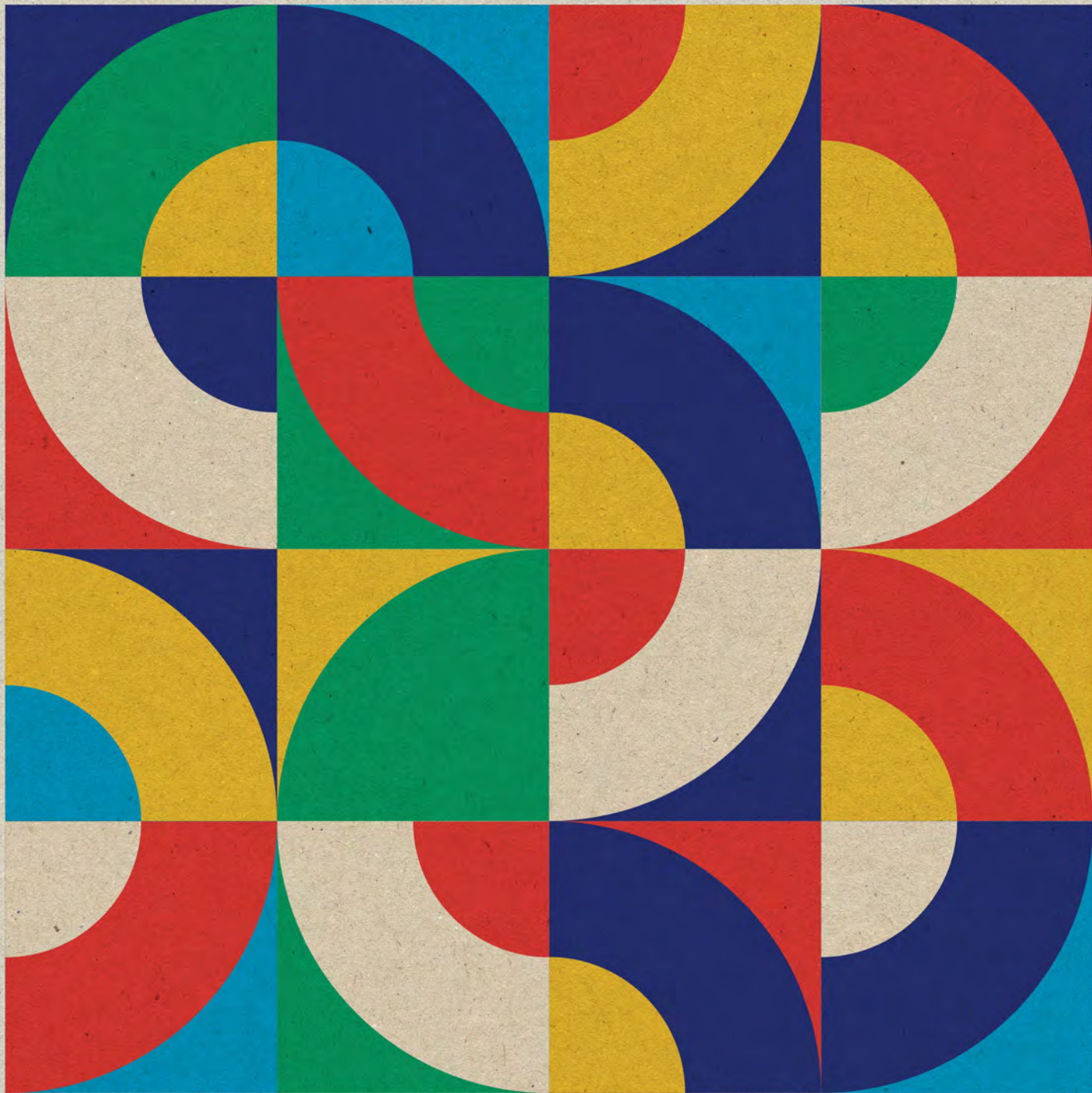


LAS AMÉRICAS EN TIEMPOS ADVERSOS: EN BUSCA DE UNA AGENDA RENOVADA

IX CUMBRE DE LAS AMÉRICAS | LOS ÁNGELES · 2022



LAS AMÉRICAS EN TIEMPOS ADVERSOS: EN BUSCA DE UNA AGENDA RENOVADA

IX CUMBRE DE LAS AMÉRICAS | LOS ÁNGELES · 2022

LAS AMÉRICAS EN TIEMPOS ADVERSOS: EN BUSCA DE UNA AGENDA RENOVADA

IX CUMBRE DE LAS AMÉRICAS | LOS ÁNGELES · 2022

REPORTE EJECUTIVO



EL COLEGIO DE MÉXICO

Presidenta

Silvia Elena Giorguli Saucedo

Secretario General

Vicente Ugalde Saldaña

Coordinadora General Académica

Ana Covarrubias Velasco

Secretario Académico

Patricio Solís Gutiérrez

Secretario Administrativo

Adrián Rubio Rangel

Las ideas y opiniones expresadas en esta obra son resultado de una serie de talleres y seminarios en los que participaron un amplio número de expertos, académicos, representantes de organismos internacionales y miembros de organizaciones sociales, por lo que no reflejan necesariamente el punto de vista de El Colegio de México, A. C. (México), la Universidad de los Andes (Bogotá), la Universidad Torcuato Di Tella (Buenos Aires) o de la Fundación Ford, ni comprometen a estas organizaciones.

Primera edición junio 2022

D.R. © 2022, El Colegio de México, A.C.

Carretera Picacho Ajusco 20, Ampliación Fuentes del Pedregal,

Delegación Tlalpan 14110, Ciudad de México, México.

www.colmex.mx.

CRÉDITOS Y AGRADECIMIENTOS

Acerca de esta publicación

Este reporte ejecutivo es parte del proyecto bi-anual tripartito “Sociedad civil, cooperación internacional y nuevo diálogo entre América Latina y Estados Unidos”, que estamos emprendiendo entre El Colegio de México (Ciudad de México), la Universidad de los Andes (Bogotá) y la Universidad Torcuato Di Tella (Buenos Aires) con el valioso apoyo de la Fundación Ford.

