

Pensamiento *Iberoamericano*

Revista de la Secretaría General Iberoamericana

3ª ÉPOCA / 02 / 2023

Hacia una relación renovada entre la Unión Europea y América Latina y Caribe



Secretaría General
Iberoamericana
Secretaria-Geral
Ibero-Americana

Pensamiento *Iberoamericano*

**Hacia una relación renovada
entre la Unión Europea
y América Latina y Caribe**

Editada por



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

Síguenos en



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

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

Órganos de Gobierno

Patronato

Presidente

Andrés Allamand / Secretaría General Iberoamericana

CAF

BID

Casa de América

CEPAL

FLACSO

FMI (Departamento del Hemisferio Occidental)

OCDE

OEA

PNUD (América Latina y Caribe)

Real Instituto Elcano

Consejo editorial

Manuel Alcántara, José Antonio Alonso, Jordi Bacaria, Renato Baumann, Paulina Beato, Adrián Bonilla, Gerardo Caetano, Guillermo Calvo, Rosa Conde, Pedro Dallari, Joaquín Estefanía, Nancy Gomes, Miguel Hakim, Carlos Heredia, Ana Paula Laborinho, Marta Lagos, Roberta Lajous, Augusto López Claros, Nora Lustig, José Luis Machinea, Carlos Malamud, José Antonio Ocampo, María Salvadora Ortiz, Félix Peña, Liliana Rojas, Francisco Rojas, Gert Rosenthal, José Antonio Sanahuja, Ana Sojo y Alberto Van Klaveren.

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

1	<i>Presentación</i>	5
	Los desafíos del futuro requieren cada vez con mayor urgencia del diálogo y la cooperación Enrique V. Iglesias	6
	El papel de Iberoamérica en la nueva geografía mundial Andrés Allamand	9
2	<i>Hacia una nueva relación birregional</i>	13
	> Las relaciones birregionales entre Europa y América Latina y el Caribe Alberto van Klaveren	14
	> UE y América Latina y el Caribe: una alianza para ofrecer soluciones globales Sergio Díaz-Granados	22
	> Economía y comercio Keiji Inoue	26
	> La UE y América Latina: convergencias y divergencias Carla Hobbs, Ángel Melguizo, Víctor Muñoz, José Ignacio Torreblanca	35
	> El futuro de la universidad Xavier Prats-Monné	50
	> Educar para una Iberoamérica en transición Mariano Jabonero	59
	> Salud tras el legado del virus Rafael Vilasanjuan	70
	> Reflexiones sobre el desarrollo agropecuario, rural y de los sistemas agro-alimentarios en América Latina y el Caribe Eugenio Díaz-Bonilla	80

1

Presentación

Los desafíos del futuro requieren cada vez con mayor urgencia del diálogo y la cooperación

2023 ha sido escenario, luego de varios años, del encuentro entre los jefes y jefas de Estado y de Gobierno de los países de América Latina y del Caribe y los de la Unión Europea. La cita fue importante por varias razones. La primera, y quizás la más relevante, por volver a abrir las puertas al diálogo, tan ligado por interés histórico y por estrechas vinculaciones en el campo del comercio, de la inversión y de las relaciones internacionales.

El mérito principal ha sido que el encuentro tuvo lugar en momentos tan complejos como los que atraviesa la actual realidad internacional.

Los resultados se proyectaron sobre temas políticos sobre los cuales no siempre hubo coincidencia de puntos de vista. Pero se tradujeron, sobre todo, en el compromiso de profundizar las relaciones económicas y sociales, potenciando las históricas relaciones entre regiones, apuntando en esta ocasión a los grandes desafíos que comprometen el futuro de la humanidad.

Los problemas del cambio climático, de las nuevas pandemias, del agotamiento de los recursos naturales, de las complejas dimensiones de la globalización, de la digitalización, de la educación, entre otros más, abrieron la puerta a un amplio campo de iniciativas de cooperación. Así lo entendieron todos los gobiernos de ambas regiones y todos reiteraron su decisión de cooperar para hacerles frente.

Renovar y reforzar las viejas relaciones económicas, sociales y políticas entre ambos mundos para hacer frente a una renovada cooperación.

No escapó a los debates un tema que está condicionando las relaciones políticas en el mundo actual como es el actual conflicto en Ucrania. Como tampoco estuvo ausente el deterioro del edificio de cooperación multilateral construido entorno a las Naciones Unidas, crecientemente erosionado y debilitado, de manera muy especial en lo que toca al ámbito comercial.

Además de estos debates, surgió el compromiso de la Unión Europea de incorporar a las relaciones políticas y económicas la dimensión de la cooperación a través del Global Gateway, una agenda de inversión que cuenta con 45.000 millones de euros. Los proyectos que caen bajo el paraguas de estos recursos privilegiaron la inclusión social, la transición ecológica y la transformación digital.

Será fundamental que estos acuerdos se potencien con la participación adicional de los grandes bancos internacionales que operan en América Latina y el Caribe como son el Banco Mundial, el BID y la CAF.

En esa contribución al desarrollo se da prioridad a sectores claves como el de la educación digital y el acceso a las nuevas formas de ejemplo que está generando el cambio de la gestión de las políticas públicas en el Estado y en las empresas en sus inversiones privadas.

Con ese espíritu hemos invitado a distinguidos expertos a comentar sobre dos puntos especiales vinculados a la elaboración de las nuevas formas de cooperación. El de las potencialidades de la región especialmente en las áreas de la

alimentación, la energía y la protección ambiental y, asimismo, sobre algunos de los grandes desafíos que deberá enfrentar la cooperación internacional, como la salud universal, la educación digital y la cooperación comercial.

La agenda que abre los cambios en curso en el mundo es enorme. Y es difícil anticipar todos los frentes que se abrirán a la cooperación y por ende a la inversión.

En esa nueva etapa, América Latina y el Caribe concurren con grandes activos puestos en la disposición del proceso de la humanidad y a la preservación de la calidad de vida en el planeta: el conocido potencial de la región en agua, minerales, recursos forestales, capacidad de producción de alimentos y diversas fuentes de energía. Esos recursos puestos a disposición de la humanidad son una formidable contribución a la vida humana y a los desafíos del cambio climático en el mundo.

Eso me hace dejar una última reflexión a la consideración del lector.

Resulta fundamental, para lograr estas propuestas, la preservación del diálogo internacional y la aproximación universal a estos grandes problemas del futuro.

La Organización de las Naciones Unidas debe reforzarse y seguir desempeñando un papel central en un mundo que en las últimas décadas pudo apreciar que los desafíos del futuro requieren cada vez con mayor urgencia del diálogo y la cooperación para asegurar el respeto a la vida y a la naturaleza y que, con ellos, la humanidad pueda seguir conviviendo en este planeta.

Enrique V. Iglesias

El papel de Iberoamérica en la nueva geografía mundial¹

Con cerca del 10% de la población mundial, el 7% del PIB de la economía global, y casi el 15% de la superficie terrestre del planeta, Iberoamérica tiene un peso propio que amerita una permanente posición destacada en la comunidad internacional.

La coyuntura actual no hace más que reforzar el papel de Iberoamérica al ponerla en el centro de cuatro de los ejes en torno a los cuales gira la agenda internacional:

1.El cambio climático.

La región cuenta con más del 40% de la diversidad mundial, un tercio de las reservas de agua dulce, un cuarto de los bosques del planeta y el mayor potencial para el desarrollo de energías limpias.

2. La seguridad alimentaria.

América Latina es la principal exportadora de alimentos del mundo y tiene las mayores reservas de terrenos cultivables.

3.Las migraciones.

El desarrollo de una política migratoria, que aborde tanto los flujos intrarregionales como aquellos que tienen vinculación con Norteamérica y Europa tendría un impacto global.

4. La lucha contra el crimen transnacional y el narcotráfico.

Se trata de fenómenos que en el último tiempo han acentuado su carácter internacional por lo que para enfrentarlos la cooperación entre Estados se vuelve más necesaria que nunca.

1. Este texto se basa en la intervención del Secretario General Iberoamericano en el panel El papel de Iberoamérica en la nueva geografía mundial, en el Foro La Toja, celebrado el sábado 30 de septiembre de 2023.

Dos razones adicionales aumentan la gravitación de la región.

La primera se relaciona con la importancia que tradicionalmente le han asignado al multilateralismo los países de la Comunidad Iberoamericana. En efecto, 19 países iberoamericanos forman parte de CELAC y OEA, 2 integran la Unión Europea, 6 son miembros de la OCDE, 2 pertenecen al grupo de los BRICS (Brasil, como fundador, y Argentina, recientemente incorporada) y 3 son parte del G20 (a los que se les suma España como invitado). Así, en un nuevo mundo multipolar, en el que las organizaciones multilaterales tendrán más importancia que nunca, los países de Iberoamérica cuentan con participantes a través de los cuales hacer presente y proyectar sus posiciones.

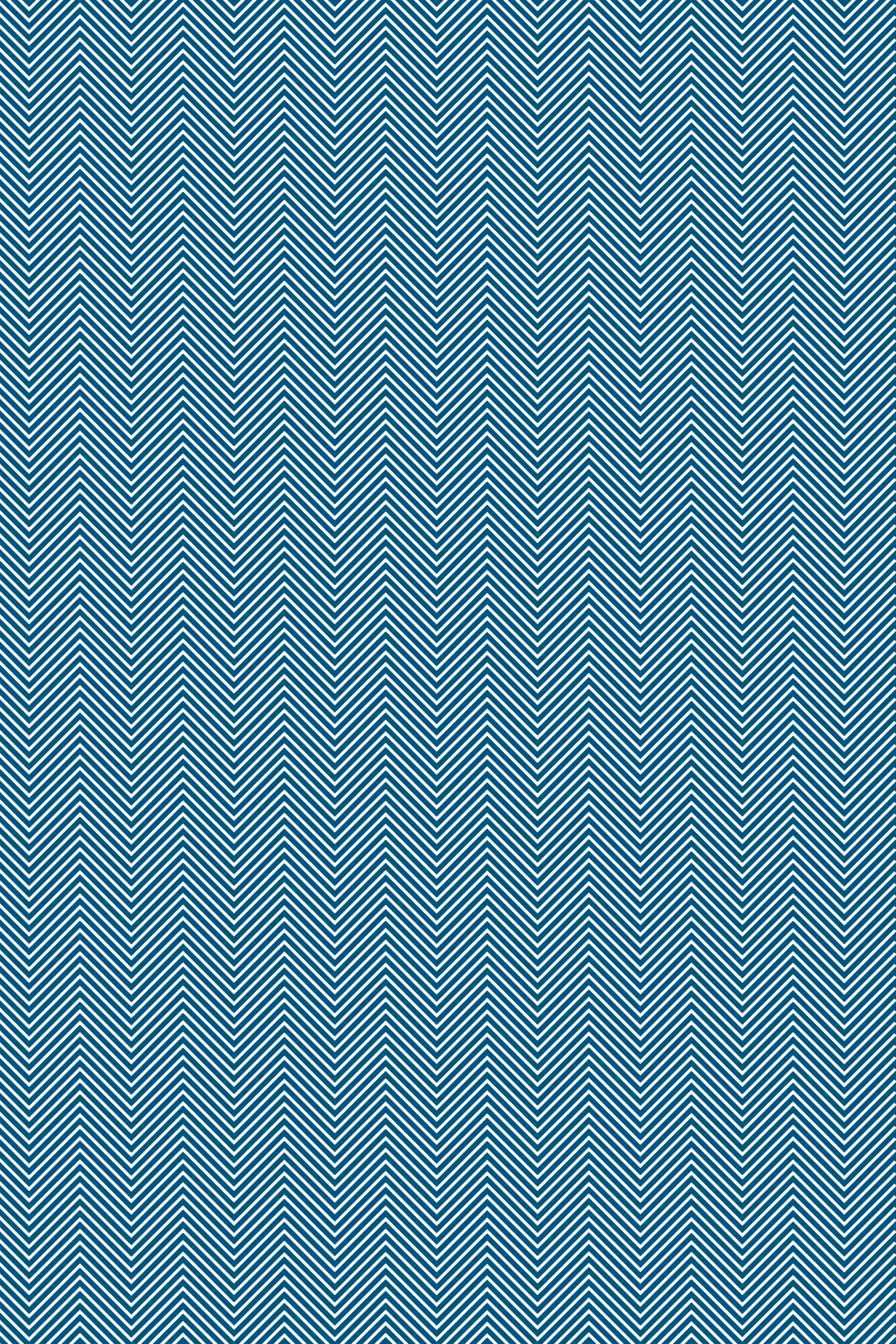
La segunda razón es la capacidad de la región de forjar alianzas con otros bloques o países afines. La presidencia española del Consejo de la Unión Europea ha demostrado ser consciente de este potencial al organizar el pasado mes de julio en Bruselas, tras una interrupción de ocho años, una nueva edición de la Cumbre UE-CELAC, que ha servido como plataforma para el relanzamiento de las relaciones entre ambas regiones.

Es importante tener presente que este potencial para forjar alianzas no es sinónimo de una voluntad de alineamiento automático con posturas exógenas. Iberoamérica es consciente de su importancia en la arena internacional y lo que busca son socios que reconozcan y respeten su autonomía en materia de política exterior; aliados con los que construir relaciones horizontales y simétricas y que estén dispuestos a apoyar sus planteamientos en cuestiones tan importantes como la reforma de la arquitectura política y financiera internacional. En este sentido vale pena recordar las palabras de la presidenta de la Comisión Europea, Ursula von der Leyen, al inaugurar la Cumbre UE-CELAC: *“Europa aspira a ser el socio preferente para América Latina y el Caribe”*.

Finalmente, no se puede desconocer que el posicionamiento internacional de la región no está libre de desafíos, y que quizás el más relevante sea la dificultad para coordinar posturas

y hablar con una sola voz. Frente a este reto la Comunidad Iberoamericana —que ha operado ininterrumpidamente durante más de treinta años bajo los principios del consenso, la inclusión, la cooperación y la horizontalidad— es prueba de que es posible avanzar en la consolidación de posturas regionales (en materias que van desde la protección del medio ambiente hasta la digitalización) y de que el multilateralismo es una herramienta útil para avanzar en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030.

Andrés Allamand
Secretario General Iberoamericano



2

*Hacia una nueva relación
birregional*



Las relaciones birregionales entre Europa y América Latina y el Caribe



Alberto van Klaveren*

Ministro de Relaciones Exteriores, República de Chile

La reactivación de los diálogos birregionales ha generado mayores expectativas en un contexto global complejo y cambiante. Hace falta una mayor presencia económica y política de Europa en América Latina. En un tiempo caracterizado por la dispersión y la incertidumbre, América Latina debe ser vista como una región afín y un socio confiable para una Europa que también se está viendo obligada a replantear su lugar en el mundo.

Un contexto global complejo

Las relaciones entre América Latina y la Unión Europea no suceden en un vacío. Se instalan dentro de un contexto internacional que, de manera ineludible, afecta a su evolución, su potencial y sus limitaciones. Nos encontramos en una época caracterizada por la falta de certezas, donde los mecanismos de orden internacional establecidos luego de la Segunda Guerra Mundial se encuentran en un proceso de transición, cuya dirección final aún no

* Licenciado en Ciencias Jurídicas de la Universidad de Chile, Master of Arts in International Studies, University of Denver, Estados Unidos, y Doctorandus en Ciencia Política, Universidad de Leiden, Países Bajos.

Se desempeñó en la Cancillería entre los años 1992 y 2019. Ejerció como asesor de la Dirección General de Política Exterior; director de Planificación; Embajador de Chile ante Unión Europea, Bélgica y Luxemburgo; Subsecretario de Relaciones Exteriores en el gobierno de la Presidenta Bachelet (2006-2009) y Agente del Estado de Chile ante la Corte Internacional de Justicia de La Haya.

En el plano académico, es Profesor Titular del Instituto de Estudios Internacionales y de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, especializándose en las áreas de relaciones internacionales y su vinculación con el derecho internacional, política exterior comparada, política exterior de Chile y temas europeos.

Editor, autor de libros y artículos académicos sobre política exterior, relaciones y derecho internacionales y política comparada publicados en América Latina, Estados Unidos y Europa.

conocemos bien. A esto se le agrega una nueva distribución del poder mundial, que genera tensiones entre las superpotencias que se proyectan tanto en el ámbito político como en el económico.

En el ámbito comercial, observamos cuestionamientos a la liberalización comercial y un aumento de la práctica de comercio administrado. Las tensiones comerciales entre Estados Unidos y China generan un impacto importante para América Latina, dados los fuertes lazos comerciales que nuestros países tienen con alguna de estas dos potencias. La región ha intentado mantenerse al margen de esta disputa, pero, en la práctica, no puede escapar completamente de ella. Ese es exactamente uno de los desafíos que estamos viviendo en América Latina: buscar estrategias de diversificación para involucrarnos lo menos posible en el enfrentamiento entre las dos grandes potencias. Es importante considerar en este mismo escenario el potencial que representa el trabajo conjunto con la tercera potencia comercial mundial, la Unión Europea, pues del punto de vista económico, la UE amasa un peso comercial comparable al de las dos grandes potencias.

Todo esto sucede en un contexto global también afectado por el conflicto más intenso que ha afectado a Europa desde la Segunda Guerra Mundial. La agresión rusa contra Ucrania ha tenido importantes efectos en la comunidad

mundial en términos económicos, manifestado en las áreas de suministro energético, de alimentos, además de la desafortunada pérdida de vidas humanas y un aumento en el flujo hacia Europa de un importante contingente de refugiados.

Mientras que en gran parte del hemisferio occidental ha habido una condena unánime a la guerra de invasión, lo cierto es que en América Latina nos encontramos con percepciones diversas frente a la guerra de Ucrania, que obedecen a la heterogeneidad propia de la región. Para Chile esta es una guerra de agresión inaceptable en tanto pone en juego principios fundamentales del Derecho Internacional, como la prohibición del uso de la fuerza, la no intervención, la autodeterminación de los pueblos y, por cierto, la integridad territorial de los Estados.

En el ámbito político global también nos encontramos con elementos que generan tensiones importantes. Es un hecho que en la última década ha habido un auge de movimientos populistas de diferente signo político, acompañado por impulsos e iniciativas antiglobalistas. Estas amenazas se han hecho sentir de manera latente en todo el mundo y tanto Europa como América Latina y el Caribe no se encuentran ajenas a esta tendencia.

A lo anterior podemos agregar que nos encontramos en presencia de importantes señales de

descomposición del contexto global. Un primer ejemplo que ilustra esto es la breve insurrección del Grupo Wagner en la Federación Rusa, que sigue planteando interrogantes en cuanto a sus naturaleza y efectos. Un segundo ejemplo es el asalto al Capitolio en Estados Unidos el 6 enero de 2021. Un tercero es la réplica de este asalto en Brasilia a comienzos de este año, ambos provocados por partidarios de la administración saliente de cada uno de estos países que no estaban de acuerdo con los resultados de las elecciones presidenciales. Tampoco Europa ha estado inmune a estas señales de descomposición, como lo demuestra el crecimiento de los movimientos extremistas y las tendencias autoritarias presentes en algunos países.

Las relaciones entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe

Las relaciones entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe corresponden a un caso clásico de relaciones interregionales, entendido como “relaciones institucionalizadas entre regiones del mundo”¹. Se trata de dos regiones que se vincularon, en primera instancia, a partir de la colonización de las Américas. Sin embargo, considerando que los movimientos independentistas

latinoamericanos tomaron lugar mayormente en la primera parte del siglo XIX, el pasado colonial se considera algo bastante alejado en el tiempo, por lo que no interfiere sustancialmente en las relaciones que mantenemos hoy día con Europa. Más bien, las afinidades políticas y culturales que unen a América Latina con Europa son considerables, no solamente por los hechos comentados, sino porque el pensamiento europeo fue en general una referencia importante en las gestas nacionales latinoamericanas. Las consideraciones anteriores cobran importancia si consideramos que esta realidad difiere en el caso de muchos países actuales pertenecientes al Sur global que se mantuvieron como dependencias coloniales hasta bien entrado el siglo XX.

Los vínculos entre América Latina y los países que conforman la Unión Europea son de larga data, pero cuando nos referimos a nuestras relaciones actuales, estas se apoyan en dos tipos de instrumentos. Uno de ellos son las cumbres interregionales, que se inauguraron a fines de la década de los noventa, lo que hace de nuestras relaciones como bloques de países algo relativamente reciente. La primera de ellas se celebró en Rio de Janeiro en junio de 1999. Este proceso de cumbres EU-LAC se mantuvo de manera bianual

1. HÄNGGI, H., RÜLAND J., ROLOFF, R. eds. (2006): *Interregionalism and International Relations*. London and New York: Routledge

hasta 2010. Posterior a esa fecha y con la creación de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), estos encuentros interregionales continuaron a través de las Cumbres CELAC-UE, que alcanzaron a celebrarse primero en Santiago de Chile (2013) y, luego, en Bruselas (2015). Sin embargo, estas se vieron interrumpidas en 2017 cuando se suspendió, luego de que surgieran desavenencias políticas entre varios Estados en relación a la situación de Venezuela.

El pensamiento europeo fue en general una referencia importante en las gestas nacionales latinoamericanas.

Las relaciones birregionales han pasado por diversas etapas que vale la pena tener en consideración. La suspensión de los encuentros birregionales posteriores a 2015 dejó en evidencia algunas de las debilidades y falencias del interregionalismo europeo-latinoamericano, que ya habían sido observadas incluso antes de la última crisis². Afortunadamente, en el tiempo reciente se ha producido un restablecimiento del diálogo

birregional entre la CELAC y la Unión Europea. Esta importante instancia logró reactivarse en octubre de 2022 en Buenos Aires, donde tuvo lugar la III Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores CELAC-UE, que no se reunía desde julio de 2018. Allí se trazó una hoja de ruta para el restablecimiento del diálogo interregional y se fijó la necesidad de celebrar una Cumbre birregional de jefes y jefas de Estado y de Gobierno en julio de 2023 en Bruselas.

Otro instrumento importante en las relaciones birregionales consiste en los acuerdos que ha ido negociando la Unión Europea con distintos grupos de países de América Latina y el Caribe o bien con países individualmente considerados. En este ámbito encontramos dos Acuerdos de Asociación (AA) que fueron aprobados y que entraron en vigor en los primeros años de la década del 2000: el AA entre la UE y México (2000) y, posteriormente, con Chile (2002). Estos dos acuerdos, que se encuentran plenamente implementados, han sido muy relevantes para la relación con la UE y, en ambos casos, se encuentran actualmente en un proceso de modernización y puesta al día que resultarán en un nuevo Acuerdo Marco Avanzado.

2. GARDINI, G. y MALAMUD, A. (2014): "Debunking Interregionalism: Concepts, Types and Critique - With a Transatlantic Focus", *Atlantic Future Working Paper*, 38.

Posterior a los dos acuerdos mencionados, surgieron otros entendimientos con grupos de países —actualmente en distintas fases de implementación— siendo el primero de ellos el suscrito entre la UE y el CARIFORUM (2008), que agrupa a los países de la Comunidad del Caribe (CARICOM)³ y República Dominicana. El siguiente acuerdo de este tipo fue el que se realizó con la Comunidad Andina de Naciones y que se conoce como Acuerdo Multipartes, pues son acuerdos separados: un primero con Colombia y Perú (2012) y un segundo con Ecuador (2017), puesto que responden a las distintas realidades de estos países. Un cuarto acuerdo relevante que existe entre la UE y la región es el suscrito con Centroamérica (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá), el año 2012, y que combina componentes históricos, políticos, económicos y de cooperación al desarrollo.

Un último instrumento de este tipo, muy relevante para las relaciones entre América Latina y el Caribe con la Unión Europea, corresponde al Acuerdo entre la UE y el Mercosur. En este punto hay que considerar una serie de factores interesantes que develan

las complejidades que se han tenido que sortear para alcanzar un consenso entre las partes. En primer lugar, este acuerdo comenzó a ser negociado al mismo tiempo que el acuerdo original con Chile; sin embargo, tomó 20 años para que se concluyeran las negociaciones, terminando estas formalmente en junio de 2019. El Acuerdo UE-Mercosur sigue pendiente de ser firmado y ratificado por las partes y se espera que el año 2023 sea decisivo para poder avanzar en estos asuntos. Lo anterior es especialmente importante si se atiende el hecho de que el Mercosur constituye el 62% de la población sudamericana, así como el 67% del PIB de la subregión⁴. A lo anterior se agrega que este bloque económico es el principal socio comercial de la UE en América Latina y el Caribe, acumulando alrededor del 40% de los intercambios comerciales, además de ser el principal receptor de Inversión Extranjera Directa (IED) europea en la región⁵. De modo adicional, de ratificarse este acuerdo, la asociación entre la UE y el Mercosur se consolidaría como una de “las alianzas políticas y económico-comerciales de mayor peso geopolítico mundial que daría a luz una de las zonas de libre comercio más grandes del mundo”, que concentraría un mercado conjunto de

3. Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Dominica, Granada, Guyana, Haití, Jamaica, Monserrat, Santa Lucía, San Cristóbal y Nieves, San Vicente y las Granadinas, Surinam, y Trinidad y Tobago.

4. VILANOVA, N. (2023) “El acuerdo UE-Mercosur: una asignatura para aprobar en 2023” 5 Días – El País (29/06/2023) https://cincodias.elpais.com/cincodias/2023/01/26/opinion/1674740796_049111.html

5. AYUSO, A. (2023) “Acuerdos de Asociación entre la UE y América Latina y el Caribe: algunas claves para su actualización”. CIDOB Briefings 46. Barcelona: CIDOB. (26/06/2023) https://www.cidob.org/es/publicaciones/serie_de_publicacion/cidob_briefings/acuerdos_de_asociacion_entre_la_ue_y_america_latina_y_el_caribe_algunas_claves_para_su_actualizacion

alrededor de 800 millones de personas y casi un cuarto del PIB mundial⁶.

Así, los Acuerdos de Asociación existentes entre nuestras regiones denotan relaciones bastante estrechas, pues estos comprenden dimensiones más amplias que un Tratado de Libre Comercio. Además de la dimensión económico-comercial, estos tienen fuertes componentes relacionados al diálogo político y la cooperación internacional (diferenciado según los niveles de desarrollo de los países latinoamericanos).

Nuevas oportunidades de relación estratégica EU-ALC

En términos de nuestra relación interregional, encontramos una nueva propuesta que ha sido impulsada por la Unión Europea. A comienzos del mes de junio de 2023, el Alto Representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y la Comisión Europea presentaron una comunicación conjunta al Parlamento y al Consejo Europeo donde se establecía “Una nueva agenda para las relaciones entre la UE y América Latina y el

Caribe”⁷. Esta agenda puede significar un cambio importante en nuestras relaciones birregionales y registra un renovado interés y énfasis por la Asociación Estratégica Birregional con ALC —en línea con los objetivos de la Presidencia española de la UE— que no se encontraban presentes en documentos anteriores sobre la política exterior europea. Lo anterior se refleja en las escasas referencias que hay sobre América Latina en la Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea de 2016⁸ y la ausencia de mención alguna a la región en la Estrategia de Seguridad de 2003.⁹

La agenda presentada por la UE incluye varios temas que nuestra región también considera relevantes y donde el trabajo conjunto podría resultar en enormes beneficios mutuos. Uno de los principales elementos propuestos en esta agenda hace referencia al medio ambiente y los océanos. Los países de ambas regiones se encuentran realizando amplios esfuerzos en materia de protección medioambiental y de los océanos tanto de manera particular como en instancias multilaterales. En este sentido, ha habido un diálogo muy productivo

6. VILANOVA, *op. cit.*

7. UNIÓN EUROPEA (2023), *Una nueva agenda para las relaciones entre la UE y América Latina y el Caribe*, 7 de junio.

8. UNIÓN EUROPEA (2016): *Una visión común, una actuación conjunta: una Europa más fuerte*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.

9. UNIÓN EUROPEA (2003): *Una Europa segura en un mundo mejor. Estrategia Europea de Seguridad*. Bruselas, 12 de diciembre

entre la UE y ALC respecto a cómo se pueden mejorar los estándares ambientales y cómo los natural, América Latina cuenta en su conjunto con las mayores reservas de litio en el mundo, un mineral estratégico para el avance e implementación de la transición energética. Por lo mismo, un trabajo cooperativo entre la UE y ALC en materia de energías limpias pareciera ser algo provechoso para ambas regiones y que les ayudaría a alcanzar de manera conjunta el ODS 7 que consiste en garantizar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna.

A la serie de temas e intereses compartidos por UE y ALC que impulsan sus relaciones interregionales se puede agregar un último elemento muy importante y que, en cierta medida, posibilita el trabajo conjunto en el sistema internacional. Este es la importancia que ambas regiones asignan al multilateralismo. En cierto sentido, nuestras regiones se han constituido como pilares en la construcción del sistema internacional multilateral que se crea después de la Segunda Guerra Mundial. En este ámbito, ALC es la única región del mundo en desarrollo que pudo participar plenamente en este esfuerzo, haciendo aportes significativos.

