condición del artista de la Unesco insta a los gobiernos a mejorar la situación profesional, social y económica de los artistas** mediante la aplicación

de políticas y medidas relacionadas con la formación, la seguridad social, el empleo, los ingresos y las condiciones impositivas, la movilidad y la libertad de expresión. **En este ámbito, Iberoamérica aún tiene tareas pendientes**, pues varios países carecen de una legislación que garantice la condición jurídica de los artistas y profesionales de la cultura, así como su protección social, requisitos esenciales para el desarrollo del talento creativo en la región.

La importancia de establecer un ecosistema propicio resulta evidente a la luz de los resultados de la encuesta llevada a cabo en el año 2020 por el Banco Interamericano de Desarrollo, Mercosur, SEGIB, OEI y la Unesco entre más de 6.000 artistas y profesionales de la cultura, en la región de América Latina y el Caribe, que revela que **el 64% de los artistas y profesionales de la cultura que trabajan por cuenta propia sufrieron una reducción de sus ingresos de más del 80% como consecuencia de la COVID-19.**

**Por otra parte, la pandemia ha supuesto una aceleración de la digitalización en todos los ámbitos de la sociedad, incluido el sector cultural.** Hemos sido testigos de la creciente importancia del entorno digital en la promoción de la diversidad y la inclusión, el fomento de la producción y transferencia de conocimientos interculturales y el desarrollo de mercados culturales a escala mundial.



Sin embargo, también ha puesto de relieve la falta de regulación y de infraestructura, la capacidad limitada de los profesionales del sector, y la desigual distribución y retribución entre los creadores y las plataformas digitales. Los artistas y creadores tienden a ser los últimos en beneficiarse del consumo de contenido cultural digital. Además, la creciente concentración de contenido cultural en un puñado de plataformas digitales amenaza con debilitar la diversidad cultural.

**Para hacer frente a este nuevo desafío, la Unesco ha adoptado unas directrices para promover la diversidad de las expresiones culturales en el ámbito digital** que buscan la justa remuneración de los artistas, el respeto de los derechos humanos en el entorno digital, el acceso universal a las tecnologías digitales y el desarrollo de competencias informáticas necesarias para cerrar la brecha digital. Asimismo, trabajamos con las plataformas de *streaming* en la revisión de mecanismos de regalías y compensación, que representan una única fuente de ingresos para muchos creativos, y fomentamos su inclusión en el debate mundial sobre el futuro del empleo creativo y la monetización.

**La situación actual del sector incita a una reflexión sobre la necesidad de consolidar una nueva agenda global** que permita posicionar decididamente la cultura como palanca

para la recuperación socioeconómica sostenible frente a la pandemia de COVID-19.

La crisis de la COVID-19 nos ha brindado una oportunidad inédita de redefinir la gobernanza cultural, sobre todo en la protección de los artistas y los creativos, a través de programas y políticas públicas que garanticen un mayor apoyo económico en tiempos de crisis.

La acción de la Unesco por promover un enfoque del desarrollo basado en la cultura a nivel mundial durante el último decenio, junto a sus socios y Estados miembros, ha llevado a la adopción de tres resoluciones importantes por la Asamblea General de las Naciones Unidas en las que se reconoce el papel de la cultura como fuerza motriz y vector del desarrollo sostenible. Este proceso también ha conducido a la integración de la cultura en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, adoptada en 2015 por los 193 países miembros de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

No obstante, todavía tenemos un largo camino por delante. **Debemos buscar**

**nuevas formas de demostrar el poder transformador de la cultura para el desarrollo sostenible para poder canalizar la financiación de forma efectiva y proporcionar argumentos sólidos y coherentes para atraer una mayor inversión en la cultura para el desarrollo.** Los Indicadores temáticos para la cultura en la Agenda 2030, “**Indicadores Culturales 2030**”, desarrollados por la Unesco, ayudan a complementar los indicadores de la Agenda 2030 a través de una innovadora metodología que pretende demostrar el papel y la contribución de la cultura en el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas (ODS) y fomentar los vínculos entre los diferentes objetivos y metas.