Coordinación del Proyecto

Jean Marie Chenou · Universidad de los Andes

Ana Covarrubias · El Colegio de México

Juan Gabriel Tokatlian · Universidad Torcuato Di Tella

Carla Yumatle · Universidad de Torcuato Di Tella

Coordinación del documento

Guadalupe González · El Colegio de México

Comité de redacción

Guadalupe González · El Colegio de México

Luis Herrera-Lasso · Grupo Coppan

Monica Hirst · Universidad Torcuato Di Tella

Carlos Andrés Luján · Universidad de la República (Uruguay)

Expertos participantes

Ramiro Albrieu · Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento

Ximena Andión · Fundación Ford

Jean-Philippe Antolin · Organización Internacional para las Migraciones

Martha Bárcena · Embajadora Eminente Servicio Exterior Mexicano

Bruno Binetti · Diálogo Interamericano

Adrián Bonilla · Fundación EU-LAC

Elodie Brun · El Colegio de México

Enrique Cárdenas · Centro de Estudios Espinosa Yglesias

Óscar Chacón · Alianza Américas

Javier Ciurlizza · Fundación Ford

Lara Dubosq · Universidad Torcuato Di Tella

Luisa Feline Freier · Universidad del Pacífico

Alejandro Frenkel · Universidad Nacional de San Martín

Enrique García · Ex-Secretario General CAF-Banco de Desarrollo de América Latina

Silvia Giorguli · El Colegio de México

José Angel Gurría · Ex- secretario general OCDE

Carlos Heredia · Centro de Investigación y Docencia Económicas

Jimena Hurtado · Universidad de los Andes

Anakaren Iniestra · El Colegio de México

José Miguel Insulza · Ex- Secretario General OEA

Alejandra S. Kern · Universidad Nacional de San Martín

Thomas Legler · Universidad Iberoamericana

Paula Litvachky · Centro de Estudios Legales y Sociales

Ana María Mahecha · Universidad de los Andes

Luis Maira · Ex-Secretario Ejecutivo Consejo de Relaciones Internacionales de América Latina

Bernabé Malacalza · Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas

Fabrizio Meier · Universidad de los Andes

Federico Merke · Universidad de San Andrés

Florencia Montal · Universidad Torcuato Di Tella

Isidro Morales · Editor en Jefe Latin American Policy

Rodrigo Morales · Embajada de México en Chile

Thiago Rodriguez · Universidad Federal Fluminense

Carolina Moreno · Universidad de los Andes

Gisela Pereyra Doval · Universidad Nacional de Rosario

Carlos A. Pérez Ricart · Centro de Investigación y Docencia Económicas

Juan Pablo Prado Lallande · Universidad Autónoma de Puebla

Erika Rodríguez Pinzón · Universidad Complutense de Madrid

Rafael Rojas · El Colegio de México

Carlos Romero · Universidad Central de Venezuela

Miguel Ruiz Cabañas · Tecnológico de Monterrey

Roberto Russell · Universidad Torcuato Di Tella

Natalia Saltalamacchia · Instituto Tecnológico Autónomo de México

Gabriela Sánchez · Instituto Mora

Ana María Sanjuán · CAF-Banco de Desarrollo en América Latina y el Caribe

Sally Schuster · Fundación Ford

Hayley Stevenson · Universidad Torcuato Di Tella

Juan Gabriel Valdés · Embajada de Chile en Estados Unidos

Alicia Williner · Comisión Económica para América Latina y el Caribe

Julieta Zelicovich · Universidad Nacional de Rosario

Beatriz Zepeda · El Colegio de México

Diseño y formación

Nieves Dánae

Datos y estadísticas

Rodrigo Morales

Traducción

Martha Herrera-Lasso

Revisión editorial

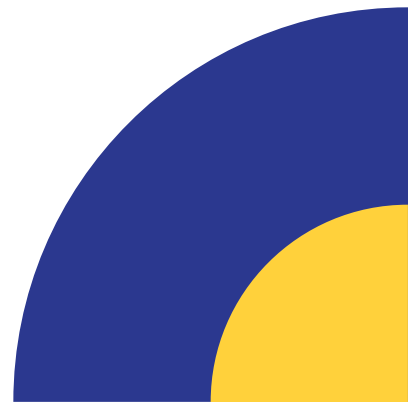
Inglés: Quentin Pope

Administración

Mónica Vargas Serrano

ABREVIACIONES Y ACRÓNIMOS

ASEAN	Asociación de Naciones del Sudeste Asiático
BCIE	Banco Centroamericano de Integración Económica
BDC	Banco de Desarrollo del Caribe
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAF	Banco de Desarrollo de América Latina
CAM	Cumbre de las Américas
Celac	Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños
Cepal	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CRM	Conferencia Regional sobre Migración
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
GEI	Gases de Efecto Invernadero
GRIC	Grupo de Revisión de la Implementación de Cumbres
GTCC	Grupo de Trabajo Conjunto de Cumbres
IICA	Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura
Ilpes	Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social
MPI	Instituto de Política Migratoria
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OEA	Organización de los Estados Americanos
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMS	Organización Mundial de la Salud
OPS	Organización Panamericana de la Salud
PIB	Producto Interno Bruto
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
Unicef	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UNODC	Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito



ÍNDICE

- 
- 8**
Presentación
- 9**
Mensajes principales
- 10**
Introducción
- 13**
Contexto y agenda mundial
- 18**
La agenda de las Américas:
los siguientes tres años son clave
- 20**
Asuntos urgentes e ineludibles
- 21
Desigualdades y pobreza: la lucha
por la sobrevivencia
- 24
Crisis sanitaria: la sobrevivencia
del futuro
- 25
Cooperación para el desarrollo:
alinear programas con las demandas
sociales y ciudadanas
- 27**
Asuntos estratégicos para la
sustentabilidad
- 28
Medio ambiente y transición energética:
la agenda del futuro
- 30**
Asuntos prioritarios que demandan
replanteamientos y nuevas miradas
- 31
Democracia y derechos humanos:
preferencias ciudadanas y prácticas
democráticas
- 33
Seguridad y defensa: la crisis de violencia
y la inseguridad ciudadana
- 35
Migración: una asignatura pendiente
- 37**
Asuntos institucionales para mejorar
la calidad del diálogo y fortalecer la
cooperación
- 38
Mecanismos de cooperación
- 36
Actores en la cooperación
- 40**
Rutas para una agenda renovada