Si bien tanto en la propia UE como en América Latina coexisten tendencias liberales y soberanistas, en ambas regiones subsiste una tradición

multilateral, que se proyecta en la sociedad civil y en muchas fuerzas políticas que se siguen movilizando en favor del fortalecimiento de la institucionalidad internacional.

A modo de conclusión

El multilateralismo, la promoción y respeto de los derechos humanos y la protección del medio ambiente y los océanos se constituyen como algunos de los valores permanentes y más significativos que informan actualmente los vínculos birregionales.

Las relaciones UE-ALC cuentan con una nueva oportunidad. Se presentan perspectivas positivas para la cooperación interregional y el trabajo conjunto para un futuro más sustentable y verde. En ellas, el multilateralismo, la promoción y respeto de los derechos humanos y la protección del medio ambiente y los océanos se constituyen como algunos de los valores permanentes y más significativos que informan actualmente los vínculos birregionales. Esto puede verse reflejado en sus aportes dentro del Sistema de

Naciones Unidas, y ha sido abordado en la Cumbre de jefes de Estado y de Gobierno UE-CELAC de julio de 2023.

Hay que advertir, sin embargo, en contra de las expectativas excesivas que puedan surgir de la Cumbre de 2023. No podemos desconocer que los intereses de los países que conforman nuestros bloques son diversos, por lo que es solo natural que haya ciertos temas que generen más consenso que otros. Además, hay que tener en cuenta que la Cumbre UE-CELAC ha reunido a cerca de 60 países del mundo, lo que dificulta en general las posibilidades de alcanzar pleno acuerdo en todas las iniciativas que grupos de países de una y otra región deseen emprender. Por lo mismo, quizás un concepto útil a tener en cuenta para las iniciativas birregionales que se planteen es el de la geometría variable. Este es un recurso que ya ha

sido usado anteriormente con éxito en la misma construcción de la Unión Europea y que nos permitiría que países con mayores afinidades puedan avanzar más fluidamente en iniciativas de su interés, sin que esto implique la exclusión de otras naciones que puedan tener apreciaciones diferentes al respecto o que cuyo ritmo de avance en ciertos asuntos sea distinto.

La reactivación de los diálogos birregionales ha generado mayores expectativas en un contexto global complejo y cambiante. Hace falta una mayor presencia económica y política de Europa en América Latina. En un tiempo caracterizado por la dispersión y la incertidumbre, América Latina debe ser vista como una región afín y un socio confiable para una Europa que también se está viendo obligada a replantear su lugar en el mundo.



UE y América Latina y el Caribe: una alianza para ofrecer soluciones globales



Sergio Díaz-Granados*

CAF -banco de desarrollo de América Latina y el Caribe

Los políticos europeos deben ver a América Latina y el Caribe no solo como una fuente de materias primas, sino como un socio igualitario para abordar los desafíos globales. La región tiene un historial comprobado en el diseño de soluciones innovadoras.

En un mundo en constantes tensiones comerciales, conflictos bélicos en varios continentes, volatilidades políticas, fricciones democráticas y el desafío siempre presente del cambio climático, la renovación de las relaciones entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe ofrece nuevos aires de esperanza para la estabilidad global.

En septiembre de este año altas autoridades financieras europeas, latinoamericanas y caribeñas emprendieron un viaje a Santiago de Compostela para llevar las relaciones entre Europa y América

* Presidente Ejecutivo de CAF -banco de desarrollo de América Latina y el Caribe-. 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.

Latina y el Caribe a otro nivel, tanto desde la perspectiva comercial como económica, de cooperación y geopolítica.

Por primera vez en la historia, y después de ocho años de relaciones bilaterales, intermitentes y fragmentadas, los ministros de Economía y Finanzas de la Unión Europea y de América Latina y el Caribe se reunieron para poner la primera piedra de una nueva alianza global, que está llamada a sumar fuerzas e impulsar una visión del mundo basada en la sostenibilidad, los valores democráticos y la cooperación.

Para explicar lo que sucedió en Santiago tenemos que devolvemos un año atrás, a Madrid, cuando desde CAF -banco de desarrollo de América Latina y el Caribe- nos reunimos con el Gobierno de España para intentar recalibrar las relaciones entre la UE y la región. La presidencia española del Consejo de la UE estaba cerca, y la opción de una reunión de ministros de Economía y Finanzas de la UE con sus pares de la región era apenas una idea peregrina.

Poco a poco, con el liderazgo de España y CAF, la idea fue tomando forma. La primera parada fue la Cumbre de Jefes de Estado de Bruselas, donde la Comisión Europea anunció una agenda de inversiones de 45.000 millones de euros para la región, que se canaliza a través del Global Gateway. Y el camino llegó a Santiago de Compostela,

donde construimos nuevos puentes para las relaciones de dos bloques que, dados sus lazos históricos, culturales, familiares y comerciales, están destinados a colaborar más estrechamente para enfrentar los grandes desafíos globales.

La reunión de Santiago es un primer acercamiento a lo que, con el paso del tiempo y con el trabajo de todos, puede ser una alianza global que salvaguarde la sostenibilidad del planeta. Tenemos que seguir del lado de la acción y promover una visión a medio y largo plazo que trascienda los ciclos políticos y se centre en superar las brechas socioeconómicas de la región y en la Agenda 2030.

No podemos contentarnos con reuniones esporádicas. Por eso, en Santiago acordamos nuevos mecanismos de seguimiento a las inversiones europeas, que incluyen reuniones trimestrales para compartir buenas prácticas y considerar los próximos pasos para ampliar la agenda de inversión. La primera de estas reuniones tendrá lugar en Bruselas en el primer trimestre de 2024.

Debemos preservar este espacio de diálogo y chequear el proceso de esos 45.000 millones de euros que queremos se ejecuten hasta 2027 a través de proyectos que impacten a toda la región. Hoy tenemos medio millar de bancos de desarrollo a nivel mundial, que proveen el 12% del financiamiento mundial y que están

trabajando más coordinadamente, como vivimos en la cumbre Finance in Common de Cartagena, Colombia. Pero no es suficiente; necesitamos ir mucho más rápido que la crisis.

Uno de los instrumentos financieros que están sobre la mesa es el de los canjes de deuda por naturaleza, una opción beneficiosa para América Latina y el Caribe, una de las regiones menos contaminantes y que sufrirá los peores efectos del calentamiento global.

Hasta el momento, dentro de la agenda del Global Gateway hemos identificado 136 proyectos de inversión en América Latina y el Caribe. De este listado, CAF tiene 70 iniciativas que contribuirán a reducir la pobreza y la desigualdad, impulsar la transición verde y justa y la transformación digital.

La implementación del Global Gateway requiere de audacia, compromiso y mente abierta, así como de reconocer las asimetrías entre las dos regiones como punto de partida. Si bien los instrumentos de los que disponemos son variados y potentes, las

emergencias climáticas, alimentarias, financieras y sociales nos demandan nuevas formas de hacer las cosas.

Tenemos que aprovechar este nuevo impulso para redefinir la relación UE-América Latina y el Caribe. Los últimos años reflejaron unas relaciones basadas en intereses fragmentados, enfocados solo en algunos temas o en los lazos entre ciertos países. Esto generó brechas significativas en el comercio y el desarrollo sostenible. Ambos bloques se beneficiarían de una agenda más amplia que vincule a las regiones en su conjunto, en lugar de acuerdos entre pequeños bloques de países que se alineen en asuntos ambientales, comerciales y de inversión.

Según un informe reciente del Real Instituto Elcano, ampliar y armonizar los acuerdos comerciales entre los países de la región y la UE crearía un espacio económico inmenso: 1.100 millones de personas y un PIB total de más de 21 billones de euros, similar al de Estados Unidos. Finalizar el acuerdo UE-Mercosur sería un paso crucial en la dirección correcta.

Para hacer realidad este potencial, los políticos europeos deben ver a América Latina y el Caribe no solo como una fuente de materias primas, sino como un socio igualitario para abordar los desafíos globales. La región tiene un historial comprobado en el diseño de soluciones innovadoras: los Objetivos de Desarrollo Sostenible

de las Naciones Unidas, por ejemplo, nacieron en la Cumbre Río+20 y son producto de los esfuerzos de los países de ALC para construir un mundo más equitativo y resiliente.

La lucha contra el cambio climático requerirá una inversión a gran escala y una rápida innovación, especialmente en nuevos materiales y formas de movilidad, servicios digitales y gestión de los recursos naturales. La acción climática también crea oportunidades para la transferencia transfronteriza de tecnología y el fortalecimiento de la agroindustria. El programa Global Gateway puede continuar en estos objetivos, pero debemos avanzar antes de la próxima reunión de jefes de Estado y de Gobierno de Europa y América Latina y el Caribe en 2025.

Uno de los instrumentos financieros que están sobre la mesa es el relacionado con los canjes de deuda por naturaleza, una opción beneficiosa para América Latina y el Caribe, una de las regiones menos contaminantes y que sufrirá los peores efectos del calentamiento global.

En paralelo, tenemos que apoyar a los bancos nacionales de desarrollo. Por ejemplo, CAF ya está invirtiendo en la creación del Blue Green Bank en Barbados, que será un banco de desarrollo público con una vocación de trabajo regional en todo el Caribe, enfocado en preservar la salud de los océanos, mejorar las condiciones de vida de las poblaciones que habitan

los litorales continentales y las islas, y fomentar la sostenibilidad en todas las cadenas productivas.

Otro instrumento innovador son los Derechos Especiales de Giro (DEG), un activo mundial al que le podemos dar nuevos usos con innovación, responsabilidad y voluntad política. Podemos considerar opciones como usar los DEG como solución de financiamiento para enfrentar el cambio climático. Existe un potencial enorme para redistribuir estos activos hacia América Latina y el Caribe, de manera innovadora para cambiar el sentido de la ecuación, protegiendo nuestros activos ambientales y acelerando el proceso de descarbonización.

Además, el uso de garantías y seguros es también un instrumento para la transferencia de riesgo y mayor apalancamiento público y privado en proyectos intensivos en externalidades ambientales positivas.

La nueva agenda de inversiones de la UE en América Latina y el Caribe tiene objetivos claros y la voluntad política necesaria para avanzar. Es el momento de hacer, poniendo nuestra parte en este proyecto por el desarrollo y la sostenibilidad de América Latina, el Caribe y Europa. Así nos lo demandan nuestros ciudadanos y el planeta.



Economía y comercio



Keiji Inoue*

CEPAL, División de comercio internacional e integración

Considerando la trayectoria económica y social de los países de América Latina y el Caribe en las últimas décadas y la necesidad de diversificar su canasta exportadora para que el comercio pueda tener un impacto positivo en el desarrollo económico, la región tiene que profundizar su comercio intrarregional, además de mejorar sus relaciones comerciales y de inversión con el resto del mundo.

El comercio tiene el potencial de ser una herramienta poderosa que puede tener impactos positivos en el crecimiento y desarrollo de los países. En teoría, esto ocurriría mediante el alza de los ingresos, mayor empleo y productividad, lo cual ayudaría a reducir los índices de pobreza y mejorar el bienestar social. Sin embargo, la estructura del comercio y la política comercial de un país pueden influir en el tipo de desarrollo y en la calidad del crecimiento económico de ese país. El contexto global, la crisis del sistema multilateral del comercio, las competencias tecnológicas entre las grandes potencias y los efectos de la guerra en Ucrania han dificultado la ejecución de la política comercial y han disminuido los espacios de maniobra

*Oficial a cargo, División de comercio internacional e integración. CEPAL

Comenzó su carrera en Naciones Unidas en 1995 como experto en política fiscal en CEPAL. Más tarde fue nombrado analista macroeconómico para la región ACL en la sede central de UN en Nueva York, y coordinador del grupo de trabajo sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio a cargo del Objetivo 8. Tiene un Bachelor of Arts por la Tufts University y un máster en Comercio Internacional y Desarrollo por la Sophia University, de Japón.

de este, especialmente en los países de América Latina y el Caribe (ALC) dada su escasa participación en el comercio global, su poca diversificación y su bajo nivel tecnológico. Por lo tanto, el tipo de relaciones comerciales y de inversión con los principales socios comerciales pueden determinar la dirección que tomaría el desarrollo de nuestros países. Estas relaciones deberían apuntar a disminuir las asimetrías entre el impacto del comercio y el logro de los objetivos de desarrollo, y por lo tanto es necesario buscar mayor reciprocidad de tratamiento con los socios comerciales.

El comercio de la región gozó de un auge desde principios de los años 90 hasta 2014. Ese periodo coincidió con la liberalización comercial de los países, la creación de la Organización Mundial del Comercio (OMC), el ingreso de China a la OMC y su rápido crecimiento económico, una expansión de las cadenas globales de valor, una proliferación de acuerdos comerciales y una aceptación generalizada del concepto de globalización. Todo esto resultó en el auge del comercio y de un superciclo de los precios de los productos primarios.

El desempeño reciente del comercio de la región y sus impactos se podría analizar desde dos ángulos distintos. En términos de valor, que incluye el efecto de los precios internacionales y el cambio en el volumen demandado, la

región experimentó un período de auge especialmente durante el periodo entre 2003 y 2011, cuando las exportaciones crecieron entre 10% y 25% coincidiendo con el superciclo de los precios de los *commodities*. Sin embargo, desde 2012 en adelante el crecimiento en valor de las exportaciones ha sido negativo o se ha estancado, excepto durante los años de recuperación de la pandemia entre 2021 y 2022. La CEPAL estima que en 2022 las exportaciones regionales de bienes tuvieron una expansión del 20% en su valor, impulsada principalmente por los mayores precios de las materias primas. Esto es menos que el crecimiento de las exportaciones en 2021 (27%), pero es sin embargo una expansión significativa, sobre todo en un contexto de marcada desaceleración de la economía y del comercio mundiales durante 2022. Por su parte, las importaciones regionales de bienes crecieron un 24%, es decir, cuatro puntos porcentuales más que las exportaciones, pero 14 puntos menos que su expansión en 2021¹.

Durante este periodo, los índices de pobreza en promedio de 18 países de la región han disminuido desde alrededor del 51% de la población en 1990 a menos del 28% en 2014, coincidiendo con el auge del valor de las exportaciones mencionadas. Sin embargo, este promedio aumentó a 30% en 2019 y ha estado sobre los 32% durante y después de la

1. CEPAL (2023), *Perspectivas del comercio internacional de América Latina y el Caribe 2022*, CEPAL, Santiago de Chile.

pandemia. Similarmente, la pobreza extrema disminuyó del 16% en 1990 a la mitad (8%) en 2014 pero aumentó por encima del 11% en 2019 y del 13% posteriormente. La distribución del ingreso también ha disminuido rápidamente en este periodo y se ha estabilizado desde 2017².

Estos buenos resultados se podrían atribuir en parte al buen desempeño en valor de las exportaciones que trajo importantes ingresos fiscales que ayudaron a combatir la pobreza y la desigualdad prevaleciente. Sin embargo, la poca sostenibilidad de este auge y la vulnerabilidad del comercio de la región pueden ser atribuibles a las tendencias de las exportaciones medidas por su volumen y por la estructura de la canasta exportadora.

Durante el periodo 1995 hasta 2022, el volumen de las exportaciones de la región solo creció en promedio 2,9% anualmente, excluido México, por debajo del crecimiento global de las exportaciones que fue del 4%. En cambio, el volumen de las exportaciones de México creció un 5,6% anualmente durante el mismo periodo. La participación de las exportaciones de la región en las exportaciones mundiales solo creció modestamente del 4,5% en 1995 al 5,7% en 2022.

Mientras tanto, el producto interno

bruto en el periodo 1995-2022 fue de solo el 2,4% y durante el presente decenio, desde 2014, el crecimiento de la región es apenas un 0,9%, menos de la mitad del crecimiento durante la década perdida de los 80, cuando la región estaba sumergida en una crisis de la deuda externa. Por lo tanto, estamos viviendo una segunda década perdida más grave que la anterior.

El desempeño de las exportaciones de servicios ha sido más débil que el de los bienes. Su participación en las exportaciones globales disminuyó desde el 3,5% en 2005 hasta el 2,6% en 2021. Además, la participación de las exportaciones globales de servicios modernos digitalmente enviados era solo el 1,7% en 2021. Esta categoría de servicios abarcaba el 52% de las exportaciones de servicios totales mientras que su peso en la región era apenas del 30%. Esto refleja la gran dependencia que tiene la región en turismo como fuente de sus exportaciones de servicios.

Por su lado, los términos de intercambio han fluctuado año a año y país por país dependiendo de la estructura de su canasta exportadora. Por ejemplo, en 2022, 25 países de la región sufrieron un choque negativo en sus términos de intercambio a causa del alza de los precios de los alimentos, combustibles y fertilizantes que se agudizó con el conflicto en Ucrania.

2. CEPAL (2022), *Panorama Social de América Latina y el Caribe 2022*, CEPAL, Santiago de Chile.

Los únicos países que tuvieron un impacto positivo en sus términos de intercambio fueron los exportadores netos de combustibles. Por el contrario, el mayor impacto negativo lo sufrieron los países importadores netos de combustibles y alimentos, que se ubican principalmente en el Caribe y Centroamérica.

La demanda de los socios comerciales también afecta la composición de la canasta exportadora de un país. El cambio más significativo que ha sufrido la región es que en 2018 China se ha convertido en el segundo socio comercial más importante, alcanzando una participación del 13% de las exportaciones, sobrepasando a la Unión Europea que ha quedado en alrededor del 10%, quedando atrás de los Estados Unidos que recibe el 42%, el cual ha estado estancado. Similarmente, la participación de las importaciones desde China ha aumentado al 20%, mientras que las participaciones de los Estados Unidos y la Unión Europea se han estancado en alrededor del 30% y 10% respectivamente durante las últimas dos décadas.

El comercio con China se caracteriza por ser interindustrial y se concentra en pocos países y pocos productos. La mayoría de las exportaciones provienen de Brasil (50%), Chile (20%) y Perú (10%) y se componen principalmente de productos primarios. Los principales importadores de productos chinos, en su mayoría productos manufacturados,

son México (40%), Brasil (20%) y Chile (9%).

La demanda de los socios comerciales también afecta la composición de la canasta exportadora de un país. El cambio más significativo que ha sufrido la región es que en 2018 China se ha convertido en el segundo socio comercial más importante.

Estos cambios en la participación de los socios comerciales y en el tipo de demanda han tenido un impacto en la estructura sectorial y productiva de las exportaciones. La participación de las materias primas y exportaciones basadas en estas han aumentado desde el 45% al 54% en las últimas tres décadas y si excluimos a México, estos aumentan desde el 70% a principios de los 90 al 80% al final de la última década. Esta reprimarización de la canasta exportadora podría tener importantes implicancias. Primero, los productos primarios tienen una menor elasticidad de ingreso comparado a las manufacturas, lo cual indica una baja respuesta al crecimiento. En segundo lugar, los precios de las materias primas son muy volátiles. En tercer lugar, los episodios de precios elevados de las materias primas tienden a producir una

apreciación del tipo de cambio real, lo que perjudicaría la competitividad de las exportaciones de otros sectores. En cuarto lugar, las exportaciones de materias primas, especialmente en energía y minería, crean relativamente poco empleo y tienen efectos indirectos limitados de transferencia de tecnología en las economías locales. Quinto, varias actividades extractivas son no renovables y propensas a tener impactos ambientales negativos.

Por su parte, la participación del comercio intrarregional desde mediados de los 90 hasta la gran crisis financiera fluctuaba alrededor del 20% de las exportaciones totales. Sin embargo, después de un máximo del 22% en 2008, este ha venido disminuyendo hasta llegar al 14% en 2021. Esta tendencia preocupa dado que para la mayoría de los países de ALC, la región es el principal destino de las exportaciones de manufacturas, el principal mercado para las pymes exportadoras y un mercado clave para las exportaciones de servicios. En algunos países hasta el 75% de sus exportaciones de productos manufacturados van a la propia región. En promedio, exportan un 45% de sus manufacturas a los socios dentro de la región, excluyendo a México que solo exporta el 3%. Por todas estas razones, el comercio intrarregional es el más propicio para la diversificación de las exportaciones. También juega

un papel crucial en la prevención de la desindustrialización. Sin embargo, el comercio intrarregional de ALC sigue estando entre los más bajos del mundo, levemente superior al promedio del continente africano pero muy por debajo del este y sureste asiático y al de América del Norte (50%) y la Unión Europea con un promedio cercano a 60% del comercio total. La debilidad del comercio intrarregional se explica, entre otras razones, a la infraestructura deficiente y la fragmentación del mercado regional. Por lo tanto, superar estos desafíos es crucial para las perspectivas de desarrollo de la región, más aun teniendo en cuenta los problemas que enfrenta el sistema multilateral de comercio.

La exportación de manufacturas requiere de la industrialización de los sectores y de un mayor encadenamiento de las cadenas de valor dentro y fuera de la economía doméstica. La necesidad de los sectores para añadir valor a estos productos requiere empleo con mayor nivel tecnológico lo cual dinamizaría las economías de los países aumentando su productividad. Sin embargo, el comercio de valor agregado en ALC es relativamente bajo. Mientras que el promedio de la OCDE ronda el 24% de las exportaciones brutas, Brasil y Chile comercializan el 10% y el 20% respectivamente³. Con pocas excepciones, como México (32 %),

3. OCDE, "Trade in value added Database," disponible en [oecd/tiva](https://data.oecd.org/trade-in-value-added/)

Costa Rica y la República Dominicana, los países de ALC participan poco en las cadenas de valor mundiales, excepto como proveedores de materias primas enviadas al extranjero para su procesamiento. Por lo tanto, los casos de desarrollo y transformación productiva son pocos. Incluso en los países que han logrado vincularse a las cadenas de valor mundiales, la adición de valor local y los efectos indirectos del conocimiento siguen siendo relativamente raros. El bajo peso de los bienes manufacturados con alguna tecnología revela el bajo nivel de participación en las cadenas globales de valor.

El comercio intrarregional representa una oportunidad para la región para escalar en los niveles tecnológicos y profundizar sus cadenas de valor y escapar de la presente trampa de la primarización de la canasta.

Por lo tanto, el comercio intrarregional representa una oportunidad para la región para escalar en los niveles tecnológicos y profundizar sus cadenas de valor y escapar de la presente trampa de la primarización

de la canasta, la cual ha estancado la participación de ALC en el comercio global y ha prevenido la dinamización de su comercio y de sus economías. Esta poca dinámica también podría explicar el poco impacto del comercio en la economía y situación social de nuestros países.

Tres sectores claves para fortalecer el comercio y avanzar hacia una recuperación económica más sostenible y resiliente son la electromovilidad, el sector farmacéutico y de alimentos. La transición energética presenta una oportunidad para la región mediante el comercio. A nivel mundial, la industria automotriz está transitando hacia la electromovilidad. Aunque China es el líder mundial en el ámbito de la electrificación del transporte público, se han sumado los Estados Unidos. Dado que este país absorbe la mayoría de las exportaciones automotrices de México, este deberá adaptarse rápidamente a la creciente demanda de vehículos y componentes eléctricos de su principal socio comercial⁴.

En la región, los esfuerzos en materia de electromovilidad se han concentrado en la descarbonización del transporte público. Para tal motivo, varios países están renovando sus flotas de autobuses convencionales, reemplazándolos por unidades eléctricas. Sin embargo, esto se

4. CEPAL (2023), *Perspectivas del comercio internacional de América Latina y el Caribe 2022*, CEPAL, Santiago de Chile.

está desarrollando con una gran dependencia de las importaciones, en especial las provenientes de China. A pesar de que varios países de la región se encuentran entre los principales productores mundiales de autobuses, son importadores netos de productos intermedios elaborados y semielaborados que se utilizan en la fabricación de tales autobuses. Entre estos productos destacan las baterías de litio, mineral que la región posee. La coordinación de las políticas e inversiones en torno a la cadena de valor del litio podría generar importantes capacidades productivas y tecnológicas y además promovería la sostenibilidad.

La pandemia y los impactos de la guerra en Ucrania han hecho necesario promover la resiliencia en los sectores farmacéuticos y de alimentos. Dentro del sector de química y farmacia, destaca el persistente déficit comercial que registra la región en el segmento de los productos farmacéuticos. Durante la pandemia, el valor de las importaciones farmacéuticas regionales superó en varias veces el de las exportaciones, lo que refleja la gran dependencia del suministro extrarregional de principios activos y medicamentos. La región también presenta un abultado déficit comercial en el ámbito de los fertilizantes químicos, cruciales para la agricultura y, por ende, para la seguridad alimenticia y la capacidad exportadora. La pandemia y la guerra en Ucrania han dejado en evidencia la vulnerabilidad

a raíz de su limitada capacidad actual para satisfacer su propia demanda en estos dos segmentos estratégicos del sector de química y farmacia.

Los impactos del conflicto en Ucrania se han dejado sentir a través del alto costo y la escasa disponibilidad de fertilizantes, y las presiones inflacionarias derivadas del aumento en los precios de los combustibles, los cereales y las oleaginosas.

Debido a sus importantes encadenamientos hacia adelante y hacia atrás, el sector de química y farmacia genera un promedio de cuatro puestos de trabajo indirectos por cada puesto de trabajo directo vinculado a las exportaciones. Así pues, el sector se considera clave en varios países, especialmente en aquellos de mayor desarrollo industrial.

En cuanto a la participación del sector químico y farmacia en las cadenas de valor regionales, se observa una importante integración productiva entre los países de América del Sur. Estos países exportan una alta proporción de su valor agregado nacional al mercado regional, y una fracción mayoritaria del valor

agregado importado incorporado en sus exportaciones también proviene de la región. En cambio, las economías más grandes, esto es, Brasil y México, presentan una mayor integración productiva con los Estados Unidos en ambos sentidos.

En general, América Latina y el Caribe presenta una baja exposición directa a los efectos comerciales de la guerra en Ucrania. En 2020, solamente el 0,6% de las exportaciones de bienes de la región se dirigieron a la Federación de Rusia y Ucrania, y el 0,7% de sus importaciones provinieron de estos países. A diferencia de lo que ocurre en África, Oriente Medio y Asia Central, la Federación de Rusia y Ucrania no son proveedores relevantes de cereales ni oleaginosas para la región. No obstante, los impactos del conflicto se han dejado sentir a través del alto costo y la escasa disponibilidad de fertilizantes, y las presiones inflacionarias derivadas del aumento en los precios de los combustibles, los cereales y las oleaginosas.

Además, varios países latinoamericanos muestran una alta dependencia de la Federación de Rusia como proveedor de fertilizantes. Cabe destacar que se trata del principal exportador mundial de dichos productos, y que los envíos mundiales presentan una alta concentración geográfica. Así pues, la escasez generada en el mercado internacional, especialmente durante los primeros meses del conflicto, podría incidir negativamente en las cosechas

y, en consecuencia, en la seguridad alimentaria.

Por otra parte, el aumento en el precio de los alimentos, los fertilizantes y la energía se ha traducido en un marcado incremento de la inflación a nivel regional. En particular, en junio de 2022, la inflación interanual de los alimentos y las bebidas alcanzó valores de dos dígitos en la mayoría de los países sobre los que se dispone de información. Esta situación pone en riesgo la seguridad alimentaria regional, especialmente en los países cuyo comercio de alimentos es deficitario, la mayoría de ellos en la subregión del Caribe.

No obstante, se observan situaciones diferenciadas a nivel subregional. América del Sur es ampliamente superavitaria por sus abundantes recursos agropecuarios. Centroamérica se ubica en una posición bastante equilibrada. México también es un actor importante, con una participación del 20% en las exportaciones totales y en la producción agroalimentaria regional. Por lo tanto, el comercio intrarregional de estos productos también debería de ser reforzado para fortalecer la resiliencia frente a choques externos.

Considerando la trayectoria económica y social de los países de América Latina y el Caribe en las últimas décadas y su concomitante necesidad por diversificar su canasta exportadora para que el comercio pueda tener

un impacto positivo en el desarrollo económico, la región tiene que profundizar su comercio intrarregional, además de mejorar sus relaciones comerciales y de inversión con el resto del mundo. Dada la rápida transición hacia una economía baja en carbono, la demanda de material utilizado en vehículos de bajas emisiones, por ejemplo, es grande. Sin embargo, una mayor demanda de metales y minerales extractivos, como el cobre y el litio, podría exacerbar aún más la reprimarización de la canasta exportadora de América Latina y el Caribe. Para evitarlo, los gobiernos de los países receptores deberían aplicar

requisitos estratégicos que fomenten la transferencia de tecnología mediante la inversión extranjera directa y una participación más activa en las cadenas globales de valor. En el caso de las fuentes de energía renovables como el hidrógeno verde, podría representar un bien de exportación más prometedor que fomentaría procesos industriales más sofisticados al mismo tiempo que contribuiría a una economía baja en carbono. Una relación con sus principales socios comerciales con mayor reciprocidad es esencial para un desarrollo más sustentable de la región.