**Creemos firmemente que esta propuesta de un nuevo marco para la evaluación y recopilación de datos sobre la cultura es fundamental,** tanto para promover el papel de la cultura en los ODS como para integrar la cultura en los planes y políticas de desarrollo a nivel nacional y urbano.

**Este año 2021, la Unesco se ha unido a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (Unctad) en la celebración del Año Internacional de la Economía Creativa para el Desarrollo Sostenible y ha apoyado a los gobiernos africanos durante el Año de las Artes, la Cultura y el Patrimonio de la Unión Africana.** Estos hitos históricos no podían llegar en un momento más oportuno. A

través de un programa de actividades destinado a resaltar y potenciar el poder de la creatividad, hemos tratado de promover una acción efectiva en materia de cultura, sentando las bases para la recuperación del sector en los años a venir.

Potenciar las sinergias entre la educación y la cultura, la inclusión social, la economía creativa, la diversidad cultural, la salvaguardia del patrimonio cultural material e inmaterial y los derechos culturales es una necesidad básica para asegurar nuestra sostenibilidad.

**Iberoamérica se encuentra ante una oportunidad única para redefinir sus prioridades y coordinar una acción conjunta y coherente** en el camino hacia la Conferencia Mundial sobre Políticas Culturales, Mondiacult, en 2022. Como actor clave en este empeño, la región puede contribuir a lograr el reconocimiento de la cultura como bien público universal y afrontar los desafíos relativos a la protección de la diversidad cultural, la inclusión social y los derechos fundamentales hacia un desarrollo sostenible.

**La transversalidad de las prioridades es evidente.** Potenciar las sinergias entre la educación y la cultura, la inclusión social, la economía creativa, la diversidad cultural, la salvaguardia del patrimonio cultural material e inmaterial y los derechos culturales es una necesidad básica para asegurar nuestra sostenibilidad. Asimismo, liberar el poder de la cultura para abordar desafíos globales, como pueden ser el cambio climático, la igualdad de género o el empleo digno, es primordial para el desarrollo de la región.

**La diplomacia cultural, a través del intercambio de ideas, información, valores, arte, patrimonio cultural o lenguas, es una poderosa herramienta para promover el diálogo internacional y construir una cultura compartida.** En este sentido, la Carta

Cultural Iberoamericana, que este mes de noviembre cumplirá 15 años, ofrece un marco de acción idóneo para impulsar la cooperación cultural entre los países iberoamericanos y facilitar mecanismos para la protección y promoción de su creatividad y de su patrimonio. Asimismo, a través de la estructuración efectiva del denominado “espacio cultural iberoamericano”, Iberoamérica tiene la capacidad de crear mejores condiciones para la circulación de bienes y productos culturales.

Si algo hemos aprendido de esta crisis es **la importancia de la solidaridad y la cooperación internacional.** Creo que ha llegado el momento de que juntos exijamos que la cultura sea considerada como un bien común de acceso universal.





Los próximos años deben revivir el “espíritu del 91”. Debemos adaptarnos a los nuevos tiempos comprometidos con los principios rectores de nuestra comunidad en lo político y lo social, y prontos a alinear nuestra cooperación con los grandes objetivos de la comunidad internacional.

En el mundo bipolar que se anuncia en las relaciones internacionales, América Latina y Europa deben compartir diálogo y cooperación para articular sus políticas ante los desafíos que genere en varios campos un orden mundial con dos grandes potencias con fuerte incidencia en lo económico, social y militar.

España y Portugal tendrían una gran oportunidad de facilitar el diálogo y la cooperación iberoamericana con la europea para participar en ese nuevo mundo con la compañía de los países de la región, con valores e intereses compartidos.

Será la tarea iniciada hace 30 años, cuando comenzaron a celebrarse las Cumbres Iberoamericanas.

Editada por



Secretaría General  
**Iberoamericana**

Secretaria-Geral  
**Ibero-Americana**

Con la colaboración de



**Cooperación  
Española**



CASA AMÉRICA



Fundación  
**Carolina**