PRESENTACIÓN

ESTE INFORME PRESENTA UNA VISIÓN LATINOAMERICANA, plural y no gubernamental de la agenda prioritaria en las Américas, con una perspectiva de mediano y largo plazo que ayude a delinear rutas de salida a la difícil coyuntura actual. En sincronía con el marco temporal que guía el proceso multilateral de las Cumbres de las Américas, propone una mirada estratégica trienal sobre los principales desafíos compartidos en el momento de mayor incertidumbre e inflexión geopolítica mundial en tres décadas y en el que hay más desarticulación que diálogo a nivel regional.

Las ideas aquí planteadas son resultado de consultas, conversaciones, diálogos y talleres organizados por El Colegio de México, en coordinación con la Universidad Torcuato Di Tella y la Universidad de los Andes, con la participación de docenas de expertos del sector académico, diplomático y social de distintos países de América Latina y el Caribe.

Entre marzo y mayo de 2022 se llevaron a cabo siete talleres virtuales en los que se presentaron y discutieron los temas que afectan e interconectan a las Américas en su conjunto desde un prisma interamericano, latinoamericano y subregional. La ronda de consultas por temas culminó en una reunión presencial en Buenos Aires, auspiciada por la Universidad Torcuato Di Tella, con la participación de destacados internacionalistas latinoamericanos. Los coloquios tuvieron el propósito de articular distintos puntos de vista nacionales, sectoriales y disciplinarios, sobre los desafíos urgentes de la región y los posibles enfoques y propuestas para abordarlos en aras de una mejor conversación entre los países de América. En especial, se buscó alentar la discusión sobre cómo mejorar la interlocución de América Latina y el Caribe con Estados Unidos.

Estos esfuerzos habrán de continuar y ampliarse a lo largo de 2022, enriquecidos por investigaciones aplicadas y la realización de reuniones de seguimiento a los resultados de la IX Cumbre incorporando más voces del sector social y académico y, a partir de ello, con la elaboración de un documento más amplio que profundice y sistematice la agenda para las Américas aquí esbozada.

El reporte ejecutivo que aquí se presenta es, por tanto, un resultado preliminar de un proyecto aún en proceso. Ante el escaso conocimiento público de un temario original por parte de Estados Unidos o consultado con sus pares de América Latina y el Caribe, quisiéramos aportar una agenda anotada para abrir rutas y circuitos de diálogo constructivo e invitar a actores interesados, gubernamentales y no gubernamentales, a sumarse a la tarea de detonar, con sentido de urgencia, espacios colaborativos y acciones colectivas en las Américas desde la diversidad y la pluralidad.

MENSAJES PRINCIPALES



EL TALÓN DE AQUILES de las Américas son las crecientes desigualdades crónicas en y entre nuestros países y al interior de nuestras sociedades del Norte y del Sur del continente. Cerrar estas brechas debería ser la meta y el sentido del proceso de Cumbres hacia el futuro. La agenda imperativa es la social.



LOS TIEMPOS en que la cooperación internacional era preocupación y tarea exclusiva de los gobiernos han quedado atrás. Hoy los actores sociales son clave en la comprensión de los problemas y en el diseño e implementación de las soluciones. Su voz, participación y empoderamiento son esenciales.



CONECTAR LOS ESPACIOS multilaterales y las acciones gubernamentales a las necesidades, demandas y nuevas subjetividades ciudadanas requiere democratizar los canales de interlocución y representación en las Américas. La vitalidad democrática descansa en esa intersección virtuosa.

INTRODUCCIÓN

LA CUMBRE DE LAS AMÉRICAS (CAM) es el único foro multilateral de encuentro entre jefes de Estado que existe a nivel hemisférico y, como tal, en principio convoca a todos los países americanos. Este mecanismo se instaló en 1994 como iniciativa del gobierno de Estados Unidos con el propósito de activar y robustecer el diálogo entre las naciones que integran la comunidad de las Américas, al calor del consenso liberal de la posguerra fría durante los años noventa. Desde entonces se han llevado a cabo ocho ediciones en distintas capitales a las que han asistido autoridades del más alto nivel de los gobiernos, acompañados por representantes de organizaciones y movimientos sociales comprometidos con temas específicos de la agenda entre Estados Unidos, Canadá y los países de América Latina y el Caribe.¹

La participación y representatividad en la CAM ha sido –y sigue siendo– variable. Desde su origen, la inclusión o exclusión de Cuba ha sido motivo recurrente de polémica. No fue convocada a las primeras seis citas en razón de su régimen político y de su exclusión de la OEA desde 1962,² pero sí participó en las últimas dos después de que se revirtiera su expulsión del sistema interamericano (2009) y de que la administración de Obama diera un giro hacia la normalización gradual de relaciones diplomáticas (2015). La representatividad del foro alcanzó su cenit en la llamada cumbre incluyente de Panamá en 2015 con la asistencia de Cuba y el más alto nivel de representación gubernamental desde 1994.³ Pero tres años más tarde, sin embargo, la situación cambió y la participación llegó a su punto más bajo en 2018 con la inasistencia del presidente Trump a la última cita en Lima y la presencia de un menor número de jefes de Estado.⁴ En 2022, el asunto de la inclusividad del foro como espacio multilateral continúa vigente, en espera de ser tratado en un diálogo abierto y constructivo que, de no ocurrir, seguirá siendo un punto débil, sobre todo en un contexto continental tan diverso, complejo y cambiante.

Además de los encuentros de jefes de Estado y de las consultas intergubernamentales, la CAM ha evolucionado hacia un proceso multilateral con cierta continuidad, anclado en una secretaría técnica dentro de la OEA. Se han institucionalizado canales de participación, consulta y seguimiento con otros actores como los organismos especializados, universidades, centros de pensamiento y organizaciones de la sociedad civil. Un avance, sin duda, pero que no trasciende lo suficiente al diseño, implementación y monitoreo de las acciones que impulsan los gobiernos y al entramado de instituciones de cooperación existentes.