La UE y América Latina: convergencias y divergencias



**Carla Hobbs, Ángel Melguizo, Víctor
Muñoz, José Ignacio Torreblanca***
European Council on Foreign Relations (ECFR)

Al cooperar en la transición digital y ecológica justa, la UE y ALC podrían establecer una asociación más sostenible, orientada al largo plazo y centrada en los derechos humanos, la cual permita a ambas partes acometer retos y objetivos comunes.

Introducción

En un momento en el que la UE está lidiando con un nuevo orden mundial multipolar donde el multilateralismo, la estabilidad económica y la democracia están retrocediendo, los socios potenciales como América Latina y el Caribe (ALC)² adquieren mayor importancia. La región, ignorada durante mucho tiempo por la UE, tiene en común con esta última muchos retos, valores y prioridades parecidos, sobre todo en lo que respecta a acelerar su transición digital y ecológica de manera socialmente inclusiva. La UE podría encontrar en ALC una inestimable aliada para cooperar a nivel regional, subregional y bilateral, no solo

* Carla Hobbs es subdirectora del programa European Power, ECFR; Ángel Melguizo es Visiting Fellow de ECFR, socio de Argia Consulting; Víctor Muñoz es Visiting Fellow de ECFR, socio de Argia Consulting; José Ignacio Torreblanca es director de la oficina de ECFR Madrid.

1. "Publicado por primera vez en inglés por el EU Institute for Security Studies (© EUISS julio 2023). Traducido con permiso. El EUISS no es responsable de la exactitud de la traducción".

2. América Latina y el Caribe comprende 33 países de América del Sur, América Central, México y el Caribe.

en ambas transiciones, sino de modo más general en el mantenimiento del orden multilateral basado en normas.

Sin embargo, la UE no debe esperar un regreso a la región sin contratiempos. Otros actores, como China y Rusia, han llenado el vacío durante los años de abandono e indiferencia de la UE —algunos con los recursos y la visión estratégica que a esta le han faltado—, mientras que la región, por su parte, ha desarrollado su propia agenda soberana. Para que la UE sea considerada un socio valioso, debe hacer una oferta política, económica y social competitiva a la región. En este documento se analizan los retos comunes a los que se enfrentan la UE y ALC, las necesidades específicas de cada región y cómo ambas pueden cooperar en el disputado entorno internacional actual.

Los retos mundiales comunes

América Latina y la UE se enfrentan a tres retos comunes. El primero es el continuo debilitamiento del sistema multilateral y sus instituciones. Como quedó patente durante la pandemia de COVID-19, el sistema multilateral se enfrenta a unas enormes dificultades para proporcionar bienes públicos

globales, incluso uno tan esencial e indiscutible como la asistencia sanitaria. Tampoco ha logrado impedir la proliferación de las sanciones unilaterales, resolver las disputas comerciales o defender la seguridad y principios básicos del derecho internacional como la integridad territorial, tal como se ha visto en la guerra de Ucrania³.

El segundo es la fragmentación de la globalización y el auge del proteccionismo económico. La recuperación económica tras la COVID-19 se ha orientado en gran medida hacia el refuerzo de la seguridad, tanto económica como militar, para limitar o reducir las interdependencias mediante prácticas como la deslocalización cercana (*near-shoring*) o a países afines (*friend-shoring*)⁴. En la UE, esos objetivos se conocen como “autonomía estratégica” o “soberanía europea”. En China, Pekín aboga por un modelo de “doble circulación” y la desvinculación económica de Occidente. En Estados Unidos, el programa “*Build Back Better*” (“Reconstruir Mejor”) se acompaña del decreto “*Buy American*” —por el que se da prioridad a la compra de productos estadounidenses— y la Ley de Reducción de la Inflación (IRA, por sus siglas en inglés), que emplea

3. Véase un análisis de cómo la rivalidad entre las grandes potencias está instrumentalizando las interdependencias globales en Leonard, M. (ed.), *The Power Atlas: Seven battlegrounds of a networked economy*, ECFR, 2021 y Leonard, M. (ed.) *Connectivity Wars: How migration, trade and finance are the geo-economic battlegrounds of the future*, ECFR, 2016.

4. Véase Ahn, J., Habib, A., Malacrino, D. y Presbitero, A., “*Fragmenting foreign direct investment hits emerging economies hardest*”, *Blog del FMI*, 5 de abril de 2023.

grandes subvenciones económicas para incentivar la inversión local con el fin de acelerar su transición ecológica. Por último, se basa en el crecimiento ecológico y digital e incluye el establecimiento de la producción dentro del territorio, con lo que se aspira a generar nuevas oportunidades de bienestar. Sin embargo, este objetivo de fragmentación e inversión directa extranjera impulsada por medios políticos corre el riesgo de reducir la diversificación y aumentar las vulnerabilidades a las perturbaciones macroeconómicas.

Entretanto, las tensiones entre Estados Unidos y China siguen repercutiendo en los mercados, sobre todo en el ámbito de la tecnología, en forma de sanciones y controles a la exportación, lo que genera una mayor incertidumbre sobre el futuro de la economía mundial. Al mismo tiempo, peligra la integridad de las cadenas de suministro mundiales, sigue habiendo cuellos de botella en el transporte y la producción —por ejemplo, en el sector de los semiconductores y las materias primas críticas— y no existen certezas respecto al cumplimiento de los acuerdos o normas comerciales.

El tercer reto común deriva de la fragilidad de los procesos políticos nacionales. El mundo ha

experimentado un importante retroceso democrático en los últimos diecisiete años que afecta tanto a la cantidad como a la calidad de las democracias liberales existentes o en ciernes⁵. La inestabilidad política, la volatilidad electoral, la debilidad de las instituciones políticas y de los medios y una creciente desconfianza en el Estado son ahora la norma, y ALC y la UE no están en absoluto exentas de esta tendencia⁶. El debilitamiento de las democracias se traduce en un orden multilateral basado en normas donde la cooperación entre regiones y dentro de ellas es mucho más difícil.

La UE: necesidades y posibilidades

La guerra de Ucrania ha llevado a la UE a emprender un proceso de transformación estratégica y a reforzar aún más su autonomía estratégica⁷. Las declaraciones del canciller Olaf Scholz respecto a que el mundo se enfrenta a un *Zeitenwende* —traducido como punto de inflexión histórico— exigen centrarse de nuevo en todas las regiones para evaluar cómo podría cada una de ellas mejorar la autonomía estratégica de la UE, definida como “la capacidad de la UE para actuar de forma autónoma —es decir, sin depender de otros países— en ámbitos normativos de importancia

5. Freedom House, “Marking 50 years in the struggle for democracy”, *Freedom in the World*, 2023.

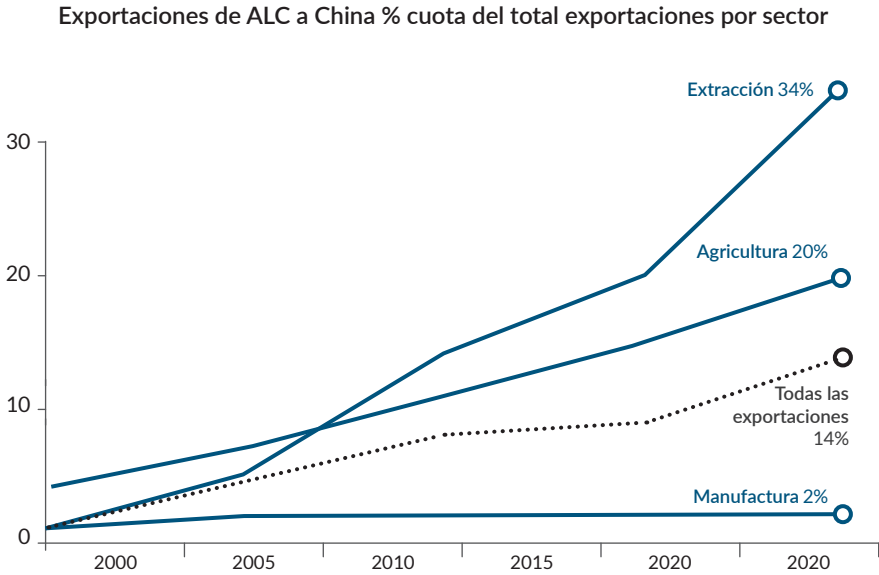
6. Granés, C., “La maldición latinoamericana”, *Política Exterior*, vol. 36, n.º 210, 2023, pp. 60-79.

7. A propósito de la soberanía europea, véase Leonard, M. y Shapiro J., “Empowering EU Member States with strategic sovereignty”, *ECFR Policy Brief*, junio de 2019.

Gráfico 1

El enfoque extractivo de China

En las exportaciones de ALC a China predominan las materias primas, en vez de los productos manufacturados.



estratégica”⁸ y sostener un orden multilateral basado en normas⁹.

Tanto la transición ecológica como la digital —estrechamente ligadas— son esenciales para fomentar la autonomía estratégica de la UE. Sin embargo, las tensiones geopolíticas están complicando ambas cosas. La guerra de Ucrania no solo ha retrasado la transición energética, sino que la

ha hecho más costosa, además de más urgente¹⁰. A medida que la UE avanza para liberarse de las costosas dependencias asociadas a la economía de los combustibles fósiles —sobre todo las del gas ruso—, esta debe asegurarse de que sus transiciones ecológica y digital no den lugar a una mayor dependencia de China y Estados Unidos. Sin embargo, la UE carece de las tecnologías críticas para culminar su

8. Véase la definición completa de “autonomía estratégica” de la UE en “EU strategic autonomy 2013-2023: From concept to capacity”, julio de 2022.

9. Declaración política de Olaf Scholz, canciller de la República Federal de Alemania y miembro del Bundestag alemán, 27 de febrero de 2022.

10. Véase Dennison, S. y Zerka, P., “Tracking Europe’s energy security: Four lessons from the EU’s new energy deals”, ECFR Commentary, 24 de noviembre de 2022.

transición energética, incluidas las de baterías, hidrógeno y turbinas eólicas¹¹. Faltan asimismo las tecnologías críticas para llevar a cabo la transición digital de los semiconductores a los cables submarinos¹². Por último, Europa también carece de las materias primas críticas para ambas transiciones, y depende de los suministros de unos pocos países, en particular de China, que provee el 98% de sus tierras raras y el 66% de sus materias primas críticas¹³.

Esto no solo obliga a la UE a avanzar en su agenda de industrialización ecológica y digital, sino también a buscar nuevos socios: América Latina, con sus inmensos recursos naturales,

es sin duda uno muy atractivo. La región ya es un productor consolidado de varios minerales críticos para las tecnologías de energía limpia y tiene la capacidad de ampliar la producción en varios sectores¹⁴. Esto no ha pasado desapercibido para actores como las empresas chinas que, como indica el gráfico anterior, han incrementado considerablemente sus inversiones en la extracción y el procesamiento de minerales críticos en ALC en las dos últimas décadas, sobre todo de litio y níquel¹⁵.

No cabe duda de que la UE llega tarde¹⁶. Inmersa en su propia crisis económica, agravada por la COVID-19,

11. La transición mundial a las energías renovables exigirá el despliegue general de tecnologías de almacenamiento en baterías, y se espera que las de iones de litio (Li-ion) desempeñen un papel importante. En la actualidad, la mayor parte de la cadena de suministro mundial de Li-ion está en manos de empresas chinas. Sin embargo, según un informe de la organización de defensa del medio ambiente Transport & Environment, la UE está en vías de producir suficientes celdas de batería de iones de litio para satisfacer la demanda y desplazar a China de las cadenas de suministro para 2027. No obstante, existe el riesgo de que sus planes se vean frustrados por las subvenciones estadounidenses a la fabricación de baterías a través de la Ley de Reducción de la Inflación (IRA), lo que podría llevar a las empresas europeas a la deslocalización. Según el informe, más de dos tercios (el 68%) de la producción de baterías de iones de litio prevista en Europa corre el peligro de sufrir retrasos, reducciones o cancelaciones. Véase Transport & Energy, "Two-thirds of European battery production at risk – analysis", marzo de 2023.

12. Hoy en día, casi el 80% de los proveedores de las empresas europeas que operan en el sector de los semiconductores se ubican fuera de la UE. La cuota de la UE en la capacidad de producción mundial es inferior al 10%. Fue en estas circunstancias cuando se formuló la Ley Europea de Chips, cuyo fin es asegurar el suministro de semiconductores de la UE mediante el impulso de la producción nacional en un contexto de escasez mundial. Véase Parlamento Europeo, "Chips Act – the EU's plan to overcome semiconductor shortage", febrero de 2023.

13. Se calcula que para 2030 la UE necesitará una cantidad hasta dieciocho veces mayor de litio y cinco veces más cobalto solo para el almacenamiento de energía y las baterías de los coches eléctricos. Véase Comisión Europea, "La Comisión anuncia acciones dirigidas a lograr una mayor seguridad y sostenibilidad del suministro de materias primas en Europa", 3 de septiembre de 2020. Véase Euronews, "Europe in race to secure raw materials critical for energy transition", 8 de marzo de 2023.

14. La región posee más de la mitad de las reservas mundiales de litio, produce el 40% del cobre del mundo y tiene un considerable potencial en el grafito y otras tierras raras. Véase Bernal, A. et al., "Latin America's opportunity in critical minerals for the clean energy transition", IEA.

15. En enero de 2023, tras haber rescindido un contrato con una empresa alemana, el Gobierno boliviano eligió a un consorcio chino para ayudarle a explotar las mayores reservas de litio del mundo, situadas en sus emblemáticos salares. El expresidente boliviano Evo Morales alabó el acuerdo y afirmó que la oferta china no conllevaba "ninguna condición". Véase "Bolivia taps Chinese battery giant CATL to help develop lithium riches", Reuters, 20 de enero de 2023. Véase también Adler, A. y Ryan, H., "An opportunity to address China's growing influence over Latin America's mineral resources", Lawfare, 8 de junio de 2022.

16. Los autores han tratado este tema más a fondo en Hobbs, C., y Torreblanca, J. I., "La Alianza Digital UE-ALC: Cómo hacer que Europa vuelva a escena", ECFR Policy Brief, octubre de 2022.

y distraída por otros problemas acuciantes¹⁷, la UE ha prestado una atención desigual e intermitente a la región, en especial en la última década. El presupuesto de la UE para 2021-2027 redujo la financiación para América Latina y el Caribe en un 14%, ya que el bloque desplazó su atención hacia África y Oriente Próximo¹⁸. La promesa de una asociación estratégica formulada en la cumbre de Río de 1999¹⁹ no solo no se ha materializado, sino que ha sido completamente eclipsada por la pujante presencia comercial e inversora de China²⁰, la de Rusia —aunque menor, pero aun así importante en los aspectos políticos— y, por supuesto, la de Estados Unidos.

De hecho, aunque el valor del comercio de la región con la UE creció de 185.000 a 225.400 millones de euros en 2018, el comercio con China se decuplicó en ese mismo periodo. Veintiún países de la región son en la actualidad miembros de la Iniciativa

de la Franja y la Ruta de China (*Belt and Road Initiative*), mientras que las negociaciones comerciales de la UE con el Mercosur siguen estancadas. Pekín calcula que, para 2025, el valor del comercio y la inversión chinas con América del Sur ascenderá, respectivamente, a 500.000 y a 250.000 millones de dólares.

El Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad Josep Borrell se lamentó de este hecho y subrayó la necesidad de que la UE reactive su cooperación con América Latina y el Caribe²¹. El Alto Representante ha declarado que **“si queremos ser influyentes en el mundo, ser una potencia geopolítica y un actor global, debemos estar más presentes en América Latina, donde hay una población joven y potenciales económicos extraordinarios”**²².

Además, dada la sintonía entre las dos regiones en materia de valores, derechos y preferencias por el

17. El Alto Representante, Josep Borrell, admitió que “no hemos tenido la relación con América Latina que deberíamos haber tenido”, y lo atribuyó a unas “mayores urgencias en Europa procedentes de otros frentes”. Véase Borrell, J., “Por qué Europa y América Latina se necesitan mutuamente”, EEAS, 30 de noviembre de 2022.

18. Jung Altrogge, T., “A new cycle in Euro-Latin American cooperation: shared values and interests”, Documentos de Trabajo, Fundación Carolina, 37/EN 2021.

19. En la Declaración de Río de Janeiro firmada tras la Primera Cumbre entre los Jefes de Estado y de Gobierno de América Latina y el Caribe y la Unión Europea, celebrada en Río en junio de 1999, ambas partes se comprometieron a “fortalecer los vínculos de un entendimiento político, económico y cultural entre las dos regiones a fin de desarrollar una asociación estratégica entre ambas”. Declaración de la Cumbre UE-ALC, Río de Janeiro, 28-29 de junio de 1999.

20. Véase “La Alianza Digital UE-ALC: Cómo hacer que Europa vuelva a escena”, op. cit.

21. En este contexto, el 7 de junio de 2023, el alto representante y la Comisión Europea adoptaron una “Nueva Agenda para las Relaciones de la UE con América Latina y el Caribe”, que tiene por objeto “reconfigurar y renovar las relaciones entre ambas regiones”. Formula una serie de propuestas en los siguientes ámbitos: “una asociación política renovada; un refuerzo de la agenda comercial común; ejecución de la estrategia de inversión de Global Gateway para acelerar una transición ecológica y digital justa y combatir las desigualdades; suma de fuerzas en pro de la justicia, la seguridad ciudadana y la lucha contra la delincuencia organizada transnacional; colaboración para promover la paz y la seguridad, la democracia, el Estado de Derecho, los derechos humanos y la ayuda humanitaria; y la creación de una asociación interpersonal dinámica”. Véase Comisión Europea, “Nueva Agenda para reforzar la asociación de la UE con América Latina y el Caribe”, comunicado de prensa, 8 de junio de 2023.

22. Borrell, J., “Borrell visita América Latina: es hora de reactivar la cooperación”, EEAS, 7 de noviembre de 2021.

desarrollo sostenible e inclusivo, el multilateralismo fuerte y el orden basado en normas, son aliadas naturales en la escena mundial.

Dada la sintonía entre ALC y la UE en materia de valores, derechos y preferencias por el desarrollo sostenible e inclusivo, el multilateralismo fuerte y el orden basado en normas, son aliadas naturales en la escena mundial.

En julio de 2023, la UE invitó a los dirigentes de ALC a una cumbre en Bruselas durante la presidencia española de la UE, con el objetivo de revitalizar la relación. La puesta en marcha de la Alianza Digital UE-ALC en Bogotá en marzo de 2023 fue también un paso en la dirección correcta²³, como lo fueron los viajes de varios altos funcionarios de la UE y los Estados miembros, entre ellos el realizado a Argentina por Ursula von der Leyen y Margrethe Vestager, presidenta y vicepresidenta de la Comisión Europea, respectivamente,

y del canciller alemán, Olaf Scholz. Sin embargo, después de varios años de abandono, la vuelta de la UE a la región podría no ser recibida con los brazos abiertos, sobre todo si su premisa es la necesidad de recabar apoyos en el contexto de la guerra en Ucrania y además se percibe como un mero intento de reforzar la autonomía estratégica de la UE.

América Latina y el Caribe: retos y aspiraciones

El fortalecimiento de los lazos con la UE es una gran oportunidad estratégica para la región ALC. Desde el punto de vista geopolítico, esto le permitiría compensar su dependencia de Estados Unidos y China —y, en parte, de Rusia— sin perder autonomía. De hecho, un acercamiento permitiría que ambas regiones se asociaran para sostener un orden multilateral basado en normas, con unas instituciones de gobernanza mundial eficaces e intercambios comerciales ajenos a la dinámica de competencia geopolítica, lo que a su vez potenciaría la autonomía y la soberanía de ALC.

También existe una sólida lógica económica, política y social. ALC fue, a nivel mundial, la

23. La Alianza Digital UE-ALC se puso en marcha en Bogotá el 14 de marzo. Véase Comisión Europea, "Global Gateway: los socios de la UE, América Latina y el Caribe ponen en marcha en Colombia la Alianza Digital UE-ALC", comunicado de prensa, 16 de marzo de 2023.

región más afectada en términos socioeconómicos por la pandemia de COVID-19²⁴, y registró un descenso del PIB del 6,9% en su primer año, así como un aumento del 34% en los niveles de pobreza²⁵. También es la segunda región más desigual del mundo, presa de la trampa de “alta desigualdad y bajo crecimiento”²⁶, marcada por la falta de productividad, la ausencia de inversión extranjera en complementariedad con el escaso ahorro nacional y la excesiva dependencia en materias primas²⁷. De hecho, la afluencia de inversión extranjera directa (IED) en 2021 representó solo el 9% del total mundial, alrededor de 1,6 billones de dólares en 2021. Entretanto, en la última década, la tasa de crecimiento anual media de la región ha sido de solo el 0,9%²⁸.

Estos resultados son aún peores que en la “década perdida” de la región, la de 1980. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) estima un crecimiento medio del 1,3%, y advierte de que “estas tasas

mediocres de crecimiento contribuirán poco a la creación de empleo, como tampoco permitirán a los gobiernos crear el espacio fiscal que necesitan para mantener los gastos sociales y las transferencias, invertir en educación y crear un buen entorno para absorber los crecientes flujos migratorios”. En consecuencia, afirma la CEPAL, “la región se enfrenta al riesgo de experimentar episodios de malestar social junto a una creciente marea migratoria”²⁹.

En el plano político, la última ola electoral de la región proporcionó a los dirigentes el capital político necesario para impulsar ambiciosas agendas sociales, aunque con la salvedad de que deben hacer frente a congresos divididos. En los últimos años, las elecciones en Colombia, Brasil, México y Chile han dado lugar a unos congresos profundamente divididos en una región cuya tasa de polarización política es la que más rápido ha crecido en el mundo en los últimos veinte años³⁰. A medida que los países de ALC aprovechan las revoluciones ecológica y digital, será vital para ellos asegurar

24. Organización Panamericana de la Salud, “La prolongación de la crisis sanitaria y su impacto en la salud, la economía y el desarrollo social”, CEPAL 2021; Gaviria, A. y Ramos, G., “Coordinación regional para reforzar la preparación ante la pandemia, el acceso a las vacunas y la aplicación efectiva de los planes de despliegue de vacunas”, Comisión COVID-19 de The Lancet: Grupo de trabajo regional: América Latina y el Caribe, noviembre de 2021.

25. CEPALSTAT, “Principales cifras de América Latina y el Caribe”, CEPAL, 2022.

26. PNUD, “Atrapados: Alta desigualdad y bajo crecimiento en América Latina y el Caribe”, Informe Regional de Desarrollo Humano 2021.

27. Véase Melguizo, A. y Muñoz, V., “Tiempo para valientes: América Latina vista desde D.C.”, Crónica, 24 de abril de 2023.

28. Véase Salazar-Xirinachs, J. M., “En 2023 el crecimiento será más lento en América Latina y el Caribe: así es como se puede revertir el ciclo”, CEPAL, 29 de marzo de 2023.

29. Aunque la inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe aumentó en 2021 tras disminuir significativamente el año anterior debido al brote de COVID-19, no recuperó los niveles prepandémicos. Véase CEPAL, “La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe aumentó un 55,2% en 2022”, 2022.

30. Véase PNUD, “Conmigo o en mi contra: La intensificación de la polarización política en América Latina y el Caribe”, marzo de 2023.

que estos procesos ayuden a reducir las desigualdades, o de lo contrario se arriesgarán a agravar la crisis de legitimidad que afecta a sus sistemas políticos³¹.

El programa Global Gateway de la UE es una iniciativa potencialmente significativa para la región, que en la actualidad está financiando proyectos en cinco ámbitos: tecnologías digitales, clima y energía, transporte, salud y educación e investigación.

Europa podría ayudar a América Latina a superar sus problemas, los nuevos y los tradicionales, al apoyarla en el desarrollo de una economía basada en el comercio de bienes y servicios como la de energías renovables, en especial entre la UE y ALC, y a liderar una transición ecológica y digital ajustada a su agenda social. La región no puede

desaprovechar esta oportunidad³².

Sin embargo, el reflotamiento de la relación entre la UE y ALC no está exento de sus propias dificultades. Los recursos y herramientas de financiación e inversión de la UE son limitados, dado que muchos países no pueden optar a ayudas de cooperación para el desarrollo debido a su estatus de renta media (una cuestión que parece haber perdido cierto impulso tras las iniciativas de “Desarrollo en Transición” lideradas por la UE, la OCDE y la CEPAL)³³. Entretanto, la inestabilidad política y regulatoria de América Latina y el Caribe está desanimando a los inversores privados europeos. Por ello, la región está atrapada en la trampa de ser “demasiado rica” para atraer los fondos de desarrollo y “demasiado pobre”, desigual y volátil para atraer las inversiones destinadas a otras regiones.

La UE está intentando encontrar modos de proporcionar los recursos para revitalizar la relación, en especial mediante la modernización de los acuerdos comerciales y asociativos existentes³⁴. También está tratando de ratificar el acuerdo del Mercosur, cuyas negociaciones se han estancado una vez más cuando, después de veinte

31. O’Neil, S., “Perder y ganar con la globalización”, *Política Exterior*, vol. 36, n.º 210, 2023, pp. 50-59.

32. Ploger, I., “The reindustrialization of Latin America: Are we going to lose this opportunity again?”, *Latin Trade*, 26 de mayo de 2021.

33. OCDE, *Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CAF-Banco de Desarrollo de América Latina y Unión Europea, Latin American Economic Outlook 2019: Development in transition*, 2019.

34. El objetivo que se ha marcado el Alto Representante, Josep Borrell, es modernizar los acuerdos existentes con México y Chile, firmar el acuerdo post-Cotonou con la comunidad africana, caribeña y del Pacífico, ratificar el acuerdo de asociación con los países de América Central y concluir el acuerdo entre la UE y el Mercosur. Véase Borrell, J., “Por qué Europa y América Latina se necesitan mutuamente”, *op. cit.*

años, estaban a punto de concluir, debido a una coalición de partidos ecologistas europeos y asociaciones de agricultores que se oponen a él por motivos medioambientales y las preocupaciones que suscitan las importaciones de carne. Mientras, los probables efectos del Mecanismo de Ajuste en Frontera por Carbono (MAFC) en las exportaciones de la región a la UE son un motivo de preocupación inminente para ALC, ya que podrían revertir las ganancias comerciales del Mercosur y otros acuerdos comerciales y asociativos³⁵.

El programa Global Gateway de la UE es una iniciativa potencialmente significativa para la región³⁶, que en la actualidad está financiando proyectos en cinco ámbitos: tecnologías digitales, clima y energía, transporte, salud y educación e investigación³⁷. El programa está financiando proyectos como la ampliación del cable submarino BELLA, cuyo objetivo es conectar a las instituciones de educación superior de

ambas regiones, o el sistema de satélites Copernicus, destinado a proporcionar datos para combatir la deforestación y otras amenazas medioambientales. Se anunciaron además otros 10.000 millones de euros de financiación en el marco del viaje de la presidenta de la Comisión, Ursula von der Leyen, a Argentina, Brasil, Chile y México en junio de 2023³⁸. La Agenda de Inversiones de Global Gateway UE-ALC (AIGG) se presentó en la cumbre de la UE y la CELAC en Bruselas en julio³⁹. Mientras, China ya está realizando una fuerte inversión en el sector económico ecológico y digital de la región⁴⁰.

La Agenda de Inversiones de la UE en América Latina y el Caribe trata de identificar “oportunidades de inversión ecológica y digital justas en América Latina y el Caribe, que se beneficiará del entorno abierto derivado de los acuerdos comerciales y de inversión, lo que contribuirá a que se alcancen los objetivos de desarrollo sostenible”⁴¹. La agenda,

35. Según un informe del Inter-American Institute for Cooperation on Agriculture (IICA), el MAFC podría tener un importante impacto en el comercio agrícola y alimentario de América Latina y el Caribe. Podría aumentar los costes de producción para los exportadores y restar competitividad a sus productos en el mercado de la UE, lo que podría provocar una disminución de las exportaciones y los ingresos de los agricultores y productores latinoamericanos. Véase Green Initiative, “Latin American food exporters worried about impacts of EU’s Carbon Border Adjustment Mechanism on agricultural and food trade”, 15 de marzo de 2023.

36. A propósito de cómo la UE puede aprovechar mejor el Global Gateway en ALC, véase Melguizo, Á. y Torreblanca, J. I., “Digital diplomacy: How to unlock the Global Gateway’s potential in Latin America and the Caribbean”, ECFR, 22 de mayo de 2023.

37. Véase una lista de proyectos en curso en Comisión Europea, *Global Gateway*, marzo de 2023.

38. Véase Comisión Europea, “In Brazil, President von der Leyen announces EUR 10 billion of Global Gateway investments in Latin America and the Caribbean”, 13 de junio de 2023.

39. Véase una exhaustiva revisión y crítica del Global Gateway y sus problemas de despliegue y gobernanza en Buhigas Schubert, C. y Costa, O., “Global Gateway: Strategic governance & implementation”, European Parliament Policy Department for External Relations, junio de 2023.