Cada cumbre ha tenido su sello distintivo en función del énfasis temático, de los participantes o ausentes, de los temas de coyuntura, de los conflictos aparentes y de los puntos consensuales logrados. Una historia no lineal, con altibajos y resultados mixtos. En los años noventa predominó un consenso narrativo y estratégico con dos ejes principales: el libre comercio y la democracia. Mientras que el primero se erosionó por completo en Mar del Plata (2005), el segundo culminó en la adopción de la Carta Democrática Interamericana (2001),

1 I CAM Miami, Estados Unidos (1994); CAM Extraordinaria Santa Cruz de la Sierra, Bolivia; II CAM Santiago de Chile (1998); III CAM Quebec, Canadá (2001); CAM Extraordinaria, Monterrey, México (2004); IV CAM Mar del Plata, Argentina (2005); V CAM Puerto España, Trinidad y Tobago (2009); VI CAM Cartagena, Colombia (2012); VII CAM Panamá, Panamá (2015); VIII CAM Lima, Perú (2018).

2 En 1962, la Resolución VI de la Octava Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores excluyó al gobierno de Cuba de su participación en el sistema interamericano al considerar que “la adhesión de cualquier miembro de la Organización de los Estados Americanos al marxismo-leninismo es incompatible con el Sistema Interamericano”.

3 En la VII Cumbre asistieron 34 presidentes y primeros ministros y un canciller.

4 Asistieron el Canciller de Cuba, el Vicepresidente de Ecuador, el Vicepresidente de Guatemala, el Canciller de El Salvador, el Canciller de Paraguay, dos representantes de la Asamblea Nacional de Venezuela (no se invitó a Maduro) y Mike Pence por Estados Unidos.

cuya interpretación es hoy materia de controversia. En lo que va del siglo la agenda se ha tornado más difusa y desarticulada al extenderse a otros ámbitos –seguridad, social, ambiental, económico, derechos humanos, justicia, salud– sin que exista una narrativa paraguas y/o una visión estratégica compartida que facilite alinear y sostener esfuerzos en una misma dirección o fijar prioridades.

Los énfasis temáticos de las Cumbres han estado relacionados con el contexto mundial y los escenarios regionales. Cada Cumbre ha tenido la marca y el acento distintivo del país anfitrión. Los resultados han sido diversos según el grado de consenso logrado y de la voluntad política de los participantes. En especial desde 2005, las cumbres han ido perdiendo capacidad de establecer un foco temático, de generar convergencias razonables y de estar más atentos a los reclamos de las respectivas sociedades civiles. La sensación extendida que antecede a este nuevo encuentro en Los Ángeles, ya era de cierta parálisis, deterioro y desinterés. Una tendencia que afecta, en mayor o menor medida, a la mayoría de los esquemas de integración y concertación regional y que refleja la creciente fragmentación de América Latina y el Caribe y el distanciamiento relativo de Canadá y Estados Unidos.

La narrativa de Estados Unidos frente a América Latina y el Caribe, en el marco de la CAM, también ha sido cambiante a partir de las coyunturas, en función del lugar de la región en el gran diseño de política exterior de ese país y del interés que cada presidente otorga a este foro. La primera Cumbre de las Américas en 1994 se sitúa dentro de la gran estrategia de la administración Clinton de “compromiso más ampliación” (*Engagement plus Enlargement*) para propagar la economía de mercado y el pluralismo político con una oferta asertiva de apertura comercial atractiva para los países de la región. En cambio, las cumbres de este siglo se insertan en la gran estrategia de “primacía” (*Primacy*) de Estados Unidos después de los atentados del 11 de septiembre de 2001 para contener amenazas como el terrorismo o la emergencia de otra potencia de igual talla. Con George W. Bush esa primacía fue militante, bajo Barack Obama fue recalibrada y diplomática y con Donald Trump se tornó coercitiva y unilateral pero en todos los casos América Latina y el Caribe ocupó un lugar secundario. El momento más bajo de interés e interlocución se registró en la VIII Cumbre en 2018, la primera ocasión en la que un presidente de Estados Unidos no asiste a la cita.

La convocatoria en Los Ángeles puede interpretarse como una señal alentadora de interés y voluntad política por parte de Estados Unidos, para relanzar el diálogo con los países de América Latina y el Caribe. Sin embargo, con la administración Biden asistimos a una primacía debilitada tanto por razones internas como por motivos externos. Estados Unidos tiene hoy su “casa en desorden” con un franco disenso bipartidista en política exterior que le impide plantear una oferta suficientemente atractiva para la región en términos de asistencia oficial al desarrollo, inversiones en infraestructura, comercio, cooperación sanitaria y gestión migratoria.

Hay que reconocer con realismo que este nuevo intento por impulsar el diálogo pende de alfileres en el actual contexto de incertidumbre mundial, fragmentación regional y polarización política. Una lectura incorrecta o apresurada de la complejidad del momento podría llevar a perder la oportunidad que significa la cita en Los Ángeles para rearmar una agenda convincente y compartida hacia el futuro. Lo que se requiere es un esfuerzo colectivo para construir respuestas alternativas e innovadoras al cúmulo de problemas sociales, económicos y políticos que enfrentamos y que pueden profundizar aún más las fracturas y percepciones divergentes entre el Norte y el Sur de las Américas.

Esta cumbre abre posibilidades y espacios para impulsar un acercamiento entre las Américas tras el periodo de desencuentro, desatención y descoordinación regional que, con crudeza, se sumó a la insuficiencia de respuestas colectivas frente a la pandemia y sus secuelas sociales, económicas y ambientales. El agravamiento y creciente imbricación de los problemas compartidos por todos de los países americanos –independientemente de su dimensión, nivel de desarrollo, tipo de régimen y orientación política– hace más urgente y necesario desarrollar y hacer más fluidos los canales de diálogo y cooperación para construir, en conjunto, respuestas colectivas, concretas y viables. Nos encontramos en tiempos de siembra, no de cosecha.

Es bien sabido que los beneficios de la cooperación y los costos de la ausencia de cooperación son variables en función de los temas y las coyunturas. En la mayor parte de los temas que se señalan como prioritarios en el momento actual, los costos de no avanzar en soluciones conjuntas pueden ser muy altos para todos. Es el caso de la pobreza extrema y la desigualdad, las crisis alimentarias o la presencia sin precedente del crimen organizado transnacional. ¿Por dónde empezar? Un primer paso es encender las alarmas.

Este documento enfatiza el sentido de urgencia en el diseño de acciones colectivas de mediano y largo plazo para contener el deterioro de las condiciones sociales, económicas, políticas en las Américas y reencauzar las relaciones interamericanas. Si se quiere que la IX Cumbre sea un paso útil para poner sobre la mesa una agenda compartida de cooperación, los participantes deberán actuar con pragmatismo constructivo y con un esfuerzo adicional para atender dichas urgencias. De no ser así, las difíciles realidades económicas, sociales, políticas, ambientales y de seguridad en nuestros países, tanto en los del Norte como los del Sur, seguirán en franco deterioro, dando lugar a escenarios que erosionan las expectativas cotidianas de las democracias y minan la credibilidad de las promesas de cooperación.

Los tiempos en que la cooperación internacional era preocupación y tarea casi exclusiva de los gobiernos han quedado atrás. La educación, la información y las comunicaciones que acompañan a la globalización, involucran a un número cada vez mayor de actores sociales en las relaciones con el exterior, en la comprensión de los problemas y en la implementación de las soluciones. Este esfuerzo pretende abonar a un trabajo que entendemos como multinacional, multisectorial, incluyente y corresponsable.

El documento inicia con una invitación a mirar y pensar con el prisma latinoamericano al actual contexto global y las implicaciones de la reconfiguración del poder mundial en curso. En la primera sección se abordan las principales coordenadas del contexto y la agenda mundial con mayor incidencia en las Américas partiendo de la diversidad de realidades nacionales que hoy caracteriza al continente. Aquí se plantean algunas reflexiones generales y posibles enfoques acerca de cómo insertar el tablero de las relaciones interamericanas en el gran tablero geopolítico global para mitigar sus efectos disruptivos a nivel regional que dificultan el diálogo e inhiben la coordinación intergubernamental.

La segunda sección presenta una propuesta de agenda anotada de las Américas para los siguientes tres años, el horizonte temporal con el que se organiza el mecanismo de la CAM. Se han destacado cuatro ejes temáticos y narrativos:



Asuntos urgentes e ineludibles: desigualdad, salud, asistencia humanitaria y cooperación para el desarrollo.



Asuntos estratégicos para la sustentabilidad: recuperación económica e infraestructura, medio ambiente y transición energética.



Asuntos prioritarios que demandan replanteamientos y nuevas miradas: democracia y derechos humanos, migración y seguridad.



Asuntos institucionales para mejorar la calidad del diálogo y fortalecer la cooperación: la necesaria ampliación de la interlocución entre actores gubernamentales y no gubernamentales para el fortalecimiento de las instituciones que mueven la cooperación.

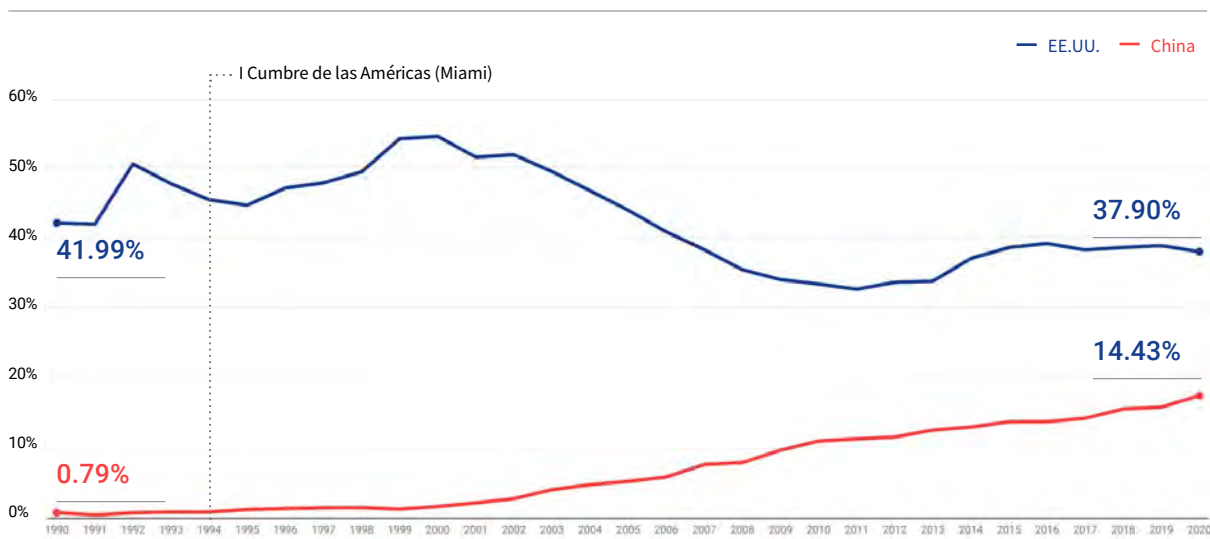
El documento cierra con una sección donde se plantean propuestas y líneas de acción encaminadas a fertilizar los espacios de interlocución e inspiren ideas a cultivar para cosechar en el futuro.

CONTEXTO Y AGENDA MUNDIAL

LOS EVENTOS EXTRA REGIONALES se convierten en referente obligado para la agenda del diálogo entre los 35 países de un continente en constante interacción con el resto del mundo. Los cambios en la conformación del poder mundial han evolucionado a gran velocidad en las últimas décadas. En sólo tres décadas presenciamos el fin de la Guerra Fría, la emergencia de la multipolaridad política y económica en el orden mundial junto con un ciclo de globalización que parece estar cerrando. Es importante aquilatar la envergadura del cambio más que la naturaleza detallada de cada fenómeno.