40. Albright, Z., “Latin America and the Caribbean’s relationship with China rebounds with pivot toward green energy, electric vehicle supply chains”, Boston University Global Development Center Blog, 23 de abril de 2023.

41. Comisión Europea, “Nueva Agenda para reforzar la asociación de la UE con América Latina y el Caribe”, op. cit.

uno de los principales resultados de la cumbre UE-CELAC, busca “impulsar inversiones de calidad para lograr avances en energías renovables e hidrógeno verde, materias primas fundamentales, descarbonización y proyectos de infraestructuras de transporte, conectividad 5G y de último kilómetro, digitalización de los servicios públicos, gestión forestal sostenible, fabricación de productos sanitarios, educación y capacidades, y finanzas sostenibles, con una oferta de inversión positiva y basada en los valores que respete los más altos estándares internacionales”⁴².

¿Cómo avanzar?

Para que la UE y ALC desarrollen una asociación estratégica, deben intensificar su cooperación política, económica y social.

En la realidad política

A pesar de compartir valores y objetivos, la diversidad de América Latina y el Caribe, así como la desigual presencia de la UE en la región hacen difícil, si no imposible, lograr una asociación estratégica birregional ambiciosa. Esto no significa que la UE deba seguir un enfoque diferenciado por principio, sino

que debe ofrecer a la región un amplio paraguas bajo el cual se puedan producir varias conversaciones distintas.

Ante todo, es fundamental que ambas partes entablen una conversación sincera sobre su voluntad de traducir promesas en resultados concretos. ¿Está dispuesta la UE a invertir el capital político necesario para que proyectos como el Mercosur y la profundización en los acuerdos de liberalización comercial existentes con ALC puedan materializarse? ¿Aumentará la UE su manguante presupuesto de cooperación para la región, abogará por ALC en los foros multilaterales y dotará a las iniciativas como el Global Gateway y la Alianza Digital de los recursos adecuados? ¿Crearán América Latina y el Caribe un entorno propicio para las inversiones públicas y privadas de la UE?

Otra conversación clave debe centrarse en cómo sostener el orden multilateral basado en normas y cómo reforzar el papel de la región ALC y sus Estados en los foros e instituciones internacionales. Aunque la inmensa mayoría de la región condenó la invasión rusa de Ucrania⁴³, también ha expresado a las claras su oposición a una economía global donde la

42. Servicio Europeo de Acción Exterior, “A new agenda for relations between the EU and Latin America and the Caribbean”, Factsheet, junio de 2023.

43. Todos los países de América Latina y el Caribe apoyaron la resolución de la Asamblea General de la ONU de marzo de 2022 contra las acciones de Rusia en Ucrania, salvo Bolivia, Cuba, El Salvador y Nicaragua, que se abstuvieron. El voto de Venezuela no se consideró válido dadas sus deudas con la organización. La resolución fue aprobada con 141 votos a favor, 5 en contra y 35 abstenciones. Véase EEAS, “UN General Assembly demands Russian Federation withdraw all military forces from the territory of Ukraine”, 2 de marzo de 2022.

geopolítica y las sanciones limiten sus oportunidades de crecimiento. Los países de la región no quieren que se los empuje a tomar partido por un bloque, sino que prefieren analizar cada tema por sus propios méritos y luego decidir qué postura secundar y de qué lado ponerse, un enfoque referido como “no alineamiento activo” (*active non-alignment*)⁴⁴. Se trata de una demanda legítima que debe ser escuchada y atendida, sobre todo si se tiene en cuenta que muchos países de la región están sufriendo las consecuencias de la guerra, ya sea por los ciberataques rusos o las presiones inflacionarias derivadas de la escasez de fertilizantes, grano y otros productos básicos vitales.

La UE debe evitar que su apuesta por la autonomía estratégica sea percibida como un juego de suma cero destinado a garantizar su soberanía y a aumentar su poder internacional a costa de los demás. Para ello, tendrá que plantear la autonomía estratégica como una agenda en común con la región, donde también se valore la capacidad de su

socio para tomar decisiones como medio y como fin último de la relación.

En el ámbito económico

Las economías de ALC, que aún se están recuperando de la pandemia, están sufriendo ahora debido a la guerra en Ucrania y a las sanciones impuestas a Rusia, y además están expuestas a los elevados precios de la energía y los alimentos y al aumento de la inflación y los tipos de interés⁴⁵. En consecuencia, la estrategia de la UE de revitalizar la relación se evaluará en función de su capacidad para fomentar el comercio, la inversión y el empleo. Aunque hayan pasado los tiempos de los grandes acuerdos birregionales de liberalización comercial, la UE no debe ser la causa de que el acuerdo con el Mercosur fracase, en caso de que esto ocurra⁴⁶. Y especialmente si fracasa, será necesario redoblar los esfuerzos para modernizar los acuerdos existentes y, sobre todo, generar programas de fomento de la inversión y el comercio, tanto a nivel interregional como intrarregional.

44. Las polémicas declaraciones del presidente brasileño, Luiz Ignacio Lula da Silva, y del presidente colombiano, Gustavo Petro, sobre la guerra de Ucrania son un buen ejemplo de ello. Véase AP News, “Brazil’s Lula in Portugal amid Ukraine remarks controversy”. Véase también Fortín, C., Heine, J. y Ominami, C., “La renovada vigencia del no alineamiento activo”, *Política Exterior*, vol. 36, n.º 210, 2023, pp. 70-82. *The Economist* ha calificado las opiniones de la región sobre el orden internacional de “transaccionales”. *The Economist*, “How to survive a superpower split”, 11 April 2023.

45. Adler, G., Chalk, N. e Ivanova, A., “HYPERLINK” <https://www.imf.org/en/Blogs/Articles/2023/02/01/latin-america-faces-slowing-growth-and-high-inflation-amid-social-tensions> “Latin America faces slowing growth and high inflation amid social tensions”, *Blog del FMI*, 1 de febrero de 2023.

46. Después de veinte años de negociaciones, la UE y el Mercosur alcanzaron un acuerdo en 2019. Sin embargo, este no ha sido ratificado debido a las preocupaciones medioambientales de, sobre todo, los gobiernos alemán y francés. Véase Stender, F., “HYPERLINK” <https://blogs.lse.ac.uk/europpblog/2022/10/11/sitting-waiting-wishing-why-the-mercator-agreement-remains-on-hold/> “Sitting, waiting, wishing: Why the EUMercosur remains on hold”, *Blog de LSE*, 11 de octubre de 2022.

Sin embargo, no está en absoluto garantizado que la UE logre competir con éxito contra China y Estados Unidos, por lo menos si se tiene en cuenta que ambos países poseen los instrumentos y la capacidad de planificación estratégica de los que carece la UE. Si bien las inversiones chinas son sin duda atractivas, intensifican la dependencia de la región e incentivan la reprimarización de sus economías a costa de la fabricación y exportación de bienes y servicios, lo que debilita su autonomía. Para diferenciarse de China y Estados Unidos, la UE debe orientar las inversiones al apoyo del desarrollo sostenible mediante un programa de reindustrialización que incluya servicios y exportaciones de alto valor y un compromiso con los objetivos de equidad.

La calidad normativa y la seguridad jurídica son condiciones necesarias para ello. Como ha señalado la OCDE, cuyos “Indicadores de política y gobernanza regulatoria” (iREG) han trazado al detalle la —deficiente— calidad regulatoria en la región, este es un factor clave que limita su atractivo para la inversión privada⁴⁷. La UE, que ha presentado una gran cantidad de iniciativas para regular la economía digital —entre ellas el Reglamento General de

Protección de Datos (GDPR) y, más recientemente, las leyes de Mercados Digitales (DMA) y Servicios Digitales (DSA)— podría ayudar a modernizar los marcos reglamentarios. Estas normativas, destinadas a fomentar la competencia leal, aportar claridad jurídica a los activos digitales y proteger los derechos de privacidad de los ciudadanos, ya están teniendo sus efectos en la región y, por tanto, ambas partes deberían seguir estudiándolas.

Aunque los programas, presupuestos y garantías de la UE son fundamentales, le corresponderá al sector privado hacer el trabajo pesado. De ahí la importancia del plan de inversión presentado en la Cumbre UE-CELAC, que identifica los sectores prioritarios de interés común y los mecanismos para el establecimiento y la financiación de estas asociaciones público-privadas.

En el ámbito social

Como demuestra la recientemente aprobada Carta Iberoamericana de Principios y Derechos en Entornos Digitales, las agendas de valores comunes, aunque no bastan por sí solas, sí proporcionan una plataforma e incentivos para colaborar⁴⁸.

El compromiso de la UE con los

47. Véase OCDE, “OECD indicators of regulatory policy and governance (iREG) for Latin America 2019”, en *Government at a Glance: Latin America and the Caribbean 2020*, OCDE.

48. Véase XXVIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, “Together towards a just and sustainable Ibero-America”, *Carta Iberoamericana de Principios y Derechos en Entornos Digitales*, 25 de marzo de 2023.

derechos humanos, la democracia y los valores sociales en todos los ámbitos de su acción exterior debe ayudar a las sociedades de la región a encontrar en la UE el apoyo a sus labores de refuerzo de la protección de los derechos humanos y la buena gobernanza en sus propios países, promover la vuelta a la democracia donde corresponda —como en Venezuela y Nicaragua— y revertir los procesos de desinstitucionalización democrática como los observados en América Central⁴⁹.

Además, la UE puede desempeñar un papel fundamental en el impulso del capital humano en América Latina a través de la capacitación y la educación como complemento a sus paquetes de inversión, y contribuir así a garantizar la sostenibilidad de los procesos productivos y reducir la desigualdad.

Por último, el atractivo y la sostenibilidad de la inversión no solo están ligados al marco regulatorio para las empresas, sino también a las preocupaciones legítimas de la sociedad civil relacionadas con la corrupción, el autoritarismo, la ineficacia del gobierno y, en general, la inclusión social. Apoyar a la sociedad

civil de ALC y colaborar con ella con vistas a promover la rendición de cuentas y la transparencia de los gobiernos es una prioridad clave de la UE respecto a la región⁵⁰. Los actores de la sociedad civil deben ser una parte central de este proceso de asociación estratégica, porque son ellos quienes en última instancia exigirán procesos de transformación que aúnen el progreso económico y los valores.

La UE puede desempeñar un papel fundamental en el impulso del capital humano en América Latina a través de la capacitación y la educación como complemento a sus paquetes de inversión, y contribuir así a garantizar la sostenibilidad de los procesos productivos y reducir la desigualdad.

49. Mainwaring y Pérez-Liñán han señalado tres factores que explican el patrón de estancamiento democrático en América Latina: el primero, "actores poderosos que obstaculizan la profundización democrática"; el segundo, "unos deficientes resultados de gobierno que alimentan el descontento y allanan el camino a los populistas autoritarios"; y el tercero, "Estados híbridos que vulneran los derechos de los ciudadanos, no proporcionan seguridad ni servicios públicos de calidad y que son presa de intereses poderosos". Mainwaring, S. y Pérez-Liñán, A., "Why Latin America's democracies are stuck", *Journal of Democracy*, vol. 34, N.º 1, enero de 2023, pp. 156-170.

50. erificio Europeo de Acción Exterior, "Comunicación conjunta al Parlamento Europeo y al Consejo: La Unión Europea, América Latina y el Caribe: aunar fuerzas para un futuro común", 16 abril de 2019.

Conclusiones

El actual contexto de importantes cambios globales presenta una oportunidad a la UE y ALC para revitalizar una relación que durante mucho tiempo ha estado por debajo de sus posibilidades. Sin embargo, ambas partes tendrán que comprometerse en serio y tomar decisiones difíciles para que esta dé sus frutos. Por un lado, la UE y sus Estados miembros deben esforzarse por llevar a buen término las negociaciones con el Mercosur y ampliar y modernizar la red de acuerdos comerciales y de asociación existentes. También deben aumentar los recursos presupuestarios disponibles para ALC, tanto a nivel comunitario como de los países miembros, y ayudar a desarrollar un plan de inversiones que aproveche los recursos públicos y privados para cumplir las promesas y expectativas generadas por el Global Gateway.

Es legítimo que la UE busque el apoyo de la región en su afán por sostener el orden basado en normas frente a los desafíos que plantean Rusia y China, así como para ayudar a sus propias transiciones digital y ecológica. Sin embargo, no se debe plasmar la imagen de que la UE está exclusivamente interesada en explotar los recursos naturales y mercados de ALC para proteger su propia autonomía estratégica y conseguir sus votos en la ONU mientras ignora las necesidades y las preocupaciones de la región. ALC no necesita más

extractivismo, sea de sus materias primas o sus datos, sino verdaderos socios en el desarrollo de sus sectores industriales y servicios que fomenten el crecimiento y la inclusión social. Por otra parte, los países de ALC deben emprender una seria y profunda reforma regulatoria e institucional para atraer inversiones y capital extranjeros. Por tanto, al cooperar en la transición digital y ecológica justa, la UE y ALC podrían establecer una asociación más sostenible, orientada al largo plazo y centrada en los derechos humanos, la cual permita a ambas partes acometer retos y objetivos comunes.



El futuro de la universidad



Xavier Prats Monné *

Asesor para iniciativas estratégicas, UOC

*La Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea, América Latina y el Caribe de julio de 2023 ha sido una ocasión para profundizar la cooperación estratégica en materia de educación superior: un sector en plena transformación a ambos lados del Atlántico, esencial para el crecimiento sostenible y la reducción de las desigualdades. La expresión de esta nueva voluntad de colaboración estratégica podría ser la creación de una **Alianza Digital Universitaria UE-CELAC**.*

Tendencias globales de la educación superior

Es difícil identificar tendencias globales ante la gran diversidad entre países, instituciones y disciplinas. Pero sin duda se avecinan cambios radicales, tanto en el contexto en el que se desenvuelve la universidad como en la naturaleza misma de la universidad y de la educación.

Cambia el contexto en que se desenvuelve la universidad:

La pandemia de la COVID-19 puso en evidencia grandes carencias de las instituciones y sistemas tanto sanitarios como educativos: en capital

* Ha trabajado durante treinta años en la Comisión Europea. Como director general de Salud y Seguridad Alimentaria fue responsable de las políticas y programas de la Unión Europea en materia de salud pública, y como director general de Educación y Cultura fue responsable de programas como Erasmus, Marie Curie y Creative Europe. En octubre de 2018 dejó la Comisión Europea para convertirse en el Asesor Especial de Teach for All, una organización no gubernamental global que tiene la misión de fomentar las oportunidades educativas en todo el mundo. Es licenciado en Sociología por la Universidad Complutense de Madrid.

humano, estrategia, infraestructuras y tecnología, bien pocos países y organizaciones estaban preparados. A corto plazo, el cese temporal de las actividades presenciales redujo la demanda de educación superior y aumentó las desigualdades, con consecuencias a menudo dramáticas en ambas regiones como demostraron en 2020 los análisis de la Comisión Europea y de IESALC -UNESCO.

Pero a medio y largo plazo, la sed de educación en la sociedad del conocimiento no tiene límites: continuará la expansión extraordinaria de la demanda de educación, de nuevas competencias, de internacionalización, de movilidad física y virtual. Este auge en la demanda, que las universidades tradicionales no podrán satisfacer por sí solas, es lo que provoca la llegada constante de nuevos actores, con niveles muy variables de calidad académica.

Está cambiando también la distribución global del talento, sobre todo por la emergencia de nuevos países y actores. Por ejemplo, hoy China ya tiene tantos estudiantes extranjeros como el Reino Unido y cuatro veces más que España; como consecuencia de la movilidad e internacionalización creciente, el número de grados impartidos por universidades de la Europa continental en idioma inglés se ha multiplicado por 50 en 10 años (2009-2018).

Y quizá el factor de mayor impacto a largo plazo: la pandemia ha provocado

un énfasis y toma de conciencia del potencial de las universidades y de la cooperación científica internacional para resolver los retos ambientales y socioeconómicos, para defender el pensamiento crítico y la democracia, y para reducir las desigualdades.

La transformación digital llega a la universidad

Este nuevo contexto significa que la universidad y la educación tienen un gran futuro —aunque sólo sea por la necesidad de nuevos conocimientos y habilidades, y porque el pensamiento crítico es el requisito previo de una sociedad democrática—. Pero no serán la universidad ni la educación tal como las conocemos.

La relación entre educación y tecnología ha sido objeto de acaloradas discusiones desde que Thomas Edison predijo, en 1913, que en diez años las escuelas ya no necesitarían libros: el cinematógrafo que él mismo inventó iba a ser una herramienta pedagógica imbatible. Desde aquel entonces, ha habido mucha discusión y poco consenso sobre el impacto de la tecnología en la educación. Muchos todavía son escépticos: si mañana Galileo o Newton visitaran un campus universitario, reconocerían perfectamente su entorno y organización. Su gran sorpresa sería ver cuántas mujeres están aprendiendo, enseñando e investigando.

Si los principios básicos y las herramientas de la educación han sobrevivido a través de los siglos, ¿por qué no sobrevivirían el XXI? La pandemia ha dado la respuesta definitiva a esta pregunta: la adopción de educación *online* e híbrida es imparable. Nuestras sociedades están digitalizadas desde hace 25 años; con la pandemia, se ha digitalizado también la educación. La tecnología ha invadido el único sector que seguía insensible y a veces incluso indiferente a ella: la educación.

Las universidades están perdiendo progresivamente el monopolio de la creación, de la transmisión y de la certificación del conocimiento. Basta comparar el mundo de hoy con el de hace apenas 25 años: sin Wikipedia, la única fuente de conocimiento era el profesor; sin Google, la única forma de transmisión del conocimiento era la Universidad; sin Coursera, la única forma de certificación era la administración pública. Sobre todo, los sistemas universitarios y las instituciones educativas no consiguen adaptarse al ritmo de los cambios en las necesidades de la sociedad del conocimiento y al impacto de la era digital.

Se estima que el valor del mercado global del sector *EdTech* se triplicará entre 2022 y 2030, llegando a representar 450.000 millones de dólares. Y lo que es aún más importante: la digitalización, la inteligencia artificial, el aprendizaje en

línea crearán servicios y descubrirán públicos nuevos: estudiantes internacionales fuera del campus; perfiles demográficos más amplios; cursos modulares en lugar de grados y programas completos.

Pero la tecnología presenta también desafíos sin precedentes que las universidades no podrán ignorar. Por ejemplo, el riesgo de determinismo: dado que las tecnologías no olvidan nada, los estudiantes pueden verse limitados por su propio pasado. Un simple algoritmo predictivo del rendimiento futuro podría negarle a cualquier joven, desde una edad temprana, la oportunidad de demostrar su capacidad para mejorar o su libertad de aprender. No es un problema menor.

Una nueva misión para la universidad

Los cambios en el contexto global y la digitalización contrastan con la estabilidad que ha caracterizado hasta ahora a los sistemas universitarios, tanto en Europa como en Iberoamérica. Desde la creación de la Universidad Humboldt en 1810, la mayor ambición de cualquier universidad es la excelencia, definida exclusivamente entre pares académicos de disciplinas independientes; esta misión sigue siendo muy importante, naturalmente; pero a medida que más y más personas adquieren un título universitario tradicional, surgen preguntas sobre el coste, el valor añadido, y las alternativas a la universidad tal como la conocemos.

En estos tiempos de cambio tan repentino y de retos sociales tan complejos, las universidades deben aspirar a tener, y demostrar, un mayor impacto en la sociedad. Si las universidades pierden el monopolio del conocimiento, ¿para qué sirve una universidad en el siglo XXI?

Cabe preguntarse si tiene sentido organizar las universidades verticalmente por disciplinas, cuando sabemos que el conocimiento y la innovación son hoy por encima de todo interdisciplinarios. No parece lógico ofrecer exclusivamente títulos a jóvenes que empiezan su trayectoria profesional, cuando la mayoría de los ciudadanos van a necesitar una suscripción vitalicia que les permita acceder al conocimiento producido por la universidad. Y quizá ya no es lógico suponer que la norma debe ser formarse en una sola institución, en lugar de una red internacional como las European University Alliances, creadas hace apenas dos años y a las que ya pertenecen más de 300 universidades.

Conociendo las dificultades y limitaciones que padecen la mayoría de las universidades a ambos lados del Atlántico, puede parecer irrealista pedir cambios tan radicales: en un ecosistema cada vez más conectado las universidades son instituciones complejas, organizadas verticalmente por departamentos y disciplinas. Se espera de ellas que hagan cada vez más con menos: mejores contenidos con menos recursos y con un equilibrio

inalcanzable entre investigación intensiva y enseñanza de calidad.

Pero las universidades pueden desempeñar este nuevo papel si obtienen más autonomía para definir sus estrategias, menos restricciones administrativas y más fondos para lograr impacto. A cambio, deberán ofrecer más transparencia, asumir más responsabilidad sobre sus resultados y demostrar con datos su utilidad para la sociedad.

No se trata de producir mejores cursos, sino de demostrar una mayor utilidad para la sociedad: preparar a los jóvenes –y a los no tan jóvenes– para el mundo en el que vivirán, no para el pasado en que hemos vivido. Para seguir siendo atractivas y pertinentes, hoy las universidades deben:

- **Además de ofrecer educación e investigación, establecer conexiones y redes multilaterales: ser una plataforma abierta y un referente de confianza y seguridad de transmisión del conocimiento, en un mundo que ha perdido la confianza en las instituciones públicas, en la cooperación multilateral y en el valor de la ciencia.**

- **Pasar de un modelo de negocio excluyente, de claustros cerrados, difícil de compartir y dirigido a estudiantes cautivos, a establecer y articular un proyecto inclusivo para la sociedad. Los claustros generan claustrofobia: la universidad debe ser la habilitadora de un futuro para**

todos, no solo para los más jóvenes o capacitados; esto requiere un nuevo modelo de gobernanza basado en alianzas y de colaboración.

La cooperación universitaria UE-CELAC hoy

La primera cumbre UE-CELAC, hace ahora diez años, ya incluyó la educación superior como un posible elemento del diálogo: reconocía la importancia de los programas de educación superior para la cooperación académica y estudiantes internacionales, y de la movilidad del personal académico e investigadores entre las dos regiones. Esta voluntad de cooperación se ha manifestado hasta la fecha mediante el programa Erasmus+, que ha organizado la movilidad de más de 10.000 estudiantes, investigadores y personal universitario y más de 1.500 proyectos de colaboración UE-CELAC.

Las diferencias en el nivel de integración dentro de cada región han impedido ir más allá de la movilidad Erasmus. Por una parte, la UE tiene un nivel muy elevado de cooperación universitaria, mediante el Espacio Europeo de Educación Superior y el “proceso de Bolonia”, impulsado desde hace ya un cuarto de siglo por las propias universidades europeas. Y, sin embargo, la UE no tiene ningún poder decisorio formal en materia de educación: sus instituciones no pueden, ni deben, decir a los países cómo tienen que organizar sus sistemas educativos.

Por otra parte, las cumbres iberoamericanas son importantes para el diálogo de la región, y tres décadas de reuniones de jefes de Estado y de Gobierno han producido resultados concretos también en materia de educación superior:

- **El Sistema Iberoamericano de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (SIACES), surgido de la Cumbre de Guatemala en 2018, puede facilitar acuerdos entre Agencias Nacionales para la armonización de los sistemas y la confianza mutua.**
- **El impulso del Campus Iberoamérica en 2019 constituyó un progreso para la movilidad iberoamericana: ya en 2021 su plataforma registró 56.600 movi­lidades académicas correspondientes a más de 950 programas.**
- **La Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), el organismo internacional al servicio de Iberoamérica, tiene excelentes iniciativas; por ejemplo, acaba de lanzar con la UOC (Universidad Abierta de Cataluña) un programa conjunto de becas en e-learning para docentes de toda Iberoamérica.**

Sin embargo, en los 30 años transcurridos desde el comienzo de las cumbres iberoamericanas, los ministros de educación superior se reunieron una sola vez, en febrero de 2020, por iniciativa de

la SEGIB; los ministros de ciencia e innovación impulsaron una estrategia iberoamericana de innovación en 2021.

El Espacio Iberoamericano del Conocimiento (EIC), como ámbito de confluencia de políticas, instrumentos y agentes de la educación superior, la ciencia y la innovación, está en sus comienzos. El Campus Iberoamérica, como marco iberoamericano de movilidad, es todavía un proyecto en ciernes. La SEGIB tiene medios y mandato limitados: por muchos y notables que sean sus esfuerzos, en su formato actual difícilmente irán más allá de las declaraciones genéricas de intención.

Todas estas iniciativas pueden tener un impacto considerable si se le otorga un presupuesto significativo y objetivos cuantificados y verificables. Pero el ritmo de estos avances no parece corresponderse con la urgencia y complejidad de los retos educativos de Iberoamérica.

El potencial de una cooperación estratégica UE-CELAC

A pesar de la diversidad entre países e instituciones, los grandes retos de la educación superior son similares a ambos lados del Atlántico, y la agenda de reformas es similar para cualquier institución y país: promover el pensamiento crítico y el uso de datos; flexibilizar la educación, con

menos contenidos y más competencias; aumentar la digitalización y el acceso de los estudiantes más vulnerables; mejorar la calidad de la investigación e innovación; y quizá lo más importante: modernizar la profesión docente.

A pesar de la diversidad entre países e instituciones, los grandes retos de la educación superior son similares a ambos lados del Atlántico.

La UE y la CELAC no tienen un instrumento jurídico o competencias compartidas en materia de educación. Pero la experiencia de la UE demuestra que la profundización de la cooperación en educación no depende de poderes o competencias supranacionales, sino de tres factores:

- **La voluntad de los gobiernos de fomentar la transparencia sobre los sistemas, la cooperación y la movilidad con incentivos financieros. La UE no puede decirles qué deben hacer, pero sí qué tal lo están haciendo.**
- **La asignación de recursos suficientes para crear impacto sistémico. El programa Erasmus de movilidad y cooperación recibe cada año aproximadamente 2.200 millones de euros y genera medio millón de movilidades de estudiantes y docentes.**

• **Sobre todo, de la voluntad de las universidades de integrarse y ser más transparentes. El proceso de Bolonia no nació por la iniciativa de un grupo de gobiernos, sino con la declaración sobre valores universales de un colectivo de 80 universidades europeas.**

Así que lo esencial no es saber qué hacer, sino cómo hacerlo y con qué medios. No es definir una agenda de cooperación UE-CELAC, sino implementarla. Ya existen proyectos excelentes sobre calidad educativa, finanzas, internacionalización. ¿Es suficiente el intercambio de buenas prácticas? ¿Se puede aspirar a más? La pregunta no es si hay que ampliar las buenas prácticas a nuevos ámbitos, sino si hay interés y argumentos para profundizar el nivel de cooperación entre las universidades europeas e iberoamericanas. Por ejemplo:

- **Crear títulos compartidos, una especialización entre los miembros con grados conjuntos y la ambición de crear a largo plazo un espacio universitario común.**
- **Reforzar la capacidad y el mandato de instituciones de acreditación, certificación y evaluación como el Instituto Internacional para Aseguramiento de la Calidad de la red CINDA de universidades.**
- **Asumir objetivos comunes de gobernanza universitaria; por ejemplo, en materia de igualdad de género y diversidad.**

La tarea principal de las universidades del siglo XXI, en Europa como en Iberoamérica, es establecer una nueva gobernanza y eliminar los obstáculos a la libre circulación de las ideas.

Una Alianza Digital Universitaria UE-CELAC

La digitalización y la tecnología representan no solamente el futuro de la educación, sino también el aspecto más prometedor para la cooperación futura UE-CELAC. Para hacer frente a los retos de la educación superior a ambos lados del Atlántico y aprovechar el potencial de la tecnología, se podría considerar la creación de una Alianza Digital Universitaria UE-CELAC.

La Alianza Digital Universitaria (ADU) sería similar a una de las 44 Alianzas Universitarias Europeas, creadas desde 2021 por la Iniciativa Universitaria Europea (IUE) respaldada por el Consejo Europeo de Gotemburgo de 2017. Tomaría la forma de una asociación a largo plazo entre varias universidades de los países miembros de la UE y de la CELAC, incluyendo tanto universidades en línea como aquellas presenciales que deseen aumentar su capacitación digital. La ADU tendría las características siguientes:

Razón de ser y valor añadido

La ADU abordaría tres desafíos clave, comunes a las instituciones de educación superior de ambas regiones: digitalización, inclusión y aprendizaje permanente. El desarrollo del capital humano y la educación han sido identificados por la UE y otros organismos multilaterales como un desafío clave para la CELAC. En la actualidad, la cooperación entre las instituciones de educación superior se limita a la movilidad, es principalmente bilateral y no se centra en la digitalización.

Misión

La misión de Alianza Digital Universitaria UE-CELAC (ADU) sería doble: a) establecer una universidad digital inclusiva, ampliando el acceso a la educación superior de calidad y el aprendizaje permanente a todos los ciudadanos de la UE y de la CELAC, en cualquier momento, desde cualquier lugar, independientemente de sus circunstancias personales o profesionales, su edad, género, nacionalidad, limitaciones de tiempo o lugar de residencia; y b) contribuir a la transformación digital y modernización de las instituciones de educación superior de ambas regiones, apoyándolas en la integración de tecnologías digitales para la educación.

Modelo

La ADU se inspiraría en la Iniciativa Universitaria Europea (IUE), que desde 2022 incluye más de 340 universidades repartidas en 44 Alianzas Universitarias Europeas. Más concretamente, se inspiraría en el modelo de OpenEU, que reúne a las principales universidades digitales europeas con un total de 400.000 estudiantes.

Organización

Al igual que las 44 alianzas EUI, la ADU sería una asociación a largo plazo entre varias universidades de los países de la UE y de la CELAC, incluyendo tanto universidades en línea como presenciales que deseen aumentar su capacitación digital. Contaría con el apoyo de una secretaría ubicada en una de las universidades de la propia ADU (como las Alianzas EUI), y con la asesoría de la Comisión Europea y de la SEGIB. Los costes operativos de la ADU serían comparables a los de una alianza EUI.

Objetivos específicos

Los objetivos de la ADU podrían ser similares, pero inicialmente menos estrictos, que los de las alianzas universitarias de la UE. Incluirían compartir buenas prácticas, desarrollar estándares y currículos comunes, brindar asistencia técnica y recursos para el aprendizaje en línea y combinado, títulos conjuntos. En la fase preparatoria, deberían determinarse

factores clave como los requisitos de participación, organización y presupuesto.

Hace tres años, la primera reunión de los ministros de educación superior iberoamericanos acordó la formulación de una propuesta de estrategia iberoamericana para la transformación digital de la educación superior, a partir de un diagnóstico de la situación actual. Una ADU UE-CELAC DUE reforzaría esta estrategia, que ya incluye la posibilidad de poner en

marcha una plataforma para la difusión e intercambio de buenas prácticas en la materia.

La tarea principal de las universidades del siglo XXI, en Europa como en Iberoamérica, es establecer una nueva gobernanza y eliminar los obstáculos a la libre circulación de las ideas: ésta es su oportunidad de proponer, con su ejemplo, nuevos modelos de colaboración multilateral dignos de la sociedad del conocimiento.



Educar para una Iberoamérica en transición



Mariano Jabonero*¹

Organización de Estados Iberoamericanos (OEI)

Iberoamérica es una región con un potencial que aún tiene que terminar de gestarse y de acontecer. En esta dirección, la educación se posiciona como una herramienta esencial con la que contar: su papel en la vida de las sociedades y en sus transformaciones es crucial. Tres objetivos forman parte de este proceso de desarrollo en transición: ser digitalmente capaces, socialmente justos y ambientalmente responsables.

Introducción

Iberoamérica es una región de contrastes y contradicciones. Por un lado, se posiciona como una de las regiones más cohesionadas del mundo. La cultura, lenguas, historia y valores que comparten los países que la conforman genera un vínculo fraternal natural. Es más, los ciudadanos de nuestros países viven desde hace siglos insertos en una dinámica de encuentro e intercambio constante, que ha acabado componiendo en varios planos una rica y diversa comunidad

* Licenciado en Filosofía y en Ciencias de la Educación por la Universidad Complutense de Madrid, con estudios de postgrado en supervisión e investigación educativa. Fue inspector de educación en Barcelona y Madrid y, posteriormente, ocupó puestos directivos en el Ministerio de Educación español. En diferentes momentos, y con distintos programas, ha trabajado en todos los países iberoamericanos como consultor o experto de UNESCO, PNUD, OEA y OEI. Fue profesor en la Facultad de Educación de la Universidad Complutense de Madrid y es autor de numerosos artículos, conferencias y textos, especialmente referidos a la educación y a Iberoamérica. Entre 2003 y 2010 fue director general de la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI). Fue elegido Secretario General de la OEI en abril de 2018. Cuenta con numerosos reconocimientos por su dedicación a la educación y la cultura, entre ellos, la Orden de Alfonso X El Sabio.

1. Agradezco el asesoramiento recibido de las Dras. Ana Capilla y Esther Lence para la redacción de este artículo.

iberoamericana. A ojos del resto del mundo esta comunión (común – unión) de 23 sociedades existe, porque todos y cada uno de nosotros nos sentimos parte de la misma y reconocemos aquello que nos une y porque, aunque intangible, es real. Forma parte de nuestro día a día, desde las lenguas que hablamos, a la cultura o gastronomía que consumimos. Incluso condiciona decisiones mucho más trascendentales, como dónde estudiar, dónde emigrar o, en casos lamentables y aún más numerosos de lo que nos gustaría, dónde encontrar refugio.

La educación superior ha pasado de ser un espacio privativo del mundo académico, a ser una política pública que, junto con la ciencia, está cada vez más liderada por nuestros gobiernos y con una progresiva participación del mundo empresarial.

Por otra parte, la institucionalización de la comunidad iberoamericana y su articulación a través del modelo de Cumbres Iberoamericanas hoy se enfrenta a urgentes necesidades de cambios ante una realidad muy distinta de su momento fundacional en 1991. Parece que los dirigentes de la región no son capaces de trasladar al plano político el cambio antes mencionado,

tan presente por el contrario en la vida cotidiana de sus ciudadanos. A pesar de que las ventajas de afrontar desde la unidad los retos actuales son claros, la proliferación de proyectos de integración regional y subregional parecen cuestionar esa evidencia.

El 26 de octubre de 1949, hace ya 74 años, se celebró en Madrid el I Congreso Interiberoamericano de Educación, origen de la Oficina de Educación Iberoamericana que con el tiempo se convirtió en la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI). La educación se situó y hoy se mantiene como nexo primigenio de la cooperación iberoamericana, como área donde se despliega originariamente la colaboración entre las sociedades de la región. Numerosas razones explican por qué se eligió la educación como base sobre la que construir la cooperación iberoamericana, pero resulta significativo porque la educación es, sobre todo, un compromiso con el futuro.

La OEI es, en consecuencia, la institución decana del sistema de cooperación iberoamericano y ha entendido siempre que su función es construir un futuro compartido en Iberoamérica a partir de aquello que nos permite conseguir que ese avenir sea más prometedor: educación, ciencia y cultura. Como reza nuestro lema, en la OEI “hacemos que la cooperación realmente suceda” para que todos podamos disfrutar de sociedades más prósperas y libres.

Los países de la región avanzan hacia ese objetivo a diferentes velocidades; así a lo largo de décadas se han producido periodos de estancamiento e, incluso, de retroceso. Aunque una parte significativa de ellos han conseguido “graduarse” y han pasado de ser países en desarrollo a países de renta media. Para ellos, la CEPAL y la OCDE acuñaron el concepto de desarrollo en transición, que contempla a aquellos países que, siendo de renta media, están todavía adaptándose a los cambios que caracterizan los siglos XX y XXI. Este proceso está traduciéndose en un agravamiento de la desigualdad en América Latina y el Caribe (ALC). Muchos de estos países se encuentran hoy fuera de la cooperación al desarrollo tradicionalmente ejercida, aunque todavía tengan mucho camino por recorrer. ALC no es una región sin avance, grandes han sido los logros de los países que la conforman, pero aún estamos lejos de poder hablar de estados de bienestar.

Bajo esta perspectiva, mayores son los motivos para apostar por la educación y por hacerlo cooperativamente, porque las transiciones tratan sobre el futuro. En esa dirección, en la OEI el trabajo en educación se encuentra dividido en tres áreas: educación

básica, educación técnico-profesional y educación superior, las tres con la transición digital como eje vertebrador.

Concretamente la educación superior se posiciona dentro de la organización como una de las áreas de mayor crecimiento en los últimos 5 años, siendo 2018 el año en el cual esta etapa decidió constituirse con entidad propia. El motivo de ello fue el gran crecimiento que las universidades estaban viviendo en Iberoamérica. En 2023, se calcula que el número de universidades en Latinoamérica supera las 3.900². El incremento de la matrícula universitaria en la región ha sido sostenido en los últimos años, con un 3,7%³. Esto se traduce en que el número de estudiantes en la educación superior ha aumentado de casi 25 millones en 2011 a casi 33 millones en 2020⁴. La región está viviendo los frutos de décadas trabajando por la democratización de la educación básica y media y ello se contempla en el incremento de esos números. Como consecuencia de este proceso, la educación superior ha pasado de ser un espacio privativo del mundo académico, a ser una política pública que, junto con la ciencia, está cada vez más liderada por nuestros gobiernos y con una progresiva participación del mundo empresarial.

2. Ranking web of universities [en línea] [consulta: 15 de junio de 2023]. Disponible en: [LatinoAmerica | Ranking Web de Universidades: Webometrics clasifica 32000 Instituciones de Educación Superior](#)

3. OCTS - OEI. *Papeles del Observatorio: Panorama de la Educación Superior en Iberoamérica a través de los Indicadores de la Red INDICES* [en línea]. 2023. N°25. Pág. 5. ISSN: 2415-1785. Disponible en: [OEI | Publicaciones | Papeles del Observatorio. Panorama de la Educación Superior en Iberoamérica a través de los](#)

Indicadores de la Red INDICES

4. Ídem.

Con esta intención, en 2020 fundamos la estrategia Universidad Iberoamérica 2030, la cual, aunando los ámbitos de educación superior y de ciencia⁵, persigue “la construcción de un espacio compartido de educación superior e investigación que contribuya al progreso, bienestar y desarrollo sostenible de Iberoamérica, así como al cumplimiento de la Agenda 2030”⁶. Para ambos pilares de la estrategia se persigue el fortalecimiento de las instituciones, partiendo de una agenda compartida de cooperación. Propiamente las metas que esta contiene responden a intereses comunes, no solo de los países iberoamericanos, sino también de los países europeos. La relación entre la Unión Europea e Iberoamérica resulta en este sentido oportuna y necesaria: teniendo bienes comunes que conseguir conjuntamente, un mayor acercamiento birregional resulta pertinente.

A través de las áreas misionales de la Organización, específicamente refiriéndose este escrito a la aportación desde la educación superior, estamos dirigiendo el desarrollo en transición de la región hacia tres hitos que, compartidos con la Unión Europea,

generan una invitación natural para cooperar: transición digital, transición justa y transición verde. En torno a ellas definimos la nueva cooperación educativa y científica iberoamericana.

Transición digital

La revolución digital supone quizás la transformación más representativa de finales del siglo XX y lo recorrido del XXI. Igual que ha condicionado el funcionamiento de muchos ámbitos de la vida cotidiana, la educación se encuentra en transición hacia nuevos modelos y especialmente la pandemia de la COVID-19 dejó al descubierto esta necesidad. La ausencia de recursos y conocimientos digitales mostró la deficiencia que el sistema iberoamericano estaba presentando en este parecer. En la educación básica se mostró que más del 40% de los niños, niñas y jóvenes de la región no tenían acceso a internet ni dispositivos, por lo que solo poco más de la mitad pudieron participar en alguna actividad de aprendizaje virtual durante ese período⁷. En la etapa educativa superior, la cantidad de universidades de América Latina y el Caribe con una estrategia de digitalización era solamente del

5. De acuerdo con la Red de Indicadores de Ciencia y Tecnología (RICYT), en 2020 el 58% de los investigadores se desempeñaban en una universidad y estas ejecutaban el 33% de la inversión en I+D.

6. OEI. Programa-Presupuesto 2023-2024 [en línea]. Madrid: OEI. 2022. Pág. 56. Disponible en: OEI | Secretaría General | Publicaciones | Programa Presupuesto 2023-2024

7. United Nations Children's Fund and International Telecommunication Union. How many children and young people have internet access at home? Estimating digital connectivity during the COVID-19 pandemic [en línea]. Nueva York: UNICEF. 2020. Pág. 5. Disponible en: How many children and young people have internet access at home? - UNICEF DATA

8. PIEDRABUENA, Agustina. La digitalización de la Universidad: de la fontanería a la filosofía. En: Agenda Pública - El País [en línea]. 16 de abril de 2018. [consulta: 21 de junio de 2023]. Disponible en: La digitalización de la Universidad: de la fontanería a la filosofía | Agenda Pública (elpais.com)

40%⁹, por lo que la mayor parte de la responsabilidad para seguir impartiendo clases y evaluando recayó en los esfuerzos de los docentes. La brecha digital se hizo evidente y también la brecha social, económica y de desarrollo que estaban siendo alimentadas por ella.

Contemplando este contexto y previendo las consecuencias que podían derivar de ello, la propuesta que se presenta desde la OEI es la de apoyar de manera estructural esta transformación de la educación en todas sus etapas, a través de alianzas público-privadas, de modo que se asiente en un modelo híbrido. Asimismo, se invita a la Unión Europea a cooperar en este reto de instaurar una verdadera cultura digital, impulsada por la apropiación de las tecnologías emergentes, por la generación de metodologías innovadoras y por la capacitación docente en competencias digitales.

Por ejemplo, en educación básica, la OEI ha comenzado a responder a ello, junto con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF) y la Agencia Española para la Cooperación y Desarrollo (AECID), y nueve gobiernos de países de Iberoamérica, mediante el desarrollo de un modelo de educación híbrida, que va más allá de la simple combinación de educación

presencial y educación a distancia y que busca integrar a toda la comunidad educativa —con principal énfasis en los docentes— en el proceso de enseñanza-aprendizaje, cada uno desde su papel.

Centrando la mirada en educación superior, cabe considerar la especial importancia que la transformación digital del modelo educativo adquiere en esta etapa. Como se indicaba anteriormente, la democratización de la educación superior se está haciendo notable desde hace unos años. Sin embargo, es cierto que todavía esta etapa educativa resulta inaccesible para ciertos grupos sociales, como son las personas que se encuentran en zonas rurales, las que requieren de flexibilidad en las condiciones académicas a raíz de su situación familiar o por necesidad de combinar estudio y trabajo, comunidades indígenas y afroamericanas, y también aquellas cuya salud les dificulta la asistencia presencial a las universidades. Para estos casos, la educación a distancia tiene la posibilidad de representar una vía de acceso a esta etapa educativa, acercando la universidad a esos hogares. Junto a ello, se prevé que para 2030 el número de estudiantes de educación superior en la región alcance alrededor de los 45 millones⁹, siendo la digitalización una gran aliada en la tarea de atenderlos.

9. SIGALÉS, C. *La transformación digital de las universidades: Más allá de la pandemia*. En Pódium: La transformación digital [en línea]. 2021. N° 9, pág. 15 [consulta: 20 de junio de 2023]. Disponible en: OEI | Publicaciones | Podium: Revista Iberoamericana de Educación e Innovación para la Productividad, N° 9, junio de 2021

La transición digital se materializaría en este sentido en la educación a distancia (total o híbrida). Respecto a ello, antes de la pandemia, las universidades iberoamericanas ya reconocían demandas de esta modalidad. Su número de matrículas experimentó un importante crecimiento, en alrededor de un 90% entre 2011 y 2020, de 11,45% en 2011 a 20,38% en 2020¹⁰. Este aumento de alumnos optando por esa posibilidad aconsejó focalizar esfuerzos a favor de la calidad en la modalidad a distancia.

La digitalización de las universidades tanto europeas como latinoamericanas es una notable oportunidad para fomentar la cooperación interinstitucional y generar sinergias.

Esta tarea se materializó a partir de 2020, cuando, junto con la Red Iberoamericana para el Aseguramiento de la Calidad en la Educación Superior (RIACES), se comenzó a configurar el primer instrumento de acreditación de la calidad de la educación a distancia completamente iberoamericano: el sello Kalos Virtual Iberoamérica (KVI). Está compuesto por expertos de

calidad de ambas partes del Atlántico con una batería de criterios comunes a las agencias de calidad de los países, lo cual permite incrementar la comparabilidad. Ya han sido evaluadas por este instrumento titulaciones de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), la Universidad Técnica Particular de Loja (UTPL) en Ecuador, la Universidad Nacional Abierta y a Distancia (UNAD) de Colombia y la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED) de España; alrededor de 25 titulaciones están previstas para comenzar la convocatoria abierta.

La digitalización de las universidades tanto europeas como latinoamericanas es una notable oportunidad para fomentar la cooperación interinstitucional y generar sinergias, por ejemplo, posibilitando a las socias latinoamericanas el acceso a las alianzas que provee Erasmus+ o la iniciativa de Universidades Europeas. La adopción de tecnologías emergentes podría ser llevada a cabo por las instituciones de ambos continentes en conjunto, generando el espacio para que las universidades europeas acompañen a universidades de América Latina y el Caribe en su proceso de transformación y en el fomento de una verdadera cultura digital: crear una alianza educativa digital birregional.

Es importante tomar en consideración que las instituciones de ambas regiones

10. Red Índices [en línea] [consulta: 15 de junio de 2023]. Disponible en: app.redindices.org/ui/v3/comparative.html?indicator=PCTESTUDPRIMITXMOD&family=ESUP&start_year=2011&end_year=2020

también cuentan con destinatarios, necesidades y retos en común. Un ejemplo del primero son aquellos profesionales a quienes el mercado laboral demanda actualizar sus conocimientos y competencias para responder a las transformaciones, cada vez más continuadas, de los puestos de trabajo que ocupan, pero cuyo horario laboral no permite este compromiso.

Entre las necesidades comunes podríamos señalar la internacionalización de la educación superior, respondiendo a una globalización muy presente que demanda profesionales globales. La digitalización puede contribuir en este aspecto a la automatización de los procesos administrativos de la gestión de intercambios, así como al acceso más sencillo a la información requerida. Desde la OEI, junto con el asesoramiento de un grupo de expertos y académicos, se ha llevado a cabo el diseño de una plataforma cuyo fin es agilizar la comunicación entre actores en las movilidades académicas con el objetivo de fomentar las experiencias internacionales del alumnado.

Finalmente, como reto común podría subrayarse la incorporación de la inteligencia artificial a la universidad. De los 33 países de América Latina y el Caribe, 14 son aquellos cuyos

gobiernos tienen alguna preparación para aprovechar las ventajas de la inteligencia artificial y únicamente Argentina, Brasil, Chile, México y Uruguay han desarrollado políticas y estrategias de IA lideradas por sus gobiernos¹¹. Siendo así, desde la OEI se quiere potenciar esta transición, ya que se considera prometedor su aprovechamiento. Por ejemplo, en clave lingüística es valiosa la contribución que herramientas de traducción automáticas pueden tener para la divulgación científica. Considerando la hegemonía del inglés en este ámbito, tanto el español y el portugués, como muchas de las lenguas nacionales europeas, quedan ocultas en el ámbito de la producción científica. Por tanto, la incorporación de aplicaciones de la inteligencia artificial como la expuesta son completamente pertinentes tanto para educación superior latinoamericana como para la europea.

Transición justa

La transición digital, al igual que la verde, tienen en su razón de ser la misma justicia social, contemplándola como objetivo y también como premisa. Se han expuesto las oportunidades que puede traer la transición digital de la educación superior, suponiéndola una opción transformadora para muchos

11. CEPAL. *Datos y hechos sobre la transformación digital: informe sobre los principales indicadores de adopción de tecnologías digitales en el marco de la Agenda Digital para América Latina y el Caribe* [en línea]. Santiago: Cepal. 2021. Pág. 40. Disponible en: [Datos y hechos sobre la transformación digital: informe sobre los principales indicadores de adopción de tecnologías digitales en el marco de la Agenda Digital para América Latina y el Caribe](https://datos.bancomundial.org/tema/transformacion-digital/informe-sobre-los-principales-indicadores-de-adopcion-de-tecnologias-digitales-en-el-marco-de-la-agenda-digital-para-america-latina-y-el-caribe) (cepal.org)

iberoamericanos con acceso limitado a la educación superior tradicional o una posibilidad para seguir actualizando sus competencias y estar más capacitados ante las demandas del mercado laboral. Los efectos de la democratización del nivel universitario pueden generar, en un primer nivel, el acceso a trabajos con condiciones más dignas y mejor remunerados y, en un segundo nivel, un aumento en los niveles de productividad nacionales.

En América Latina y el Caribe más del 50% del empleo es informal y la tasa de ocupación, de un 51,2%.

Entre 1960 y 2017, el crecimiento de la Productividad Total de los Factores en América Latina y el Caribe fue del -0,11¹². Una de las razones esenciales, junto con la debilidad institucional de los países, es la situación del mercado laboral. Por una parte, en el sector empresarial se encuentra la dificultad para encontrar a los perfiles profesionales buscados —casi el 50%

de los empresarios declara tener dificultad para cubrir las vacantes con las que cuentan¹³—. A su vez, el uso de la mano de obra es ineficiente, los empleos no son productivos, ni el trabajo decente, y las desigualdades sociales caracterizan el mercado laboral, revelándose, por ejemplo, en las diferencias salariales. En América Latina y el Caribe más del 50% del empleo es informal¹⁴ y la tasa de ocupación, de un 51,2%¹⁵. Se considera subrayable, como nexo común de estos factores, la falta de capacidades que tienen los profesionales iberoamericanos respecto a lo que se les demanda. Destacan la falta de experiencia, la escasez de habilidades técnicas (muchas relacionadas con las TIC) y también de capacidades transversales; más específicamente, son muy demandados el desarrollo de metodologías ágiles, la creación de contenido digital y la capacidad para analizar grandes volúmenes de información¹⁶.

Siendo este el contexto, una transición justa se dirige hacia un sistema productivo justo, en el cual participen

12. BID. 2018 *Latin American and Caribbean Macroeconomic Report: A Mandate to Grow* [en línea]. BID. 2018. Pág. 14. Disponible en: [Informe-macroeconómico-de-América-Latina-y-el-Caribe-2018-La-hora-del-crecimiento.pdf](#)

13. OEI. *Educación superior, productividad y competitividad en Iberoamérica* [en línea]. Madrid: OEI. 2021. Pág. 26. Disponible en: [OEI | Secretaría General | Publicaciones | Educación superior, productividad y competitividad en Iberoamérica](#).

14. OEI. *Educación superior, productividad y competitividad en Iberoamérica* [en línea]. Madrid: OEI. 2021. Pág. 7. Disponible en: [OEI | Secretaría General | Publicaciones | Educación superior, productividad y competitividad en Iberoamérica](#)

15. OIT. *Panorama Laboral 2020 América Latina y el Caribe* [en línea]. OIT. 2018. Pág. 30. Disponible en: [wcms_764630.pdf \(ilo.org\)](#)

16. OEI. *Educación superior, productividad y competitividad en Iberoamérica* [en línea]. Madrid: OEI. 2021. Pág. 30. Disponible en: [OEI | Secretaría General | Publicaciones | Educación superior, productividad y competitividad en Iberoamérica](#)

ciudadanos con trabajos dignos a los que puedan responder con sus habilidades, ante lo cual la educación superior, como se ha ido señalando, es una importante contribuyente en su adquisición. Se trata de un sistema en el que la aportación a la productividad es apoyada por todos, es decir, un sistema que parte de ofrecer las mismas oportunidades a todas las personas que lo forman, independientemente de su color, sexo o edad. Solo de esta forma el ejercicio de la ciudadanía será verdaderamente pleno, al hacer posible que todos puedan ejercer sus deberes y también salvaguardar sus derechos.

La educación que debe ser fomentada de cara a conseguir esta dinámica ciudadana, desde la educación básica hasta la educación superior, no es solamente técnica, sino también integral, aquella que ayuda a construir la ciudadanía. Especialmente en la etapa de educación superior en la que ese doble objetivo se pone en juego; las universidades son nido de los futuros profesionales y buenos ciudadanos, lo cual las hace responsables de una educación conformada por valores. Por ello, desde la OEI se proponen diferentes acciones educativas con intención de ponerlas en funcionamiento en este bienio 2023-2024, bajo la coordinación del recién creado Programa Iberoamericano de Derechos Humanos, Democracia e Igualdad. Son proyectos referidos a la lucha contra

la desinformación –de cara a situar la información como un eje central del ser ciudadano responsable– y a la formación ciudadana de la juventud –propuesta de alianza con la Unión Europea–. Transversalmente a estas acciones, la equidad de género se erige como una cultura que seguir fomentando. Como se indicaba, se trabaja por la equidad generando igualdad de oportunidades para hombres y para mujeres, lo cual conlleva la eliminación de los nudos estructurales que han venido generando sistemas sociales discriminatorios, particularmente fomentado por la violencia contra mujeres y niñas.

Transición verde

Finalmente, Iberoamérica, al igual que Europa, *transiciona* hacia la transformación verde de sus sistemas, siendo una de las regiones en las que el efecto del cambio climático se va a hacer más presente y las consecuencias sociales van a ser más graves. En la Unión Europea (UE), especialmente tras el inicio de la Guerra de Ucrania, se ha generalizado la concepción de la necesidad de alejarse de la dependencia energética rusa. Una amplia mayoría de ciudadanos de la UE, el 84%, defienden esta idea respecto a la Unión. Del mismo modo, el 86% apoyan la transición ecológica de la UE, invirtiendo masivamente en renovables¹⁷. La Unión necesita mirar más directamente a socios potenciales

17. EUROPEAN UNION. *Standard Eurobarometer 98 - Winter 2022-2023 [en línea]. Eurobarometer. 2022. Disponible en: Standard Eurobarometer 98 - Winter 2022-2023 - febrero 2023 - - Eurobarometer survey (europa.eu)*

en esta materia y América Latina y el Caribe tienen la posibilidad de representar uno fiable.

Tres objetivos forman parte de este proceso de desarrollo en transición: ser digitalmente capaces, socialmente justos y ambientalmente responsables.

Entre los elementos más destacados hoy en día para protagonizar esa transición están el hidrógeno verde y el litio. Como recoge el Informe del Estado de la Ciencia 2022, Sudamérica lidera gran parte de la producción de ellos al concentrar el 56% de los recursos de litio en el llamado *triángulo del litio* —Argentina, Bolivia y Chile—¹⁸ y al producir alrededor del 12% del hidrógeno renovable requerido para 2050¹⁹. Frente a ello, un reto es que la investigación iberoamericana, que, como se indicaba, se reúne en su mayoría en las universidades, tiene una serie de barreras técnicas, de recursos y capacidades a ser trabajadas para que estas tecnologías alcancen su pleno potencial.

Conscientes de la oportunidad de sus países en esta transición pero también de sus necesidades, en la Conferencia de ministros y ministras de ciencia de la CELAC, celebrada en la ciudad de Buenos Aires en octubre de 2022, se encargó a la OEI un plan de acción que contemplaba la creación de “un programa de investigación científica birregional en materia de transición energética, con una perspectiva multidisciplinar que permita alcanzar los objetivos de descarbonización, así como garantizar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna”. En aquella reunión, la UE fue invitada de forma directa a cooperar científicamente con los sistemas de ciencia y tecnología latinoamericanos. La idea que subyace sostiene que el compartir recursos, conocimiento, experiencias y aprendizajes facilitará la maduración de estas tecnologías, promoviendo que cumplan con las expectativas generadas —en relación con la Unión, una oferta de alternativa a la energía rusa en clave de cooperación horizontal—.

Realmente, la cooperación científica entre ambas regiones ya ha comenzado a suceder²¹. La Unión Europea representa un socio clave en el

18. U.S. Geological Survey. *Mineral Commodity Summaries 2022* [en línea]. USGS. 2022. Pág. 101. Disponible en: [Mineral commodity summaries 2022 \(usgs.gov\)](https://www.usgs.gov/minerals/commodity/summary)

19. DNV. *Energy Transition Outlook 2022* [en línea]. DNV. 2022. Pág. 240. Disponible en: [Download our Energy Transition Outlook 2022 - DNV](https://www.dnv.com/energy-transition-outlook-2022)

20. Foro Iberoamericano de Alto Nivel de Ciencia y Tecnología, *Plan de Acción*, Buenos Aires, 20 de octubre de 2022.

21. El Programa para el Fortalecimiento de los Sistemas de Ciencia y Tecnología (FORCYT) ha sido desde 2020 muestra de ello. En ese proyecto, la colaboración se centraba en la producción estadística de CTI, la evaluación de políticas públicas de ciencia, el apoyo a redes de investigación birregionales y la promoción de la transferencia de conocimiento.

acompañamiento científico de América Latina y el Caribe. Por ello, desde la OEI se defiende que la transición verde, en busca del objetivo de la neutralidad climática, sea atravesada conjuntamente, reconociendo en la otra región un aliado y apoyando que en este reto nadie quede atrás.

Conclusión

Iberoamérica es una región con un potencial que aún tiene que terminar de gestarse y de acontecer. En esta dirección, la educación se posiciona como una herramienta esencial con la que contar: su papel en la vida de las

sociedades y en sus transformaciones es crucial. Tres objetivos forman parte de este proceso de desarrollo en transición: ser digitalmente capaces, socialmente justos y ambientalmente responsables.