Hay un enorme contraste entre los años noventa del consenso liberal que dieron origen a la primera Cumbre de las Américas de 1994 y el contexto mundial de incertidumbre y conflictividad en ascenso en el que tiene lugar la cita en Los Ángeles en 2022. Asistimos a un sistema global sobrecargado con exceso de contradicciones, disensos, presiones y dilemas por la acumulación de crisis simultáneas en múltiples frentes: geopolítico, sanitario, económico, social, político y ambiental. Se trata de un escenario inédito y complejo cuya lectura requiere de nuevos lentes conceptuales y estratégicos. La situación de desorden y sobrecarga en el sistema puede observarse a través de cuatro tableros: el internacional, el mundial, el institucional y el interno.

Participación de EE.UU.* y China** en el comercio exterior de América Latina y el Caribe (% del comercio total, 1990-2020)



Fuente: elaboración propia con base en UN Comtrade.

* Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Perú, Paraguay, Rep. Dominicana, Uruguay y Venezuela.

** Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Perú, Rep. Dominicana, Uruguay y Venezuela.

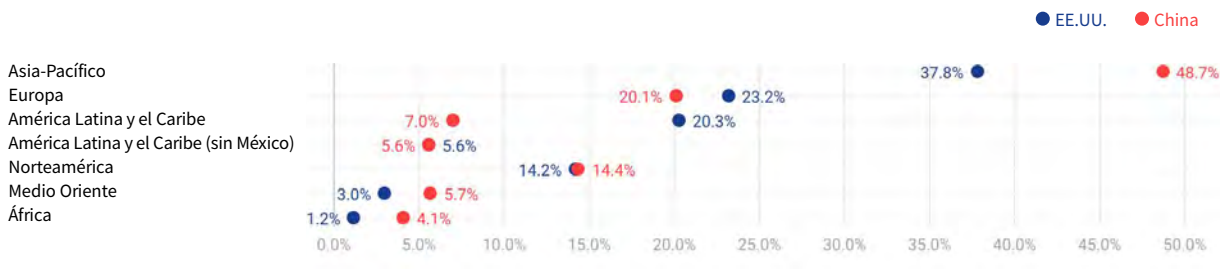
NOTA: Estimación de la participación de EE.UU. y China en el Comercio Exterior de Latinoamérica debido a la falta de datos completos y sistemáticos. En el caso de EE.UU. se cuenta con 88% de las 558 observaciones dentro de los 18 países en los que existe información. Esta cifra representa para China un 87% de las 465 observaciones dentro de 15 países.

En el tablero internacional de las relaciones específicamente interestatales, el dato fundamental es la acelerada redistribución de poder, riqueza e influencia de Occidente y del Norte global en la dirección de Oriente y el Sur global con su secuela de tensiones y reacomodos geopolíticos. Entre los cambios estructurales del

poder mundial en tiempos recientes, sin duda el de mayor trascendencia es el surgimiento de China como potencia económica lo que ha tenido impacto en todas direcciones. Sin embargo, tampoco en este caso debemos enmarcar las nuevas relaciones en los viejos referentes. Si bien Estados Unidos ha definido a China como un “competidor estratégico”, existen diferencias sustantivas respecto del escenario que llevó a la política de bloques y zonas de influencia durante la Guerra Fría. No reconocer este hecho puede tener un alto costo para el orden mundial y para los países de América Latina y el Caribe que podrían quedar atrapados en la disputa global y limitados en sus posibilidades de diversificación e inserción económica internacional.

En las últimas dos décadas la relación económica y de cooperación de los países de América Latina y el Caribe con la potencia asiática ha crecido exponencialmente. Estas relaciones operan mayoritariamente en forma bilateral sin acuerdos políticos o esquemas multilaterales más allá del Foro Cepal-China. China también proporciona inversiones, infraestructura y alta tecnología. La relación económica con China ha implicado la diversificación del comercio y de las inversiones de los países de América Latina y el Caribe, así como un mayor acercamiento con países de la ASEAN y de otras agrupaciones regionales en Asia que debe tomarse en consideración al momento de plantear los vínculos hacia esa parte del mundo. De igual forma, hay que examinar y responder a las repercusiones negativas de la irrupción de China como la reprimarización, la disminución de la actividad industrial y el extractivismo con sus secuelas ambientales.

Comercio exterior de EE.UU. y China por región
(% del comercio total, 2020)



Fuente: elaboración propia con base en UN Comtrade.

El punto para destacar es que, a pesar de ser el cambio de mayor trascendencia en el orden mundial en las últimas décadas, es mínima la reflexión en común, la investigación conjunta y la conversación colectiva entre América Latina y el Caribe, Estados Unidos y Canadá acerca de las oportunidades y los riesgos diferenciados que puede representar el ascenso de China. Aquí hay un área de oportunidad por cultivar.

El tablero de la economía política mundial toma en cuenta no solo a los convencionales actores estatales, sino también a los actores no gubernamentales, desde grandes corporaciones multinacionales, instituciones financieras, calificadoras de riesgo hasta el amplio abanico de ONG, movimientos transnacionales e, incluso grupos criminales y circuitos ilegales. En ese marco, la globalización ha sido el proceso fundamental que ha marcado la política mundial en las últimas décadas.

La diferencia crucial es que, si hasta finales de los noventa la globalización se percibía como sinónimo de prosperidad por varios de sus logros y muchas de sus promesas, en el siglo XXI y con más fuerza en la última década desde la crisis financiera de 2008-2009, se asocia a la inseguridad por el desempleo, la desindustrialización, el endeudamiento familiar y el gradual desmantelamiento del estado de bienestar. En el corazón de esa sensación de inseguridad está el auge de la desigualdad confirmada por numerosos informes y estudios.