La UE representa un conveniente aliado en este aspecto, cuya labor partiría de aquello que ya sucede en Iberoamérica. La cooperación digital, justa y verde entre la UE y la región iberoamericana comienza por ejercer una cooperación horizontal para la educación, poniendo en valor la trayectoria latinoamericana y compartiendo una experiencia de crecimiento común.



Salud tras el legado del virus



Rafael Vilasanjuan*

ISGlobal

El virus ha dejado entrever que no somos inmunes, ni siquiera a este lado del mundo. Su legado debería servir para avanzar en una propuesta de bienestar y seguridad humana que tenga en cuenta la salud de todos al mismo tiempo. El reto por una salud universal no ha hecho más que empezar.

La pandemia nos ha cambiado la agenda. El mundo estaba mal preparado para hacer frente al virus de COVID-19. A pesar de que la amenaza fue anunciada por expertos, llegamos tarde para frenarlo. El organismo independiente de vigilancia global de emergencias, —del Banco Mundial y la Organización Mundial de la Salud (OMS)— en septiembre de 2019, mucho antes de que el virus apareciera en Wuhan, consideraba en su informe anual, que *“si es cierto el dicho de que «el pasado es el prólogo del futuro»,*

*Rafael Vilasanjuan es director del Departamento de Análisis y Desarrollo Global de ISGlobal. Es periodista, licenciado en Ciencias de la Información por la Universidad Autónoma de Barcelona (UAB). Desde marzo de 2011 es director del Departamento de Análisis y Desarrollo Global de ISGlobal. Fue subdirector del Centro de Cultura Contemporánea de Barcelona (CCCB) del 2006 al 2011.

Ha trabajado durante más de 12 años con Médicos Sin Fronteras (MSF), primero como director de Comunicación, en 1995, y más adelante como director general de la sección española de MSF. En 1999, cuando la organización fue galardonada con el Premio Nobel de la Paz, lo nombraron secretario general de MSF International hasta 2005. Durante este período, trabajó en zonas de conflicto como Afganistán, la República de Chechenia, Somalia, Sudáfrica, la República Democrática del Congo, y Colombia.

Fue presidente del Comité Directivo de Sociedad Civil de GAVI (Global Alliance of Vaccines Immunization) de 2017 a 2019 así como miembro de este comité de 2016 a 2017. Desde 2020 es miembro alterno del Patronato de GAVI, representando a las organizaciones de sociedad civil. Ha sido presidente de la Fundación Exit (integración de jóvenes en riesgo de exclusión).

nos enfrentamos a la amenaza muy real de una pandemia fulminante, sumamente mortífera, provocada por un patógeno respiratorio que podría matar de 50 a 80 millones de personas y liquidar casi el 5% de la economía mundial. Una pandemia global de esa escala sería una catástrofe y desencadenaría caos, inestabilidad e inseguridad generalizadas. El mundo no está preparado". Y no lo estuvo, al menos hasta que llegaron las vacunas y consiguieron frenar una mortalidad que oficialmente ha registrado en torno a los 7 millones de personas y que, extraoficialmente, una mayoría de expertos apuntan más próxima a los 20 millones de vidas perdidas y un coste para la economía mundial muy superior al 5%.

Ni la población, ni como consecuencia los responsables en la toma de decisiones políticas, sintieron la gravedad hasta que el contagio afectó a vecinos y familias. Vimos colapsar el sistema sanitario en todos los países y multiplicar la mortalidad en residencias y hospitales. No se tomaron medidas a tiempo y el retraso solo hizo más largo el viaje del virus y más graves sus consecuencias. Se sucedieron en cascada medidas urgentes, que jamás se habrían pensado posibles en tiempo de paz: confinamientos totales, cierres de comercio y espacio aéreo, fronteras, prohibición de desplazamientos... Un mundo que solo habíamos visto

en películas de ciencia ficción acabó determinando nuestras vidas. Ha sido, sin duda la peor pandemia no solo de la última década, sino de todo un siglo.

De partida lo primero que debemos aceptar es que esta crisis, por muchas razones, ha cambiado el concepto de sanidad universal. Desde que la COVID-19 entró en nuestras vidas muchas certidumbres se han desmoronado. El concepto de seguridad colectiva ha mutado como un virus, de forma que dependemos al menos tanto de la respuesta global a los problemas de salud como de ejércitos capaces de defender un territorio en caso de conflicto. La cuestión ahora no es tanto encontrar antecedentes como proyectar la posibilidad de una nueva pandemia en el futuro. Plantear qué riesgos acechan en el horizonte y cómo podemos prepararnos. La nómina de amenazas globales ha cambiado sin estar preparados para hacerle frente. El error sería pensar que es solo un cambio transitorio, que todo pasará y volverá a su cauce normal. La evidencia es que los estados y las organizaciones creadas para afrontar los retos colectivos en el siglo pasado no contaban con esta emergencia y menos con efectos tan devastadores. El legado del virus apunta así al final de un mundo antiguo. La cuestión es saber ahora a qué nuevos abismos nos asomamos.

El futuro de la salud universal

Si consideramos esta última pandemia como la mayor crisis que ha vivido nuestra generación, tal vez no haya mejor ocasión para replantear la salud pública del planeta como la principal estrategia mundial de seguridad colectiva. Mientras aumentan las voces para desglobalizar y cerrar fronteras, lo que ha dejado la epidemia es la certeza de que no se puede estar seguro en un país mientras no se esté seguro en todos. Una filosofía que puede extenderse más allá de la salud a la seguridad alimentaria, al desarrollo, la inclusión social o a la capacidad de fortalecer clases medias como garantía de estabilidad de los países. Todo ello afecta a la salud colectiva, la de todos. La pandemia nos ha enseñado que mantener economías avanzadas, movilidad para garantizar el intercambio, la libre circulación de bienes en mercados abiertos y la de personas para hacer posible el comercio, el turismo o las relaciones sociales requiere hacer frente a los peores efectos de la salud sobre las poblaciones de manera colectiva. El concepto de salud global es ahora mismo la estrategia prioritaria —quizá la única— para hacerlo posible. Ya no por una cuestión ética o de solidaridad con los más vulnerables, ni como una mera transferencia de recursos y excedentes entre los países “ricos”

del Norte y los “pobres” del Sur. Es hora de hacer frente a un nuevo concepto colectivo que contemple la salud de todos como un bien público de seguridad compartida a uno y otro lado del planeta. El concepto de cooperación tradicional ha quedado arcaico en mucho menos tiempo que el de caridad, que le precedió. Asegurar buenos sistemas de salud especialmente en los países menos desarrollados ha dejado de ser una cuestión ética o solidaria. Es la seguridad lo que está en juego, y aquí no hay “nosotros y ellos”; compartimos todos un mismo espacio.

Es hora de hacer frente a un nuevo concepto colectivo que contemple la salud de todos como un bien público de seguridad compartida a uno y otro lado del planeta.

La mirada hacia adentro apunta a fracaso en la respuesta a la mayoría de los problemas colectivos. En el caso de la pandemia, ya se demostró. La escasez de vacunas en África, Asia y Latinoamérica mientras en Occidente disponíamos de dosis sin límite provocó la expansión de una nueva variante más resistente, Ómicron, que llegó precisamente por no haber frenado el virus antes

en otras regiones. La balanza entre el riesgo y el beneficio asegurando el acceso a las vacunas era tan o más importante que todas las estrategias de refuerzo que podíamos pensar aplicadas solo en los países más desarrollados. Una lección de la que hay que aprender, pero para conseguirlo hay que superar todavía barreras. La primera, la del nacionalismo de las vacunas, que llevó a la mayoría de los países occidentales, incluyendo la UE, a compromisos que duplicaron y triplicaron las necesidades de su población. El acopio con las farmacéuticas en Occidente significa que se agote la producción antes de que lleguen dosis al resto del mundo. Durante el pico de la pandemia no llegaron suficientes y parte de las que sí lo hicieron fue de manera descoordinada, poniendo aun en mas dificultades a unos sistemas de salud precarios. En los países de renta baja empezaron a llegar dosis un año más tarde, cuando la emergencia empezaba a remitir. Ante la escasez, muchos países se lanzaron a buscar acuerdos con China o Rusia, que habían desarrollado sus antígenos y no entraban en la batalla de mercado. Las vacunas se convirtieron así en un arma más de la batalla geopolítica.

Con la pandemia ya en el retrovisor, la amenaza de la capacidad de producción va a continuar. El acceso a vacunas, medicamentos y diagnósticos donde se va una buena parte de los recursos de salud sigue

siendo tremendamente desigual entre diferentes regiones del mundo y especialmente entre países de economías avanzadas y los de rentas bajas y medias. Ese debe ser un punto crítico de negociación entre actores regionales, en las grandes cumbres ya sea del G20 o en las bilaterales como la cumbre entre la Unión Europa y Latinoamérica. Fortalecer las capacidades regionales de producción, impulsar la transferencia de conocimiento y las capacidades de regulación tienen que formar parte de las agendas políticas y económicas de los acuerdos internacionales.

La salud global ha vivido desde inicios del siglo XXI una época dorada. Se han multiplicado los recursos, la filantropía ha entrado a gran escala, ha logrado transformarla para pasar de ser una ayuda básicamente asistencial a promover la innovación. Un concepto muy empresarial y emprendedor que ha cambiado para siempre el sentido de la cooperación. Eso es lo que ha promovido la entrada masiva de filantropía, desde el desarrollo de nuevos protocolos y formas de actuación, a la búsqueda de mecanismos financieros innovadores como el Fondo Mundial para el Sida, Malaria y Tuberculosis o la alianza para la vacunación (GAVI, por sus siglas en inglés), que han hecho más equitativos tratamientos y vacunas indispensables, apoyando a los sistemas de salud en los países donde son más frágiles. La calidad

y la esperanza de vida han seguido mejorando. No solo en Occidente, en todo el mundo. Desde el inicio del milenio la esperanza de vida ha aumentado en 202 de los 204 países que figuran en el registro de Naciones Unidas. Durante ese mismo periodo la mortalidad infantil en menores de 5 años se ha reducido a la mitad, pasando de 10 millones de muertes prematuras anuales a los 5 millones actuales. Y no solo vivimos más, también vivimos mejor.

Hay que entender y analizar los tres grandes fracasos que nos han traído hasta aquí y aprender de ellos: la falta de una estrategia global de salud, la debilidad de los mecanismos internacionales de decisión y la percepción errónea de las amenazas reales.

Sin embargo, queda mucho por hacer. Si en Occidente la mortalidad infantil alcanza cifras marginales cercanas al 0%, en los países de renta baja y media-baja sigue estando muy por encima. Sigue habiendo una diferencia enorme por nacer en el lado acertado del

hemisferio. No es únicamente un problema en los países de rentas más bajas, afecta también a la inequidad en amplias regiones del mapa. La geografía de la salud es injusta. Desde que en el año 1979 se erradicó la viruela, la carrera por acabar con todas las enfermedades infecciosas dejó el mundo dividido en dos partes: a un lado los países con recursos donde no había epidemias, al otro el resto, donde la gente muere por enfermedades infecciosas perfectamente tratables. La salud global era una estrategia de contención, un dique con el que mitigar los daños desde una mirada humanitaria. Pero la irrupción del VIH, primero, y posteriormente epidemias como el SARS, la gripe aviar o el ébola, fueron el anuncio de que el muro económico tal vez no fuera suficiente para garantizar la seguridad. Lejos de erradicarlas, las infecciones por virus se han ido reproduciendo con una frecuencia cada vez mayor. Por eso es importante entender que la pandemia de la COVID-19 ni es la única, ni desgraciadamente tampoco la última que vivirá nuestra generación. El primer paso en el largo camino que nos conduzca a un nuevo escenario debe superar esta visión estrecha, que entiende la salud global como una continuidad de la medicina tropical, aquella en la que básicamente se invertía para evitar los peores efectos de las enfermedades infecciosas entre los colonos desplazados a

países remotos y que luego sirvió en la descolonización para aplacar conciencias apelando a la caridad.

Ese ya no es el mundo que vivimos; en la nueva era global, la salud pública seguirá fracasando si no hace frente al aumento de factores de riesgo colectivos. Para eso hay que trabajar en un sistema multilateral diferente, más inclusivo, al mismo tiempo también más orientado a conseguir impacto. Más que un nuevo gasto hay que considerarlo una inversión, la más adecuada para evitar un nuevo hundimiento de la economía mundial. La lista de retos que nos pueden asomar al abismo es innumerable. El principal de los grandes retos globales que avisan sin que tomemos las medidas necesarias, el cambio climático, una gran amenaza anunciada, ya está teniendo efectos. La cuestión de nuevo es saber si estamos preparados. A diferencia de lo que ha ocurrido con la COVID-19 todavía estamos a tiempo, al menos de evitar las peores consecuencias. Pero para ello hay que entender y analizar los tres grandes fracasos que nos han traído hasta aquí y aprender de ellos: la falta de una estrategia global de salud, la debilidad de los mecanismos internacionales de decisión y la percepción errónea de las amenazas reales.

La principal estrategia de salud global que tenemos ahora mismo sobre la mesa es el tratado de pandemias que impulsa la Organización Mundial de

la Salud. Un proceso para redactar y negociar un nuevo acuerdo sobre preparación y respuesta. Arranca de la necesidad de garantizar que las comunidades, los gobiernos y todos los sectores de la sociedad –en el ámbito nacional y a nivel mundial– estén mejor preparados y protegidos, a fin de prevenir y responder a futuras pandemias. En los cimientos del acuerdo propuesto se halla la necesidad de garantizar la equidad en el acceso a las herramientas necesarias para prevenir (en particular vacunas, equipos de protección personal, información y conocimientos especializados) y en el acceso a la atención de salud para todas las personas. Una iniciativa que cuenta con el apoyo del G-20 y que depende ahora de encontrar la arquitectura más adecuada para gestionar el posible tratado y los recursos asignados. Prevenir emergencias es no solo una necesidad para evitar futuras crisis sino una de las principales estrategias para fortalecer y avanzar en la cobertura universal de salud. Para eso es necesario pensar en un nuevo modelo de gobierno de la salud global.

Nuevos actores nuevas alianzas

El edificio de la gobernanza mundial sigue reposando en las estructuras que se construyeron tras las guerras mundiales, una arquitectura

demasiado estrecha. No se debería perder tiempo para empezar a construir un nuevo edificio. Harán falta nuevas alianzas y líderes capaces de intuir la fragmentación y dispersión del poder, tanto como la nómina de asuntos para las que su capacidad de acción está limitada en el ámbito de los estados. Ni las pandemias, ni el cambio climático, ni la gestión de las migraciones, por poner tres de los factores más relevantes a los que hacemos frente, tienen solución en el ámbito individual. Lo malo es que, en medio del despliegue de nacionalismos y autoritarismos postdemocráticos, no abundan liderazgos políticos en el horizonte global. Hay una enorme disfunción entre los líderes que escoge la gente y la demanda de una sociedad más consciente de la necesidad de afrontar cambios en profundidad en nuestra manera de gestionar los recursos globales, en el consumo, en la huella climática, en el medio ambiente, en los movimientos de población y en la definición de bienes públicos globales, como la sanidad, las vacunas o el oxígeno que respiramos. Superar esa arquitectura tal vez requiera volver la mirada atrás.

Tenemos el precedente. El mundo se conjuró el siglo pasado para construir mecanismos capaces de frenar intereses económicos o expansivos que propiciaran una nueva guerra. Ahora no ha sido la ambición económica o

expansiva la que ha traído la inseguridad, sino una epidemia la que ha hundido la economía, poniendo en riesgo la seguridad en todo el planeta. Seguridad en términos de vidas perdidas, pero también de quiebras y bancarrotas, extendiendo la pobreza no solo entre países, también en el interior de los países de economías más avanzadas, aumentando la brecha social, con consecuencias todavía por comprobar. Los mecanismos multilaterales que se crearon entonces para la colaboración y el control del riesgo, como los acuerdos de Bretton Woods, la ONU, el Banco Mundial o la Unión Europea o los de defensa como la OTAN, han hecho posible una globalización fundamentalmente económica, favoreciendo las democracias liberales y los derechos humanos, creando espacios de control de daños y disuasión, especialmente en lo que hace referencia a conflictos o terrorismo. Ahora sabemos que ya no puede ser solo eso, porque un virus microscópico es capaz de hundir la economía y descomponer en piezas el puzle global. Como entonces, hace falta un pacto para crear nuevos mecanismos de acción internacional porque las instituciones que se crearon hace casi un siglo no son las que pueden dar mejor respuesta a los principales retos que hoy ponen en riesgo la seguridad de todos. Cuando las principales potencias han renunciado al multilateralismo para poner los intereses nacionales

por delante de todo, empezando por Estados Unidos, el momento no parece el mas adecuado, por lo que es probarle que solo una nueva crisis acabe siendo el detonante.

La lista de enfermedades consecuencia del calentamiento es interminable, desde diarreas infantiles a problemas respiratorios y cardiovasculares, sus efectos además impactan en cultivos y animales básicos para la supervivencia humana.

¿Qué crisis?

Estamos muy lejos de vislumbrar la posibilidad de un gobierno global, pero necesitamos avanzar, porque a pesar de las derivas ultranacionalistas, emerge una nueva lista de amenazas no menores, para las que o no se está trabajando o se hace de forma tan retraída, que cuando lleguen sus peores efectos nos sorprenderán de nuevo de manera abrupta. La aritmética de riesgos para la seguridad humana en términos sanitarios no es exclusiva de la medicina, ni de los sistemas de

salud. Abrimos una nueva época de “poli crisis” sometidos a un álgebra que combina diferentes situaciones críticas: conflictos, sequias, inundaciones, incendios, epidemias, envejecimiento demográfico, inequidad... Sus efectos de manera combinada acaban afectando a la salud y el bienestar de las personas. Todavía estamos lejos de conocer todas las consecuencias, pero algunos resultados ya se están haciendo evidentes: aumentan desproporcionadamente los cuadros severos de salud mental, o las enfermedades crónicas derivadas de la toxicidad del ambiente, al tiempo que en Occidente el envejecimiento de la población anuncia un sistema cada vez más limitado y unos servicios cada vez más saturados. La combinación de crisis ya está matando prematuramente a una parte importante de la población. Si aquí cuesta verlo viajemos, por ejemplo, a Somalia. Este país que en los mapas figura como el cuerno de rinoceronte que culmina el Este del continente africano. Un país prácticamente cerrado a visitas como consecuencia de guerras que se arrastran desde el inicio de los 90. Desde entonces la violencia ha ido desplazando a millones de personas que han dejado cultivos y con una temperatura media este último año de 30º, como consecuencia del calentamiento, la falta de lluvias en los últimos cinco años ha generado una nueva hambruna, una sequía que impide obtener alimentos y la

multiplicación de enfermedades transmisibles, respiratorias y cardiovasculares. Para acabar de rematar el caos, la falta de grano y cereales procedentes de Rusia y Ucrania ha dejado el mercado sin abastos. Nos queda lejos y apenas figura en los medios, pero en Somalia podemos aprender la aritmética que combina todas las crisis. Un anuncio de la tormenta que está por llegar en otros lugares.

Entre los grandes retos globales que avisan sin que tomemos las medidas necesarias, el cambio climático es otra gran amenaza anunciada, que no tardará en tener manifestaciones abruptas y consecuencias graves sobre la salud de las personas. Según el informe de 2018 del Panel Intergubernamental del Cambio Climático (IPCC, por sus siglas en inglés), sobre el aumento de temperatura del planeta, el tiempo corre exponencial y lo que hasta hace poco parecía una necesidad a medio plazo, se ha convertido ya en urgencia. Hay que frenar el calentamiento y dejarlo como máximo a 1,5 grados por encima de los niveles pre-industriales — actualmente ya hemos rebasado un grado de media—. No sobrepasar esa frontera requiere, según este consorcio de científicos, una transición rápida y de largo alcance que abarque aspectos como el uso de la tierra, la energía, la producción industrial, el transporte, los edificios y las ciudades. La lista

de enfermedades consecuencia del calentamiento es interminable, desde diarreas infantiles a problemas respiratorios y cardiovasculares, sus efectos además impactan en cultivos y animales básicos para la supervivencia humana. En definitiva, más que un cambio de comportamientos, que también, necesitamos una revolución política y regulatoria, que abarque prácticamente todo lo que nos rodea y que requiere de grandes compromisos internacionales.

Y como el cambio climático, otros tantos. Tomemos como ejemplo la deforestación. Crítica en amplias zonas de África y de Latinoamérica, con el pulmón natural de la Amazonia. Cuando se destruye el equilibrio ecológico el contacto entre los humanos y los reservorios animales el potencial de transmitir enfermedades aumenta. Tiene mucha relación con las últimas crisis epidémicas incluida la COVID-19. Con el ébola o el SIDA, hay evidencia de que el contagio humano se generó a partir de la proximidad y el contacto con animales salvajes infectados cuyas colonias se acercan a la población como consecuencia de la deforestación. Los sistemas de salud sirven para paliar las consecuencias y tratar una parte del problema, pero sin afrontar los cambios en los ecosistemas que las generan es difícil encontrar soluciones efectivas.

Desconocemos qué otras crisis de salud pueden surgir en el futuro, pero la evidencia de la relación con la degradación medioambiental es cada vez mayor. La salud planetaria es, en este sentido, una nueva estrategia para expandir el estudio de las causas y encontrar nuevos mecanismos de control vinculados a las principales enfermedades que afectan a la población humana, más allá de la medicina y con un cambio de escala. Para quienes confíen en la ciencia, hay suficiente evidencia que nos habla de otras crisis a las que nos dirigimos y el impacto que tendrán en nuestras vidas ¿Hasta qué punto podremos mantenernos sanos en un planeta enfermo?

Desconocemos
qué otras crisis
de salud pueden
surgir en el futuro,
pero la evidencia
de la relación con
la degradación
medioambiental es
cada vez mayor.

Para aquellos que todavía lo intuyan lejano, tal vez les baste comprobar cómo las enfermedades que hoy quitan más años de vida tienen mucho más que ver con factores medioambientales, como la contaminación, -desde el cáncer a los accidentes cardiovasculares-,

que con las que mataban hace solo un siglo. El virus ha dejado entrever que no somos inmunes, ni siquiera a este lado del mundo. Su legado debería servir para avanzar en una propuesta de bienestar y seguridad humana que tenga en cuenta la salud de todos al mismo tiempo. El reto por una salud universal no ha hecho más que empezar.



Reflexiones sobre el desarrollo agropecuario, rural y de los sistemas agro-alimentarios en América Latina y el Caribe¹



Eugenio Díaz-Bonilla*

Asesor Especial del Director General del IICA

El gran desafío de América Latina y el Caribe es mantener un crecimiento sostenido con equidad e inclusión social y con alimentación adecuada para todos, articulado con la importancia que tiene la región como componente fundamental de la seguridad alimentaria mundial y de la sostenibilidad ambiental y preservación de la biodiversidad a nivel global. Poder llevar adelante la Alianza Continental no es solamente crucial para nuestras poblaciones, sino que tiene importancia para todo el mundo.

Introducción

Si los países en América Latina y el Caribe (ALC) están preocupados por el crecimiento, el empleo, las exportaciones, la pobreza e inequidad, la sostenibilidad ambiental y la resiliencia frente al cambio climático, el agua, la biodiversidad, la salud y nutrición, las migraciones, la violencia y el crimen, la hacinación urbana, y hasta la calidad de la gobernanza democrática y la paz social del continente, entonces deben apoyar el desarrollo agropecuario, rural, y de los sistemas alimentarios (DARSA), como parte importante de la solución².

* Eugenio Díaz-Bonilla es asesor especial del director general del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA). Economista argentino con más de 40 años de experiencia profesional como asesor y consultor de gobiernos y organizaciones internacionales en diferentes países en desarrollo en políticas macroeconómicas y comerciales, programas de alivio de la pobreza y seguridad alimentaria y preparación, financiamiento e implementación de proyectos, principalmente en operaciones de desarrollo agropecuario y rural.

Fue miembro del Directorio Ejecutivo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) durante casi nueve años, ocupando cargos de Presidente y Vicepresidente de varios Comités de Directorio.

Ha publicado 6 libros y una larga lista de capítulos de libros y artículos sobre temas de pobreza, macroeconomía, comercio internacional, y desarrollo.

1. Esta es una versión resumida de un documento más largo que será publicado por separado.

2. IICA, 2022 Propuestas para reforzar la acción colectiva en las Américas con el objetivo de combatir la inseguridad alimentaria y asegurar el desarrollo sostenible, Mayo, 2022 <https://www.iica.int/sites/default/files/2022-06/SUMMIT%20-%20PROPUESTAS%20PARA%20REFORZAR%20LA%20ACCI%C3%93N%20COLECTIVA%20....pdf>

Además, lo que haga nuestra región en términos de DARSA tiene importantes implicaciones globales tanto debido al papel que desempeña ALC al contribuir a la seguridad alimentaria mundial y a la sostenibilidad ambiental global, como a la posibilidad de externalidades negativas ligadas a actividades criminales transfronterizas y a migraciones internacionales ilegales³ De hecho, el DARSA tiene implicaciones para el logro de prácticamente la totalidad de los Objetivos de Desarrollo Sostenible para 2030. Por todo ello, el IICA ha llamado a una Alianza Continental para la Seguridad Alimentaria y el Desarrollo Sostenible en las Américas.

Lo que sigue es un breve resumen de un documento más detallado donde se analizan algunas ideas para el diseño e implementación de políticas e intervenciones, públicas y privadas en apoyo del DARSA en la región como componente central de la Alianza Continental mencionada.

Algo de historia y condiciones actuales

El sector agropecuario de ALC ha tenido un desempeño

comparativamente positivo durante las últimas 5 a 6 décadas, superando el crecimiento mundial en la disponibilidad de alimentos. La producción agropecuaria de ALC aumentó su participación en el total mundial de aproximadamente el 10% en la década de 1960 hasta alrededor del 13% recientemente (más que Estados Unidos y Canadá juntos, o toda la Unión Europea, por tomar algunos puntos de comparación) y durante la década de los 2000, la región también se convirtió en la principal región exportadora neta de alimentos del mundo.

Por ende, desde principios de los 60 hasta la actualidad, no obstante que la población se triplicó de unos 220 millones a casi 660 millones, la oferta de calorías per cápita creció entre el 30% y 40% y la de proteínas entre 40% y 45%. Ese incremento de la producción hizo que en la actualidad de los 28 países con datos solamente dos tienen menos del nivel adecuado de energía en la dieta (en promedio para el país). Comparada con otras regiones en desarrollo, ALC también tiene los niveles más altos de consumo de calorías per cápita (y un porcentaje menor proviene de

3. IICA, 2022, *op. cit.*; DÍAZ-BONILLA, E. (2019) *Democracy and Commodity Cycles in Latin America and the Caribbean IFPRI Blog*, November 25, <https://www.ifpri.org/blog/democracy-and-commodity-cycles-latin-america-and-caribbean>; DÍAZ-BONILLA, E.; and ECHEVERRÍA, R.G. (2021). *Duality, urbanization, and modernization of agrifood systems in Latin America and the Caribbean. In Agricultural development: New perspectives in a changing world*, eds. Keijiro Otsuka and Shenggen Fan. Part Two: *Regional Issues in Agricultural Development*, Chapter 6, Pp. 193-232. Washington, DC: International Food Policy Research Institute (IFPRI). https://doi.org/10.2499/9780896293830_06

cereales y tubérculos) y de proteínas per cápita (y esas proteínas provienen en un porcentaje mayor de fuentes animales)⁴.

Obviamente, todo esto no ha sido solamente el desempeño del sector agro-alimentario (impulsado en parte pero no completamente, por el cambio tecnológico), sino también por mejoras en salud e infraestructura sanitaria, junto con innovaciones como los programas de protección⁵ social.

Pero al mismo tiempo, ALC muestra algunos de los niveles más altos de desigualdad en el mundo. Por ejemplo, el promedio mundial del Gini en la última década es 38, mientras que para ALC es 46,5⁶, y el país más igual de ALC (Uruguay) está en el tercio más desigual del total de países con datos.

Otro punto a notar es que ALC se ha movido en la transición nutricional (de problemas de hambre hacia obesidad) más que otras regiones en desarrollo. Antes de la pandemia el hambre había bajado del 11% de la población a principios de los 2000 hasta alrededor del 6% (contra un promedio mundial de aproximadamente 8% y del 10% en los países en desarrollo). Pero

problemas relacionados con la falta de micronutrientes siguen siendo importantes. Además, el porcentaje de gente adulta obesa había subido hasta cerca de una cuarta parte de los habitantes en 2016, con el consiguiente aumento de las enfermedades no transmisibles⁷.

Ciertamente, el crecimiento en la agricultura de ALC ha sido impulsado en parte por la mejora de la productividad, pero también ha sido el resultado de una expansión significativa del área agropecuaria a costa del área forestal: la región ha contribuido a un tercio del aumento global de tierras agropecuarias (cultivos y pastos) desde la década de 1960, y también representó alrededor del 80% de la deforestación global desde 1990 hasta 2015. Por tanto, el cambio en el uso de la tierra está contribuyendo más que cualquier otra fuente a las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) de ALC. Otra consecuencia preocupante es la presión sobre los reservorios de biodiversidad, que son de gran importancia global.

Más recientemente, la región ha sufrido una serie de choques externos

4. Ambos aspectos (un porcentaje menor de calorías de cereales y tubérculos, y un porcentaje mayor de proteínas de fuentes animales) indican una mejor calidad de la dieta.

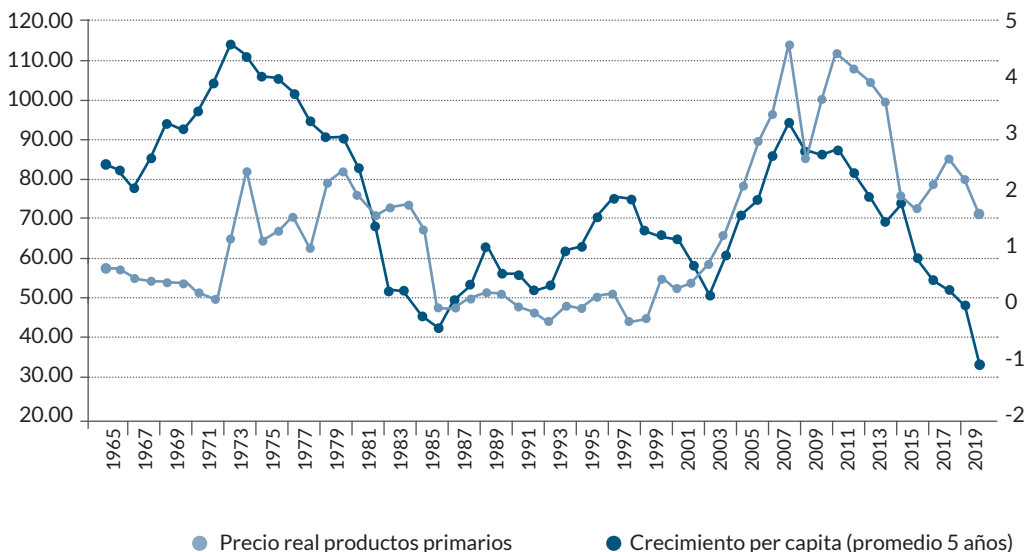
5. DÍAZ-BONILLA Y ECHEVERRÍA (2021), *op.cit.*

6. Un número más alto del Gini indica mayor desigualdad.

7. FAO. (2022). *The State of the World's Forests 2022. Forest pathways for green recovery and building inclusive, resilient and sustainable economies*. Rome, FAO. <https://doi.org/10.4060/cb9360en>

Gráfico 1

Ciclo de las materias primas y crecimiento per cápita en ALC



con serias consecuencias sociales, económicas y políticas. ALC había sido afectada por la crisis global de 2008-2009, que marcó el comienzo de un periodo de bajo crecimiento mundial, y por la fase descendente del ciclo de las materias primas (Gráfico 1, que muestra la correlación entre el crecimiento del PIB per cápita, y el índice de precios reales de las materias primas).

Entre 2000-2011 (la fase ascendente del ciclo de los productos básicos), el ingreso per cápita en la región creció

a una tasa del 2,1% anual; pero desde entonces el crecimiento se redujo al 0,2% anual, resultando en los peores años desde la “década perdida” de 1980, incluso antes de la pandemia de la COVID-19. La fase de baja de las materias primas afectó a todos los países, independientemente de sus orientaciones políticas, y llevó a un debilitamiento de la gobernanza democrática en la región⁸. Con la economía, sociedad y política de los países de ALC bajo estrés, en 2020 golpeó la pandemia.

8. El ciclo anterior tuvo lugar entre mediados de los años 60 y mediados de los 80 con un resultado similar: crecimiento en la fase ascendente del ciclo de las materias primas y estancamiento en la fase descendente. En ese ciclo muchos gobiernos en ALC eran dictaduras militares, y el colapso económico contribuyó a su reemplazo por una ola de democratización. Ver DÍAZ-BONILLA (2019), op. cit.

En ese año la economía de la región cayó casi un 8%; y aunque en 2021 hubo un fuerte repunte el PIB per cápita todavía estaba en 2022 por debajo de los niveles prepandemia. Con la COVID-19, ALC también sufrió mayores problemas de salud que otras regiones: con solamente alrededor del 8% de la población mundial, había padecido alrededor de un tercio de las muertes confirmadas relacionadas con la pandemia entre 2020 y mitad de 2021⁹.

En 2022, ALC, y el mundo en general fueron afectados por el impacto de la invasión de Ucrania, mientras que los efectos de la COVID-19 se siguieron sintiendo en las cadenas logísticas, a lo cual se sumaron los efectos climáticos de olas de calor y sequías. En consecuencia, el nivel de desnutrición subió hasta un 8,6% de la población (alrededor de 57 millones de personas), que, aunque está aún por debajo del 11% de 2002 (con 58 millones de personas), muestra una tendencia en aumento. Este panorama puede agravarse con la subida de la tasa de interés en países desarrollados que a su vez parece estar afectando el adecuado funcionamiento de los sistemas bancarios globales y la sostenibilidad de la deuda en muchos países en desarrollo.

Contexto global y desafíos

El diseño de estrategias y programas para DARSA en ALC debe considerar el contexto mundial actual y posibles proyecciones futuras, analizando dimensiones estratégicas como las del Cuadro 1.

Los países de ALC tienen que analizar las dimensiones estratégicas relevantes para cada uno de ellos y así prepararse de la mejor manera para la transición hacia los ODS de 2030. En los próximos años debería esperarse un periodo de turbulencia económica y geopolítica, con crecimiento global bajo; una población que va a crecer a tasas más bajas; problemas climáticos en aumento que afectan la producción y también están llevando al incremento de los conflictos en zonas vulnerables de África y el Medio Oriente; la continuación de protección y subsidios a los productos agro-alimentarios en países en desarrollo, mientras que no se van a reducir los de los países industrializados; cambios en los patrones de consumo de alimentos que están influenciados por mayores preocupaciones por los problemas de salud y nutrición ligados al sobreconsumo de grasas y azúcares; y por temas ambientales. Por otra

9. DÍAZ-BONILLA, E., PIÑEIRO, V. (2021) *Latin America and the Caribbean, in 2021 Global Food Policy Report: Transforming Food Systems after COVID-19, Regional Developments*, 74-105 (Washington, DC: International Food Policy Research Institute (IFPRI)). https://doi.org/10.2499/9780896293991_07

Cuadro.1

Dimensiones estratégicas y Escenarios

Dimensión estratégica	Escenarios y tópicos relevantes para ALC (5-10 años)
Crecimiento mundial y la integración global	Crecimiento mundial bajo, debido a confrontaciones geopolíticas e impacto negativo del cambio climático. Desglobalización parcial con relocalización de actividades económicas
Desarrollos demográficos, de urbanización, y cambios en las preferencias, valores y condiciones de salud de los consumidores	Población global crece, pero a tasas más bajas y va envejeciendo. Población de China empieza a bajar Cambios en los patrones y preferencias del consumo de alimentos. Preocupaciones de salud, ambientales, y otros Inseguridad alimentaria a la baja, pero problemas de carencias de micro y macronutrientes, y de sobrepeso y obesidad
Políticas productivas y comerciales relacionadas con el sector agropecuario	Impacto de políticas relacionadas con el apoyo al sector agropecuario y la oferta de alimentos. Transición verde en la Unión Europea, con intentos de globalizar sus políticas Continua protección y subsidios en países sistémicamente importantes, desarrollados y en desarrollo
Energía	Cambios en políticas de biocombustibles Impacto de la guerra en Ucrania sobre precios de energía, y sobre la transición geopolítica Importante cambio tecnológico en energía
Innovación tecnológica en el sector agro-alimentario	Integración o convergencia de las ciencias biológicas, con la física, química, ciencias de la computación, matemáticas e ingeniería
Cambio climático	Integración o convergencia de las ciencias biológicas, con la física, química, ciencias de la computación, matemáticas e ingeniería Tecnologías potencialmente disruptivas por fuera de la I&D agropecuaria tradicional. Mayor frecuencia de eventos extremos Calentamiento global a mediano plazo

parte, es importante reconocer la gran innovación tecnológica en el agro, la energía y la economía digital, que requieren que la región se sume a esos procesos.

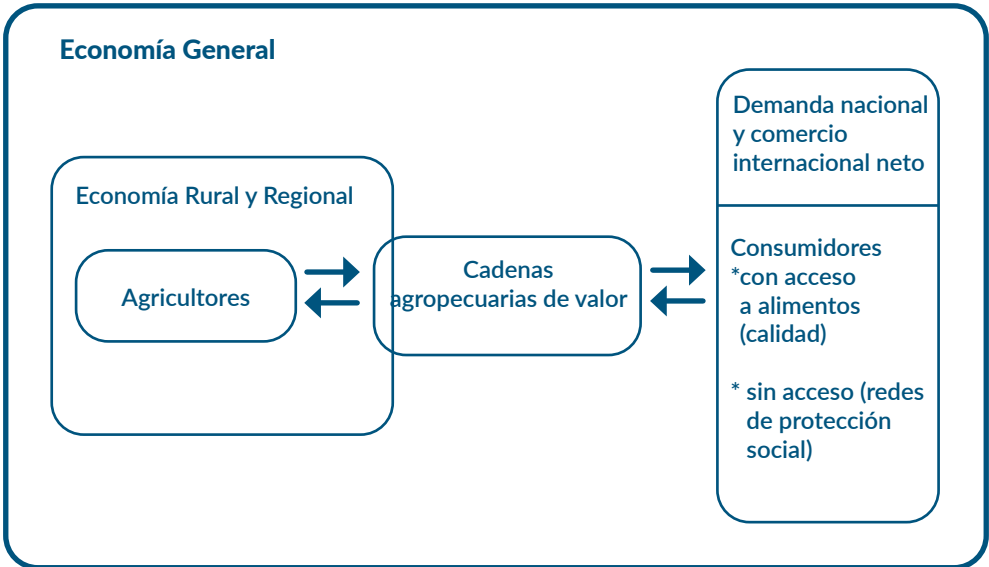
En lo que sigue solamente se van a esbozar algunas ideas sobre posibles políticas y programas, considerando las condiciones actuales, los posibles objetivos buscados, y las tendencias y escenarios discutidos previamente.

Visión y objetivos

La visión para ALC debe ser mejorar y fortalecer los sistemas alimentarios de manera que sean productivos, eficientes, competitivos y diversificados en la producción, contribuyendo al desarrollo económico y el empleo; inclusivos y justos en lo social, ayudando a eliminar el hambre y la pobreza extrema; basados en un sector privado diverso y dinámico que opera en un entorno de negocios

Gráfico 2

Niveles de los Planes, Políticas y Programas



Fuente: El autor.

propicio sobre la base de políticas macroeconómicas y sectoriales, y marcos regulatorios adecuados, infraestructura mejorada y acceso a tecnologías de la información y las comunicaciones; con una fuerte base de ciencia, tecnología e innovación; con una amplia variedad de productos nutritivos y saludables; ambientalmente sostenible, climáticamente inteligente, preservando la base de recursos naturales, produciendo con menos recursos y reduciendo el desperdicio y la pérdida de alimentos. En varios países, las zonas rurales pueden aprovechar la diversidad natural y cultural para ir posicionándose

no solamente como productores sostenibles, enfatizando la biodiversidad y variedad de productos (especialmente frutas, hortalizas, y legumbres), sino también unido a las oportunidades turísticas que ofrecen la riqueza étnico-cultural y de recursos naturales.

Esa visión cualitativa general requiere la especificación de una variedad de objetivos cuantitativos para el DARSA (ver más abajo). Esa variedad de objetivos ha llevado también a la expansión del foco o nivel de análisis de los planes y políticas. El Gráfico 2 muestra diferentes niveles de planes, políticas y programas:

a) nivel agropecuario para el productor primario;
 b) para las cadenas de valor (desde insumos y productos hasta el consumidor);
 c) para el desarrollo rural/territorial);
 d) para el sistema agro-alimentario en su conjunto; y
 e) para el marco macroeconómico y de la economía en general sobre la base de una perspectiva de desarrollo integral sostenible y equitativo, que debe enmarcar los otros niveles.

En la formulación de políticas públicas debe reconocerse que existen importantes interrelaciones entre los diferentes niveles de análisis del Gráfico 2, involucrando además objetivos diferentes. Por eso no es inusual que, en la práctica, estos niveles de análisis se crucen y mezclen de maneras que no son siempre complementarias y consistentes entre sí.

Entonces un problema de políticas públicas es cómo articular esos niveles, empezando por identificar claramente los objetivos buscados, de lo cual se derivan los instrumentos de políticas,¹⁰ tecnologías, aspectos institucionales, costos y financiamiento.

Además de la enunciación cualitativa de la visión general, para poder

armar programas implementables se necesita definir objetivos específicos cuantitativos. El Cuadro 2 presenta algunos ejemplos de objetivos considerando ALC en su conjunto. Ese ejercicio debe ser especificado a nivel de cada país, dado que los desafíos son muy diferentes entre ellos.

En los comentarios del Cuadro 2 se mencionan los ODS relacionados con los objetivos de crecimiento y de eliminación del hambre y la pobreza extrema o indigencia.

Un aspecto importante de la dieta saludable es la diversidad de alimentos que se consumen, lo que ha sido asociado con mejores resultados nutricionales. En el Cuadro 2 se consideran tres aspectos: la accesibilidad económica (si la gente tiene ingresos como para poder comprar la dieta diversa y saludable); la diversidad en el consumo (si efectivamente la han consumido) y el problema de la obesidad.

Estos objetivos reconocen el hecho de que el mundo sufre ahora lo que se ha denominado la “triple carga” de malnutrición que afecta a hogares e individuos: la desnutrición (falta de calorías o hambre); insuficiencia de macro y micronutrientes claves (a veces llamada “hambre oculta”); y la “sobre

10. Instrumentos de políticas es usado acá en un sentido general para referirse también a programas, inversiones, gasto público, impuestos, subsidios, regulaciones, leyes, aspectos institucionales y otras posibles intervenciones del sector público para alcanzar ciertos fines.

Cuadro 2

Posibles Objetivos hasta 2030

Tipo de Objetivo	Descripción	Meta	Meta
*Producción: crecimiento	Crecimiento producción per cápita anual (volumen total) (FAOSTAT)	1.2-1.3%	El crecimiento del volumen total (no valor agregado) de la producción agropecuaria y de alimentos per cápita en promedio entre 1961 y 2020 (FAOSTAT), fue 1.2-1.3% en Sur América, 0.8-0.9% en México y Centro América, pero negativa en el Caribe (entre -0.5 y -0.6%). El promedio mundial fue 0.6-0.7%. Los objetivos de crecimiento están relacionados con ODS 2.3.1 y ODS 2.3.2 (duplicar productividad e ingresos de los pequeños productores) y con ODS 8.1.1 sobre la tasa de crecimiento anual del PIB real per cápita.
*Producción: diversificación	Porcentaje de la producción mundial de frutas y hortalizas (FAOSTAT)	Al menos 17% en frutas y al menos 10% en hortalizas	ALC produce algo menos del 15% del valor de frutas a nivel global y alrededor del 7% de las hortalizas. Tanto por razones de consumo doméstico como por exportaciones, podría fijarse como objetivo volver al menos a los porcentajes de la producción mundial alcanzados en el pasado: alrededor del 17% en frutas (en los 1990s) y cerca del 10% en hortalizas (en los 1970s), o algo mayor
*Hambre y pobreza extrema	Prevalencia de desnutrición (Indicador ODS 2.1.1.) y Prevalencia de pobreza extrema (Indicador ODS 1.1.1)	0% y 0%	Usando el indicador oficial para los ODS 2.1.1, y el indicador de pobreza extrema (indigencia) de la CEPAL (que es más alto que si se usa el ODS 1.1.1.) habría en la actualidad entre 10-13% de la población comprometida (redondeando, entre 60-80 millones de personas)
*Dietas saludables	Porcentaje de infantes (entre 6 y 23 meses) que consumen carne o huevos y que consumen frutas y hortalizas (UNICEF)	Al menos 90-95% de los infantes consumen carne o huevos y frutas y hortalizas	El indicador de acceso a dietas saludables solamente señala si se tienen los ingresos necesarios para comprarla, pero no muestra si efectivamente se la consume. No hay información comparable sobre la diversidad de la dieta efectivamente consumida. Pero sí hay indicadores sobre diversidad de dietas en infantes (entre 6 y 23 meses) y madres lactantes. Encuestas muestran que casi un 30% de infantes no había consumido carne o huevos y un 20% tenía consumo cero de frutas y hortalizas (UNICEF database. https://data.unicef.org/resources/dataset/diets/). Un objetivo sería llevar esos porcentajes a menos de 10%.
*Dietas saludables	Porcentaje de obesidad	Bajar en la mitad de casi una cuarta parte al 13%	La obesidad en 2016 afectaba a cerca de una cuarta parte de la población en ese momento o casi 110 millones de personas (un número mayor que el de personas afectadas por el hambre o la pobreza extrema). Un objetivo planteado a nivel internacional ha sido detener el crecimiento de ese porcentaje. Aún mejor sería tratar de bajar la incidencia de la obesidad al promedio mundial que era un 13% en el mismo periodo.

Tipo de Objetivo	Descripción	Meta	Meta
*Sostenibilidad ambiental y manejo de recursos naturales	Cobertura forestal	100 millones de hectáreas adicionales entre reforestación, restauración y repoblación forestal y agroforestería.	Entre principios de los 1960s y 2020 la superficie forestal a nivel mundial se redujo en casi 180 millones de hectáreas, de las cuales casi 140 millones tuvieron lugar en ALC (cerca del 78%) (FAOSTAT). Un objetivo de mínima es tener deforestación cero en las cadenas productivas agropecuarias. Acá se propone un objetivo más ambicioso (100 millones de hectáreas adicionales entre reforestación, restauración y repoblación forestal). Esto es fundamental para mitigación, pero también para adaptación y mantener el ciclo del agua.
*Sostenibilidad ambiental y manejo de recursos naturales	Uso de tecnologías climáticamente inteligentes, agricultura regenerativa, y enfoques similares	80% de los productores y 60% de la superficie productiva	Otro objetivo crucial es expandir el número de hectáreas con el uso de tecnologías climáticamente inteligentes, agricultura regenerativa, y enfoques similares No hay información sobre el número de productores o de hectáreas por productos o de animales que están siguiendo estos tipos de tecnologías de triple impacto.
*Sostenibilidad ambiental y manejo de recursos naturales	Riego: cobertura	Al menos 10% de la superficie con producción agropecuaria	El promedio mundial de área equipada para irrigación es de alrededor del 7% del área agropecuaria; el promedio del Cono Sur (sin Chile) más Colombia es alrededor de 2%; por su parte Chile, Perú, y México tienen un promedio de superficies equipadas para irrigación del 8% y Ecuador supera ese promedio. Metas cuantitativas podrían ser tratar de llegar al promedio mundial todos los países que están por debajo del mismo, y al menos 10% en los países que lo superan.
*Sostenibilidad ambiental y manejo de recursos naturales	Riego: eficiencia (ODS 6.4.1.)	Mejorar al menos 125% la eficiencia actual medida con el ODS 6.4.1.	Además de ampliar la cobertura debe mejorarse la eficiencia en el uso del agua en agricultura (medido tanto a nivel nacional con el indicador 6.4.1. de los ODS como a nivel de productos individuales). El promedio de los últimos 3 años muestra que ALC tiene un valor del indicador 6.4.1. para agricultura de 0.27 US\$/m ³ , bastante menor que el promedio mundial de 0.61US\$/m ³ (valores mayores indican más eficiencia). Llegar al promedio mundial implica al menos una mejora del 125%.
*Pérdidas y desperdicios	Reducción de pérdidas y desperdicios	Cortar entre la mitad y 2/3 el promedio de pérdidas y desperdicios agropecuarios en ALC	El porcentaje de pérdidas y desperdicios agropecuarios estimado para ALC en su conjunto es de aproximadamente el 12% de la producción contra algo menos de 10% a nivel mundial. Un objetivo puede ser llevar las pérdidas y desperdicio a 4-6%.

nutrición”, que conduce a problemas de obesidad, y a una variedad de enfermedades no transmisibles (como diabetes, problemas cardiovasculares, y ciertos tipos de cáncer). Cada uno de los componentes de esa triple carga de malnutrición tiene efectos diferenciados sobre la salud y el bienestar de las personas, y requieren políticas públicas específicas para cada uno.

Usar un enfoque de seguridad alimentaria y nutricional que considere solamente un número pequeño de ciertos productos alimentarios básicos considerados importantes por sus calorías es muy limitado: por una parte, como se mencionó, las mejoras nutricionales de la población provienen de la diversidad en la alimentación; por otra parte, una base productiva diversificada genera más oportunidades de ingresos y empleos rurales.

Otros objetivos importantes de DARSA tienen que ver con los temas de adaptación/resiliencia y de mitigación en relación con el cambio climático y el manejo adecuado de los recursos naturales. Aunque ALC representa solamente el 9% de las emisiones de GEI a nivel mundial, dos tercios provienen del funcionamiento de los

sistemas alimentarios en su conjunto (desde la producción primaria hasta el consumo final y disposición de los desperdicios), y un 54% de ese total están relacionadas con la producción agropecuaria y el cambio del uso del suelo¹¹. En el Cuadro 2 se consideran objetivos relacionados con

- 1) la gestión forestal;
- 2) el mayor uso de tecnologías climáticamente inteligentes, agricultura regenerativa, y enfoques similares¹²; y
- 3) la ampliación del riego y su eficiencia¹³.

La reducción de pérdidas y desperdicios colabora tanto con los objetivos de producción como de cambio climático. Por ejemplo, en la base de datos de Crippa et al, 2021 se estima que casi el 9% de las emisiones totales de los sistemas alimentarios de ALC provienen de pérdidas y desperdicios.

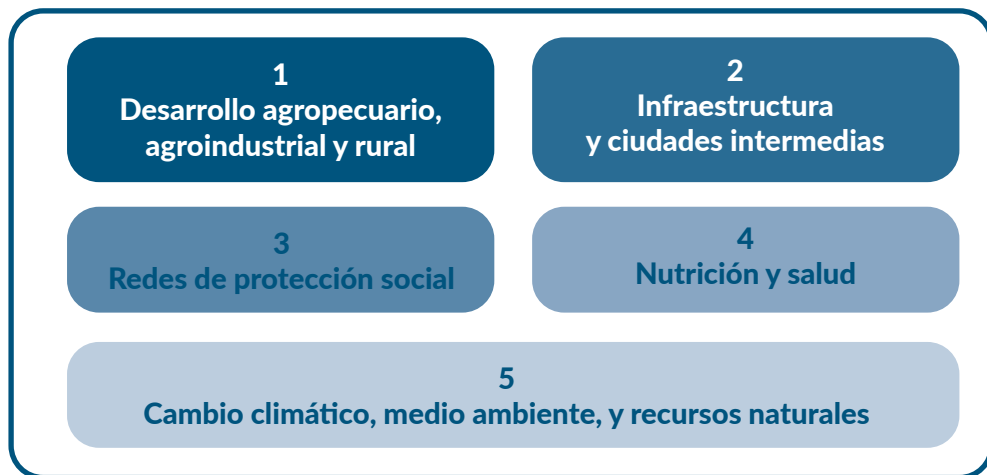
Estos son solamente ejemplos de posibles objetivos cuantitativos. Cada país deberá definir sus propios objetivos. A continuación, se comentan brevemente algunas consideraciones sobre políticas e instrumentos sectoriales.

11. CRIPPA, et al. (2021) Food systems are responsible for a third of global anthropogenic GHG emissions. *Nat Food* 2, 198–209. <https://doi.org/10.1038/s43016-021-00225-9>

12. En general tratan de lograr el triple objetivo de a) incrementar la productividad (produciendo más y mejores alimentos, para incrementar ingresos y mejorar la nutrición); b) fortalecer la resiliencia y la adaptación (reduciendo la vulnerabilidad a diferentes choques y factores de estrés); y c) reducir emisiones, incluyendo la captura de carbón.

13. También podría fijarse una meta separada de recuperación de las tierras degradadas, como está haciendo el programa “Suelos Vivos de las Américas” liderada por el IICA, o considerarla dentro de las metas previas sobre forestación y expansión de tecnologías y prácticas de agricultura regenerativa.

Gráfico 3



Políticas sectoriales

Los programas, políticas y otras intervenciones necesarias para alcanzar esos objetivos pueden dividirse en los bloques mostrados en el Gráfico 3.

Esos bloques abarcan los principales grupos de políticas e intervenciones relacionadas con los objetivos de DARSA mencionados. Esa categorización tiene correlación con una estructura institucional general de Ministerios y organismos gubernamentales (por ejemplo, 1) Ministerio de Agricultura; 2) Ministerio de Infraestructura; 3) Ministerio de Desarrollo Social, etc.), y sus funciones específicas (aunque puede haber superposiciones y cruces entre ellas).

1. Desarrollo agropecuario, agro-industrial y rural

Idealmente, las políticas y la institucionalidad del sector agro-alimentario deben considerar al menos cuatro bloques de trabajo:

- los servicios generales del Ministerio de Agricultura y Ganadería que dan apoyo transversal a productores y productos (sanidad, investigación y extensión, riego, tenencia de la tierra, medio ambiente, etc.);
- mecanismos para el desarrollo e integración de cadenas de valor (como comités de competitividad por cadenas de valor, con amplia participación de los agentes del sector privado, pero probablemente teniendo que incluir también otros actores de la sociedad civil);
- programas especiales de desarrollo rural/territorial con foco en pequeños

productores con algún potencial productivo; y
d) atención diferenciada para productores de subsistencia y la población rural pobre con limitada capacidad productiva.

Los Servicios Generales deben orientarse a proveer “bienes públicos”, considerando la diversidad de tipos de productores y el impacto en los consumidores (tales como el tema de inocuidad de los alimentos). En particular, los objetivos mencionados en el Cuadro 2 no serán alcanzables sin un gran esfuerzo de ciencia y tecnología en el sector agropecuario, pero, lamentablemente, el gasto nacional en la región en estos temas es bajo, con muchos países por debajo del mínimo de 1% del PIB agropecuario sugerido por los organismos internacionales. Asimismo, es crucial la expansión sostenible del riego (en coordinación con los servicios de manejos de cuencas y paisajes), mejorar la eficiencia del riego, asegurar que los precios del agua reflejan sus costos, y facilitar el acceso de manera balanceada con inclusión de pequeños productores y grupos marginados. Finalmente, un tema crucial de inclusión social (dada la desigual distribución de tierras en América Latina) y de producción y

eficiencia (ya que las inversiones de mediano plazo necesitan seguridad jurídica) es la regularización de la tenencia de la tierra. Por todo ello es necesario incrementar el presupuesto público dedicado a la elaboración de catastros; a la aceleración de la titulación especialmente de pequeños productores, grupos desaventajados y comunidades vulnerables; y a la realización de los censos periódicos.

Consejos Productivos de Competitividad por Cadenas de Valor¹⁴.

Los gobiernos de la región dedican una parte importante de su tiempo a tener reuniones sectoriales con diferentes actores económicos en las que se discuten sus reclamos. Esas interacciones tienen limitaciones porque: a) no se basan en una agenda de mediano y largo plazo; b) no están apoyadas por un trabajo analítico previo compartido; c) no poseen una maquinaria institucional formal de construcción de acuerdos y de seguimiento de los mismos; y d) no necesariamente tienen a todos los actores relevantes para el tema que se esté tratando.

Muchos de los países de alto crecimiento, en los que ha habido importante colaboración público-privada, han basado ese diálogo en estructuras formales conformadas

14. En paralelo con el trabajo de los Consejos se necesita la intervención de los organismos relacionados con la defensa de la competencia (para controlar prácticas comerciales desleales) y la aplicación de leyes laborales (para asegurar el cumplimiento de regulaciones relacionadas con salarios mínimos, condiciones laborales, trabajo de menores, etc.).

a tal efecto, con participación de las más altas autoridades y un mecanismo institucional establecido con reuniones periódicas y seguimiento de resultados. Siguiendo esos ejemplos, los Ministerios de Agricultura o Agro-industriales pueden estructurar un número determinado de Consejos de Competitividad por cadenas (en función de producciones relevantes o temas transversales) y apoyar su trabajo con Secretarías técnicas por rubro y la implementación de una agenda regular de reuniones por cadenas principales. Estos Consejos por cadenas deben considerar a todos los actores y trabajar conjuntamente para crear y fortalecer posiciones competitivas mediante la concertación y los acuerdos.

Una agricultura más moderna y competitiva, apoyada por ciudades pequeñas e intermedias, con equipamiento urbano adecuado puede mantener a los agricultores más jóvenes en las zonas rurales.