No debe sorprender entonces el incremento de las protestas sociales *urbi et orbi*, así como el aumento de la polarización interna y el auge de los nacionalismos en países del Norte y del Sur global, por igual. Estamos en una fase de desaceleración de la globalización económica, no así la tecnológica, que se profundiza con los efectos recesivos y disruptivos de las cadenas de valor a nivel mundial provocados por la crisis sanitaria del Covid-19 y, más recientemente, por la guerra en Ucrania. A estos cambios y eventos de trascendencia mundial, se suman las disrupciones globales generadas por la crisis climática y ambiental, el avance acelerado de la tecnología digital, las distintas velocidades de la transición energética. Y, por último, las múltiples pérdidas humanas, económicas y sociales producto de la pandemia del Covid-19 que desde 2020 ha asolado al mundo, agravando viejos problemas y generando nuevos retos. Se complejiza, así, el acceso a recursos suficientes para financiar una recuperación económica equitativa que vaya de la mano con una reestructuración productiva sustentable. A contrapelo, la digitalización global avanza a pasos acelerados con múltiples canales y circuitos de interconexión transnacional. La tecnología digital y el ciberespacio plantean retos inéditos como espacios de competencia, polarización y desigualdad, a la vez que permiten nuevas formas de participación e instrumentos eficaces para atender los déficits sociales, sanitarios, educativos y ambientales.

El tablero institucional hace referencia a las organizaciones multilaterales de distinto tipo y al conjunto de regímenes del orden liberal de la posguerra la Guerra que aún gravitan, pero con severos cuestionamientos de diversos estados y sociedades. La falta de reforma en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, las dificultades de la Organización Mundial del Comercio, el debilitamiento de la Unión Europea a raíz del Brexit, así como las deficiencias del Fondo Monetario Internacional, del Banco Mundial y del G-20 para coordinar respuestas rápidas y eficaces hablan de una arquitectura institucional multilateral en aprietos y necesitada de reformas de gran calado. El nacionalismo de las vacunas, el fracaso del régimen internacional antidrogas, la frustración extendida frente al principio de la Responsabilidad de Proteger (R2P), el persistente doble estándar frente a la no proliferación nuclear, la parálisis global respecto a los compromisos efectivos en torno a la cuestión ambiental y el gradual desinterés de las potencias establecidas hacia los asuntos del desarrollo, solo refuerzan la percepción de un multilateralismo ineficaz y desconectado de las necesidades ciudadanas en un amplio abanico de temas. Hecho inquietante pues las organizaciones, normas y acuerdos multilaterales son importantes para generar certidumbre y estabilidad a través de mecanismos de coordinación y consenso.

El último tablero es el interno. Y en ese terreno, el elemento más perturbador es el estado de la democracia. Desde hace años avanza, en distintas naciones, un manifiesto desencanto por la democracia liberal. Además, crecen los ensayos fallidos de democracia mayoritaria y participativa. Aumentan las plutocracias y cleptocracias en democracias más o menos instaladas. Las autocracias y regímenes autoritarios abundan. Las “primaveras” de “estaciones” y de “colores” se anunciaron por doquier, pero colapsaron de modo vertiginoso. Ya sea en virtud de presuntos requerimientos de mayor seguridad, salud o de indispensables concesiones a favor del mercado, la democracia, sea formal o sustantiva, es la que termina cediendo. Si los noventa prometían una nueva ola democratizadora, la última década muestra frenos y regresiones en el campo de la democracia.

A los cambios estructurales mencionados, se suma el entorno de extrema volatilidad tras el rompimiento de los principios básicos del derecho internacional de respeto a la soberanía territorial de los Estados y a la protección humanitaria, por la invasión de Rusia a Ucrania en febrero de 2022. Cualesquiera pudieran ser las razones para esta invasión, la condena en Naciones Unidas por parte de la comunidad internacional fue mayoritaria. También lo fue la condena al uso de la fuerza, la violación de la soberanía, de la integridad territorial y del derecho internacional por parte de los países que conforman las Américas, en torno a la Resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas (2 de marzo de 2022), con un énfasis normativo latinoamericano en la resolución pacífica del conflicto además de la asistencia humanitaria.

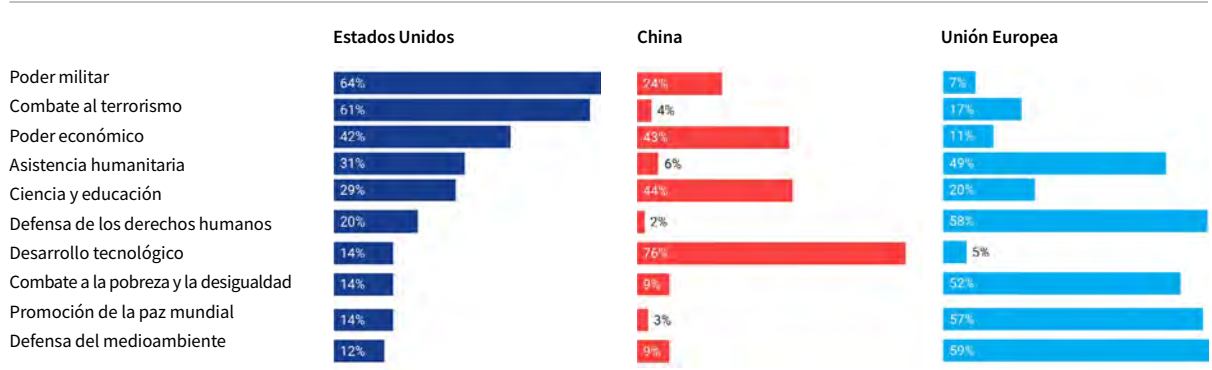
En el tema de las sanciones existen diferencias en grado respecto del alcance y eficacia de dichas medidas como una forma de presión sobre el gobierno de Rusia, por sus consecuencias para la población y para la

economía mundial. Hoy en día las guerras limitadas pueden serlo en cuanto a la territorialidad de las acciones bélicas, pero no de sus consecuencias económicas, políticas y sociales, que se disparan en todas direcciones. De aquí la preocupación en muchos países de la región por el escalamiento y prolongación indefinida del conflicto que frene la recuperación económica tras el impacto de la pandemia y, peor aún, que reoriente por completo la atención global, en especial de Estados Unidos, a los temas duros de la seguridad internacional. Las Américas se ven directa y simultáneamente afectadas por la invasión a Ucrania por el incremento en el costo de la deuda y el financiamiento, de las importaciones, de los energéticos, de los alimentos, la disrupción de cadenas de suministro y la exacerbación de la inflación global. Sin embargo, esto no debe tomarse como preámbulo de un alineamiento político a nivel continental con referentes del pasado. Estos fenómenos tienen aristas e implicaciones distintas para los países y subregiones que conforman el espacio interamericano. Dicha complejidad y heterogeneidad debe tomarse en cuenta al momento de adoptar posiciones comunes. Motivo adicional de preocupación son las externalidades negativas en materia de seguridad de un rearme mundial generalizado.