El adecuado desarrollo de los Consejos requiere también el fortalecimiento de las cooperativas y asociaciones gremiales de pequeños productores y campesinos, así como empresariales, especialmente por rubros.

El otro nivel de trabajo mencionado es el de Proyectos Territoriales de Pequeños Productores, que complementa los dos niveles mencionados (Servicios Generales y Consejos de Competitividad). Diferentes países en ALC implementan programas de desarrollo rural con base territorial que ponen el énfasis en productores pequeños. También pueden existir programas de organismos no gubernamentales con enfoques similares. Se necesita consolidar y sistematizar esos esfuerzos, tomando en cuenta áreas priorizadas, por ejemplo, mediante la creación de un grupo de Programación Permanente de Proyectos Territoriales de Pequeños Productores. Un tema importante es la creación de un registro único integrado de los productores y grupos de productores que reciben apoyo por parte de los diferentes proyectos. Esto permitirá también el uso de mecanismos de información digital y telecomunicaciones para hacer un monitoreo de las actividades programadas y ejecutadas (o no) en base a información suministrada por la población participante.

Además de los tres niveles mencionados, queda el tema de los productores de subsistencia y la población rural pobre con limitada capacidad productiva, que puede ser atendida con programas sociales modificados para el sector rural (esto último se discute más adelante).

2. Infraestructura y ciudades intermedias

La producción agropecuaria tiene una especificidad geográfica y requiere de inversiones en desarrollo rural y ciudades intermedias, incluyendo caminos rurales, servicios de salud y educación de calidad, comunicaciones, electricidad, gas, internet, y otros servicios públicos básicos (ver por ejemplo los trabajos pioneros de Rondinelli y Ruddle¹⁵). En ALC casi el 60% de la población considerada urbana se localiza en ciudades intermedias y pequeñas. Focalizar esfuerzos en el desarrollo de ciudades intermedias puede mejorar no solamente el balance territorial, sino que parece tener mejores resultados en términos de reducción de la pobreza, con contribuciones al fortalecimiento de las cadenas de valor agropecuario, y al crecimiento del sector agro-alimentario en particular. Una agricultura más moderna y competitiva apoyada por ciudades pequeñas e intermedias con equipamiento urbano adecuado puede mantener a los agricultores más jóvenes en las zonas rurales¹⁶. Otro aspecto central es el refuerzo del control policial y judicial en zonas rurales.

Parece especialmente importante asegurar una muy buena cobertura y eficiencia operativa para la telefonía celular e internet, tanto por sus múltiples usos sociales y comerciales, como para mejoras de la competitividad, productividad (a través de la agricultura y el riego de precisión), y coordinación en las cadenas de valor mediante el uso de tecnología de la información (TICs). Sensores y TICs también están ayudando a una más rápida y rutinaria vigilancia de plagas y enfermedades, así como para mejorar la capacidad de predecir los patrones climáticos.

Un aspecto relacionado es el sistema de logística (en sentido amplio) y, dentro de éste, los servicios e infraestructura de transporte, todos aspectos claves para el desarrollo regional y nacional, en tanto impactan en forma directa en el costo de las actividades económicas y en la competitividad de las empresas. En muchos de los países de ALC se necesita reconstruir, modernizar y extender el sistema de ferrocarriles y el diseño de una matriz de transporte que articule de manera más eficiente el ferrocarril, con el transporte en camiones, el transporte fluvial, y la modernización y ampliación de puertos y aeropuertos.

15. RONDINELLI, D. A. & RUDDLE, K. (1978). *Urbanization and rural development : a spatial policy for equitable growth*. New York Praeger.

16. DÍAZ-BONILLA, E. TORERO, M. (2017). *Regional developments. Latin America and the Caribbean. In 2017 Global Food Policy Report. Regional Developments. Pp 58-83. Washington, DC: International Food Policy Research Institute (IFPRI)*. https://doi.org/10.2499/9780896292529_07

3. Redes de asistencia social para grupos pobres y vulnerables¹⁷

Estos programas apuntan a eliminar el hambre y la pobreza, especialmente la extrema, pero pueden extenderse a otros objetivos de DARSA mencionados antes. Además, los programas de transferencias condicionadas y otros relacionados pueden verse como transición hacia esquemas universales de calidad basados en derechos.

Un primer aspecto es el nivel de los recursos asignados a los programas de asistencia social no contributiva. La base de datos de ASPIRE del Banco Mundial basada en encuestas de hogares (que puede ser diferente de los datos administrativos) sugiere un nivel de gasto promedio de aproximadamente el 1,8% del PIB y una mediana de casi 1,5% entre los países de ALC con datos. Conviene analizar si esos niveles son adecuados, en cobertura y nivel de transferencia de recursos per cápita para cubrir toda la población afectada por hambre y pobreza extrema, y ayudarla a superar esos problemas. Un tema relacionado es la incidencia de los beneficios para

los quintiles más pobres: la información existente sugiere que si bien la distribución por quintiles en ALC parece más equitativa que en otras regiones puede mejorarse bastante la focalización¹⁸.

El segundo nivel de mejoras a considerar es el diseño y funcionamiento de esos programas, tomando en cuenta las diferencias en zonas rurales y urbanas. En ese sentido, los programas de transferencias condicionadas en las zonas rurales podrían rediseñarse, manteniendo los aspectos de asistencia social, pero también ampliando el foco hacia temas productivos y tecnológicos que puedan contribuir a mejorar la sostenibilidad económica y ambiental de las familias involucradas.

Asimismo, la secuencia de crisis de diferentes tipos, que ha llevado a la repetición de programas de emergencia, genera la necesidad de coordinar éstos últimos con los programas más permanentes. Habría que estructurar programas únicos que tengan la flexibilidad de ser ampliados en casos de crisis, en lugar de la situación actual en muchos países en que esos dos tipos de programas

17. Conviene distinguir dos niveles de protección social. Primero, los programas de protección social contributiva (es decir que se financian con impuestos específicos sobre los salarios e ingresos de los beneficiarios). Incluyen jubilaciones, seguro de desempleo y similares. Segundo, están los programas de asistencia social no contributiva (es decir que se financian con recursos de rentas generales del gobierno). Incluyen transferencias de dinero (condicionadas o no), pensiones sociales, programas de alimentación, y similares. Acá se discuten solamente el segundo tipo de programas.

18. DÍAZ-BONILLA, E. (2021) *Financing SGD2 and ending hunger*. Center for Development Research (ZEF) in cooperation with the Scientific Group for the UN Food System Summit 2021.

operan de manera relativamente independiente.

Un aspecto central para poder diseñar y administrar adecuadamente estos programas es un registro único y detallado de beneficiarios, no solamente para poder identificar los grupos atendidos y evitar duplicaciones y desvíos de fondos, sino para poder evaluar la operación e impacto de los programas con la información directa de la población participante.

Otro programa social importante es el de comedores escolares. En varios países se han articulado con compras locales a productores familiares, sirviendo de esa manera como un elemento de apoyo al desarrollo agropecuario y rural. Por otra parte, se necesita asegurar que los estudiantes reciben una dieta saludable, con las calorías necesarias, pero también la diversidad que asegura la ingesta de macro y micro nutrientes esenciales.

4. Nutrición y Salud¹⁹

Como se mencionó, ALC está padeciendo una triple carga de malnutrición. Acá se mencionan brevemente instrumentos de políticas relacionados con el acceso económico a dietas saludables y para combatir la obesidad.

Esta última tiene muchas causas y varios gobiernos en la región están desarrollando programas más o menos integrales para facilitar el acceso a dietas saludables y para contener y revertir el avance de la obesidad. Por ejemplo, además de medidas para promover más ejercicio, se están aplicando (o considerando) otras como la aplicación de impuestos y/o la eliminación de subsidios actuales a productos alimentarios no saludables; subsidios y apoyos para la producción de alimentos saludables; y subsidios a poblaciones vulnerables para que puedan acceder a dietas saludables²⁰). También se están aplicando regulaciones e impuestos, para que la industria reformule los productos, dejen de usar algunos ingredientes prohibidos (como las grasas trans), limiten el uso de otros (como la sal) y ofrezcan información clara para los consumidores en relación con las implicaciones para la salud del consumo de ciertos productos. Por ejemplo, ha sido muy analizado el sistema de etiquetado que desarrolló Chile basado en octógonos negros que indican que el producto considerado está superando el límite saludable en términos de calorías, azúcar, grasas saturadas, y sal. Las evaluaciones indican que ese etiquetado ha llevado a que los consumidores estén más al tanto de las condiciones nutricionales

19. No se discuten acá las intervenciones relacionadas con las dietas y salud materno-infantil, y con fortificación de alimentos, por ir más allá de la temática de esta breve nota.

20. Ver una lista de intervenciones en DÍAZ-BONILLA, Centurión, y Paz, 2022

de los productos y al cambio de hábitos de compra; esto a su vez está llevando al sector privado a reformular sus productos. Otros países están considerando o han implementado medidas similares²¹.

5. Cambio climático, medio ambiente y recursos naturales

Otros objetivos importantes de DARSA se relacionan con la adaptación y mitigación respecto del cambio climático (incluyendo la fijación de carbono en el suelo y la biomasa) y el manejo adecuado de los recursos naturales. En la sección de objetivos, se presentaron posibles metas para la gestión forestal mejorada y sostenible, y para la expansión del número de hectáreas que aplican tecnologías climáticamente inteligentes y enfoques similares. En esta sección se discuten algunos aspectos relacionados con las políticas e instrumentos que permitan alcanzar esos objetivos.

Respecto de los bosques, en línea con los acuerdos de la COP27 en Glasgow, un objetivo es tener deforestación cero en las cadenas productivas agropecuarias, mediante legislación y regulaciones con trazabilidad para su aplicación efectiva. Otro aspecto

es el mantenimiento de los bosques existentes, involucrando a pequeños productores y comunidades indígenas, mediante el pago de servicios ambientales (quizás como parte de los instrumentos de asistencia social expandidos discutidos en una sección anterior) y regularizando y protegiendo su tenencia de la tierra. Asimismo, se debe considerar la restauración de tierras degradadas a través de la forestación y la reforestación, y el uso sostenible de los bosques, y la construcción de cadenas de valor verdes. Además de pagos por servicios ambientales también ayudarían en este sentido el desarrollo de mercados de carbón y mecanismos específicos de financiamiento bancario y/o de los mercados de capital²².

La expansión de la superficie con prácticas que aplican tecnologías climáticamente inteligentes, y enfoques similares, requieren, por una parte, el refuerzo de los sistemas de ciencia y tecnología para la generación de esas tecnologías necesarias y su adaptación a diferentes zonas ecológicas. Por otra parte, también hay que mejorar los mecanismos de extensión y desarrollar instrumentos para facilitar su adopción por parte de los productores. En el caso de unidades comerciales y familiares

21. Hay otras intervenciones relacionadas con el etiquetado y la información, tales como restricciones en anuncios dirigidos a niños y a la disponibilidad de productos alimenticios y bebidas poco saludables dentro o cerca de escuelas.

22. FAO, (2022), *op. cit.*; DÍAZ-BONILLA, E., ECHEVERRÍA, R.G. (2022). *Climate finance: funding sustainable food systems transformation*. In: *2022 Global Food Policy Report: Climate Change and Food Systems*. Washington DC: International Food Policy Research Institute (IFPRI), , 48-57.

competitivas, la adopción a escala va a necesitar financiamiento bancario y el desarrollo de instrumentos de manejo del riesgo. Pequeños productores de subsistencia y comunidades indígenas requieren el uso de instrumentos de transferencias de dinero/ingresos que involucren aspectos productivos y ambientales. En todos los casos es importante el fortalecimiento de organizaciones de productores y de la gestión de los Consejos de Competitividad por cadenas de valor.

Disminuir las pérdidas de productos necesita mejoras de la infraestructura de comercialización y transporte, mientras que el manejo de desperdicios va a requerir inversiones y regulaciones a nivel de las cadenas de valor y de los centros urbanos, incluyendo quizás tasas diferenciales de recolección de residuos para empresas y familias en función de la basura generada.

Ciencia, tecnología e innovación son cruciales no solamente para el sector productor primario sino para todo el sistema alimentario. Por ello se ha sugerido tratar de llegar a un financiamiento público de al menos el 1% del PIB de los sistemas alimentarios (que es varias veces superior al objetivo de invertir al menos 1% del PIB agropecuario, forestal y de pesca solamente²³).

La expansión de la superficie con prácticas que aplican tecnologías climáticamente inteligentes requieren el refuerzo de los sistemas de ciencia y tecnología y su adaptación a diferentes zonas ecológicas.

Un tema relacionado es la interacción entre el DARSA y la energía. Crippa et al, 2021 estiman que un 10% de las emisiones de GEI de los sistemas alimentarios en ALC provienen del uso de energía fuera de las actividades primarias. Por todo ello, los desarrollos tecnológicos en el área de energía (desde el gas de esquistos hasta los importantes avances en energías renovables y transporte eléctrico) y de políticas relacionados con la transición energética están teniendo, y tendrán aún más en el futuro, un impacto sustancial sobre los aspectos productivos y ambientales de los sistemas alimentarios. Los países de ALC deben tratar de sumarse a la transición energética que está teniendo lugar. Estos temas exceden el marco de esta breve nota.

23. VON BRAUNm, J. et al. (2021) Food systems: seven priorities to end hunger and protect the planet. *Nature*, 597(7874): 28 - 30.

Institucionalidad²⁴

En las secciones anteriores se mencionaron diferentes objetivos y posibles instrumentos e intervenciones de políticas en sentido amplio, que abarcan diferentes ministerios y organismos del gobierno. Por ello son fundamentales los arreglos institucionales para poder diseñar e implementar estos programas multisectoriales de DARSA.

La institucionalidad del sector agropecuario ha ido cambiando con el mayor número de objetivos y niveles de actuación (Gráfico 2). Los Ministerios de Agricultura y Ganadería (MAG) tradicionales continúan con los servicios generales que se mencionaron antes (planificación y estadísticas, investigación y extensión, aspectos sanitarios y fitosanitarios, riego, manejo de tierras, infraestructura de comercialización, y temas relacionados). En la sección sobre aspectos agropecuarios se sugirió la necesidad de ampliar la institucionalidad considerando los Consejos de Competitividad por cadenas de valor y el abordaje territorial y de pequeños productores. El tema territorial y de los pequeños productores fue el foco de los

programas de desarrollo rural integral de los 70 y los 80 (que incluían inversiones en infraestructura, salud, educación, y otros aspectos a nivel local) y que llevó a la creación de las Secretarías de Desarrollo Rural Integral o equivalentes, en varios casos dependientes de la Presidencia del país, o de alguna alta autoridad con capacidad de convocar y coordinar a los diferentes Ministerios y agencias que debían trabajar conjuntamente.

Más recientemente un aspecto de tensiones institucionales ha sido quién maneja los temas del medio ambiente (adaptación y mitigación al cambio climático, manejo y conservación de recursos naturales y de la biodiversidad, etc.) actividades que se han dividido de diferentes maneras entre los MAGs y los Ministerios de Medio Ambiente, y la articulación de las preocupaciones sobre nutrición y salud entre los MAGs y los Ministerios de Salud.

Esta complejidad de objetivos y niveles de intervención ha llevado al establecimiento de mecanismos de coordinación intersectoriales. En varios países hay comisiones intersectoriales para los temas de seguridad alimentaria y nutricional (un componente central de los programas

24. Esta sección se basa en DÍAZ-BONILLA, E. (2021), *El rol de la innovación institucional, tecnológica y financiera en la transformación de los sistemas alimentarios en América Latina y el Caribe, en el contexto de la Agenda 2030 y de la pandemia de COVID-19* Capítulo 4 en GRAZIANO DA SILVA, et al, *Sistemas alimentarios en América Latina y el Caribe - Desafíos en un escenario pospandemia*. Panamá, FAO y CIDES. <https://doi.org/10.4060/cb5441es> y Díaz-Bonilla y Furche, 2021.

para los sistemas alimentarios). En algún caso, como en México, se han creado mecanismos de coordinación con una visión de sistemas alimentarios (como el Grupo Intersectorial de Salud, Alimentación, Medio Ambiente y Competitividad, GISAMAC).

A nivel internacional, como seguimiento de la Cumbre de Naciones Unidas de Sistemas Alimentarios (CNUSA) de septiembre 2021, se ha creado un sistema inter agencial basado en Roma²⁵, para coordinar el trabajo de los organismos de Naciones Unidas involucrados en el apoyo a los países en la preparación e implementación de los programas nacionales para sus sistemas alimentarios (las llamadas “hojas de ruta”²⁶). Ese mecanismo de coordinación entre organismos internacionales se trata de repetir a nivel de los países individuales, bajo la coordinación local de un funcionario de las Naciones Unidas. Pero además, hay más instituciones multilaterales y bilaterales trabajando sobre temas de sistemas alimentarios a nivel global y de países, así como una serie de iniciativas por temas específicos (llamadas “coaliciones”) que combinan diferentes actores públicos

y privados (empresas privadas, fondos filantrópicos, organismos de la sociedad civil, academia) que también operan independientemente a nivel global y de los países. Esta proliferación de actores puede abrumar y confundir a los gobiernos de los países en desarrollo, que ya tienen bastantes complicaciones tratando de coordinar internamente sus operaciones.

Por lo tanto, el énfasis debería ponerse en fortalecer los mecanismos organizativos dentro de los países, para que puedan coordinar sus actividades internamente y así poder también ordenar la multiplicidad de agentes externos trabajando en estos temas.

La organización interna de los países debería ir más allá de cambios de organigramas y funciones y comités coordinadores, ya que de cualquier manera que se asignen las responsabilidades y tareas en el organigrama formal, siempre hay actividades que cruzan más de uno de los bloques definidos. Para atender la complejidad de la agenda para el sector agro-alimentario en sentido amplio de ALC, se necesitan mecanismos operacionales de programación y coordinación orientados a la acción y

25. La llamada “Hub” para el seguimiento de la Cumbre está basada en la FAO y tiene la participación de las siguientes instituciones: International Fund for Agricultural Development (IFAD), UN Development Coordination Office (UN DCO), UN Environment Program (UNEP), World Food Program (WFP) y World Health Organization. Otras instituciones, como el World Bank, participan en la coordinación de varias actividades, y/o colaboran como agencias de implementación en ciertos temas o áreas (como el caso del IICA en ALC).

26. Los programas para los sistemas alimentarios presentados en la CNUSA deben articularse también con las obligaciones dentro de las negociaciones de cambio climático (las “Contribuciones Determinadas Nacionalmente” y los “Planes Nacionales de Adaptación”).

resultados y ligados con la preparación y ejecución de los presupuestos.

Esto implica reforzar las capacidades del Ministerio, secretaría o grupo de coordinación que prepara el presupuesto, así como las contrapartes en los Ministerios de ejecución.

Costos y financiamiento

En términos de costos, hay varias estimaciones a nivel global. Sin embargo, difieren dependiendo, entre otras cosas, de los objetivos buscados, de las intervenciones consideradas, y de las metodologías utilizadas para las proyecciones²⁷. Además, no parece haber estimaciones específicas de costos para ALC o para los países individuales que consideren el conjunto de un programa de DARSA.

Cada uno de los objetivos como los sugeridos en el Cuadro 2, u otros, requieren que se realice una estimación de costos. Además, dadas las interacciones entre los objetivos (positivas y negativas) se necesita analizarlas con esquemas cuantitativos integrados; en otras palabras, no se puede simplemente sumar los costos parciales de cada una de las metas.

Una vez que los costos han sido estimados se deben considerar los flujos de financiamiento.

Acá se toma una visión amplia de lo que significa “financiamiento,” que se interpreta como guiar y ampliar dos flujos “internos” a los sistemas alimentarios (el gasto de los consumidores que es la contrapartida de todo el flujo de caja interno de los agentes y operadores dentro del sistema), y cuatro flujos “externos”: los fondos internacionales para el desarrollo (que incluyen la ayuda bilateral, los préstamos de bancos multilaterales y los fondos filantrópicos); el presupuesto público; el sistema bancario; y el financiamiento vía el mercado de capitales²⁸.

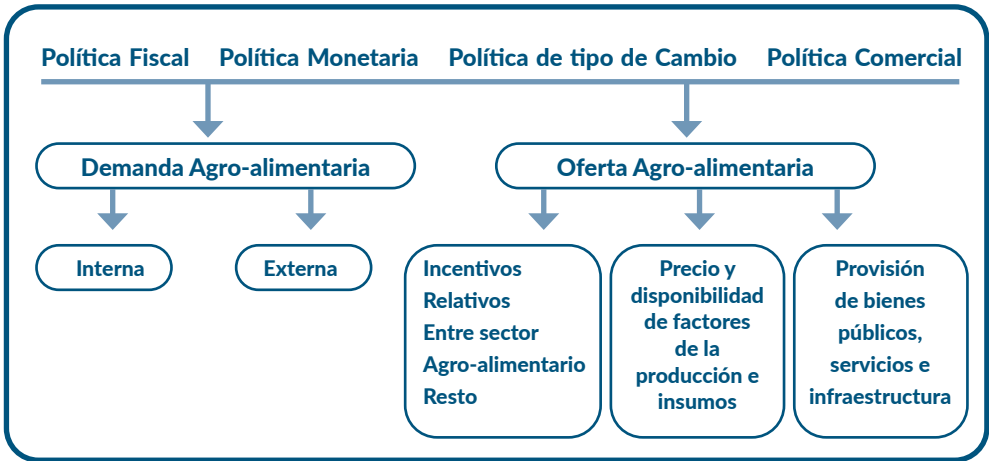
En lo que se refiere a los fondos internacionales de desarrollo el esfuerzo debería centrarse en ampliar los flujos netos de préstamos de los organismos financieros multilaterales, tanto mediante una optimización del uso del capital propio mediante políticas financieras menos restrictivas, como también con aumentos de capital tradicionales. Los países desarrollados también pueden usar más creativamente el gran volumen de Derechos Especiales de Giro

27. DÍAZ-BONILLA, E. (2021) *Financing SGD2 and ending hunger*. Center for Development Research (ZEF) in cooperation with the Scientific Group for the UN Food System Summit 2021; DÍAZ-BONILLA, ECHEVERRÍA (2022), *op.cit.*

28. DÍAZ-BONILLA E, SWINNEN J, VOS R. (2021) *Financing the transformation to healthy, sustainable, and equitable food systems*. In: *Global Food Policy Report 2021: Transforming Food Systems after COVID-19*. Washington DC: International Food Policy Research Institute (IFPRI), 21–23;

Gráfico 4

Políticas macroeconómicas



Fuente: El autor.

(DEG) emitidos por el FMI y que no necesitan para apoyar a los países en desarrollo, usando opciones con mayor impacto multiplicador que las actuales consideradas por los miembros del FMI (el Fondo Fiduciario para el Crecimiento y la Reducción de la Pobreza y el Fondo Fiduciario de Resiliencia y Sostenibilidad)²⁹.

En general, los fondos internacionales de desarrollo deberían usarse de manera más estratégica, para apalancar y movilizar las otras fuentes privadas de financiamiento discutidas más abajo. Además, las organizaciones multilaterales y bilaterales deberían coordinar

mejor sus propias operaciones para evitar la fragmentación de iniciativas relativamente aisladas y la competencia entre organismos internacionales a nivel de país³⁰.

En lo que hace al presupuesto público también se requiere lograr una asignación adecuada de los recursos públicos disponibles, analizando los niveles, composición, eficacia y equidad de dicho gasto, con foco en el DARSA y los ODS. En la actualidad el Hub de Naciones Unidas está analizando los flujos financieros relacionados tanto con los fondos internacionales de desarrollo como con los presupuestos públicos³¹.

29. Otras opciones con mayor volumen de préstamos por unidad de DEG se discuten en DÍAZ-BONILLA E, (2021). *Using the new IMF special drawing rights for larger purposes: guaranteeing 'pandemic recovery bonds.'* Washington DC: International Food Policy Research Institute (IFPRI).

30. DÍAZ-BONILLA, E. (2021) *Financing SGD2 and ending hunger.* Center for Development Research (ZEF) in cooperation with the Scientific Group for the UN Food System Summit 2021.

31. El autor es parte del comité asesor estratégico además de colaborar directamente en las metodologías y su implementación.

Alcanzar los objetivos de la Agenda 2030 requiere sobre todo un importante esfuerzo de la inversión privada, desde pequeños productores agropecuarios hasta empresas comerciales grandes, pasando por toda una variedad de pymes. Para ello son centrales los sistemas bancarios y los mercados de capital³².

Aspectos macroeconómicos

El Gráfico 4 muestra esquemáticamente cómo las políticas macroeconómicas pueden afectar a la actividad del DARSA:

Acá solamente se mencionan algunos aspectos³³.

Las políticas macroeconómicas deben considerarse en un marco consistente basado en las identidades contables globales de la economía para diseñar políticas fiscales, monetarias y financieras, cambiarias y comerciales articuladas entre sí para alcanzar objetivos múltiples como crecimiento, empleo, estabilidad de precios, fortaleza bancaria y financiera, sostenibilidad fiscal y de las cuentas externas. Dado

que los objetivos son múltiples hay que considerar que pueden existir contraposiciones entre ellos.

El gran desafío de ALC es mantener un crecimiento sostenido con equidad e inclusión social y con alimentación adecuada para todos, articulado con la importancia de la región como componente fundamental de la seguridad alimentaria mundial y de la sostenibilidad ambiental y preservación de la biodiversidad a nivel global.

En particular la política fiscal, la monetaria (con sus metas de inflación), y la de tipo de cambio deben ser compatibles con el equilibrio interno y externo, evitando sobrevaluar el tipo de cambio real (TCR)³⁴ (es

32. Ver también DÍAZ-BONILLA, E. (2015). *Macroeconomics, agriculture, and food security: A guide to policy analysis in developing countries*. Washington, D.C.: International Food Policy Research Institute (IFPRI). <http://dx.doi.org/10.2499/9780896298590>; DÍAZ-BONILLA, ECHEVERRÍA (2022), *op.cit.*

33. Un tratamiento más completo en DÍAZ-BONILLA, E. (2015), *op.cit.*

34. El TCR es usualmente definido como el precio de los productos comercializables internacionalmente dividido por el precio de los productos nacionales no comercializables internacionalmente. En la práctica, cuando se habla de TCR es el tipo de cambio nominal ajustado por la inflación nacional y por la de los socios comerciales.

decir, ajustado por la inflación). Una combinación que lleve a apreciación del TCR (es decir, una política de dólar barato), va a afectar al crecimiento y el empleo, a través de una variedad de crisis comerciales, de balanza de pagos, financieras, y de deuda pública y privada. Respecto de la política comercial general debe reconocerse que los déficits comerciales y la falta de competitividad son básicamente problemas macroeconómicos que no suelen corregirse solamente con medidas comerciales. En lugar de proteccionismo comercial, los responsables de las políticas públicas deben centrarse en tener políticas monetarias y fiscales sustentables y evitar un TCR sobrevaluado.

En lo que hace a la política comercial agropecuaria debe confrontarse el tradicional dilema entre apoyar a los productores (con protección que aumenta los precios) o a los consumidores (con un régimen más abierto que reduce los precios). En particular, el alto nivel de protección de

ciertos productos alimentarios en ALC tiene que ser analizado considerando de manera balanceada a productores y consumidores. Esto requiere un trabajo más detallado por cadenas, que balancee los requerimientos divergentes de productores y consumidores y asegure las inversiones necesarias en tecnología e infraestructura que son las verdaderas bases de la competitividad sistémica.

Comentarios finales

El gran desafío de América Latina y el Caribe es mantener un crecimiento sostenido con equidad e inclusión social y con alimentación adecuada para todos, articulado con la importancia que tiene la región como componente fundamental de la seguridad alimentaria mundial y de la sostenibilidad ambiental y preservación de la biodiversidad a nivel global. Poder llevar adelante la Alianza Continental no es solamente crucial para nuestras poblaciones, sino que también tiene importancia global.

La Cumbre UE-CELAC ha tenido lugar en momentos sumamente complejos de la actual realidad internacional.

Los resultados se proyectaron sobre temas políticos sobre los cuales no siempre hubo coincidencia de puntos de vista. Pero se tradujeron en el compromiso de profundizar las relaciones económicas y sociales, potenciando los históricos lazos entre regiones, apuntando en esta ocasión a los grandes desafíos que comprometen el futuro de la humanidad.

Los problemas del cambio climático, de las nuevas pandemias, del agotamiento de los recursos naturales, de las complejas dimensiones de la globalización, de la digitalización, de la educación, entre otros más, abrieron la puerta a un amplio campo de iniciativas de cooperación. Así lo entendieron todos los gobiernos de ambas regiones y todos reiteraron su decisión de cooperar para hacerles frente.

Editada por



Secretaría General
Iberoamericana

Secretaría-Geral
Ibero-Americana

Con la colaboración de



**Cooperación
Española**



CASAMÉRICA



BANCO DE DESARROLLO
DE AMÉRICA LATINA