En breve, estamos frente a nuevos escenarios que exigen la creatividad política entre los países de las Américas frente a cambios de trascendencia mayor en el orden mundial. Si el reto mayor es conectar a los tomadores de decisión con sus respectivas ciudadanías, cabe preguntarse cómo están percibiendo las sociedades latinoamericanas estos cambios. Investigaciones recientes de opinión pública como la encuesta del Grupo Diálogo y Paz y *Nueva Sociedad*¹ indican que la imagen que se tiene en América Latina y el Caribe sobre la reconfiguración del poder mundial se aleja de una visión binaria de una bipolaridad conflictiva en ciernes y se acerca más a una multipolaridad emergente con liderazgos internacionales diferenciados.

Liderazgo mundial

Entre Estados Unidos, China y la Unión Europea ¿Cuál considera que es el líder mundial en cada uno de los aspectos? (%)



Fuente: “América Latina-Unión Europea: miradas, agendas y expectativas”, Latinobarómetro, Fundación Nueva Sociedad, Fundación Friedrich Ebert, septiembre-octubre 2021; resultados disponibles en: <https://datanuso.org>

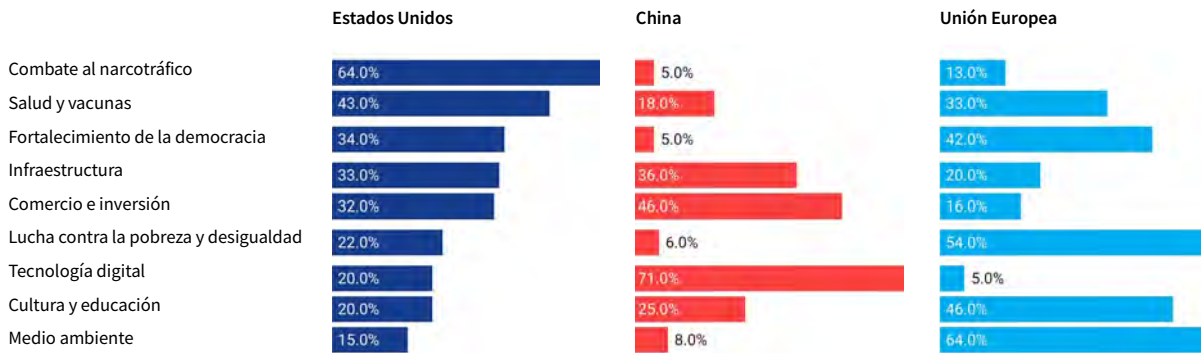
Los latinoamericanos están abiertos a establecer asociaciones diferenciadas de cooperación con los distintos centros del poder mundial en función del tema en cuestión. Dada la diversidad regional, no hay, por tanto, un ánimo de construir alineamientos fijos del tipo Norte-Sur, Sur-Sur, Occidente-el resto, sino un sentido

1 “América Latina-Unión Europea: miradas, agendas y expectativas”; Latinobarómetro, Fundación Nueva Sociedad, Fundación Friedrich Ebert, septiembre-octubre 2021; resultados disponibles en: <https://data.nuso.org/>

pragmático por fomentar coaliciones pragmáticas y flexibles que resuelvan los problemas cotidianos de la gente. Una diplomacia de geometría variable.

Mejor socio por área

¿Quién será el mejor socio para su país en las siguientes áreas? (%)



Fuente: “América Latina-Unión Europea: miradas, agendas y expectativas”, Latinobarómetro, Fundación Nueva Sociedad, Fundación Friedrich Ebert, septiembre-octubre 2021; resultados disponibles en: <https://datanuso.org>

Hay singularidades del espacio americano que pueden ser fortalezas al momento de rediseñar, en colectivo, un mejor futuro en tiempos adversos. Las Américas constituyen un espacio geopolítico de paz interestatal que se complementa con un entramado de instituciones multilaterales que operan a partir del primado de la vecindad y de los principios del Derecho Internacional. A esto se suma la condición latinoamericana y caribeña de zona desnuclearizada por más de seis décadas, la marcada propensión al uso de mecanismos de construcción de confianza para dirimir disputas territoriales y la ausencia de redes o actividades terroristas internacionales percibidas como amenazas a la seguridad en las Américas. Existe, además –y a pesar de la fragmentación y las divergencias político-ideológicas entre los países americanos–, un sustrato de percepciones a nivel de la opinión pública más favorables a relaciones de amistad que en otras partes del mundo.

LA AGENDA DE LAS AMÉRICAS: LOS SIGUIENTES TRES AÑOS SON CLAVE



A pesar de todos estos cambios y evoluciones en el orden mundial, el diálogo entre Estados Unidos y América Latina y el Caribe está en uno de sus niveles más bajos desde el fin de la Guerra Fría. Al auge de las polarizaciones ideológicas en los contextos estadounidenses y latinoamericanos se ha sumado la ausencia de liderazgos constructivos con voluntad política, atención sostenida y capacidad narrativa convincente para impulsar el diálogo y generar consensos efectivos en el ámbito regional. Frente a la efervescencia mundial y sus adversidades, la mayoría de los países parecen estar absortos en sus problemas internos, con poco interés y sin incentivos suficientes para buscar coordinar esfuerzos comunes.

En Estados Unidos las inercias estratégicas y burocráticas se articulan con las necesidades de política interna, lo que desde hace varios años inclina la balanza a favor de respuestas unilaterales y enfoques bilaterales tradicionales cuando se plantean las relaciones con sus vecinos del sur. En los casos en que se observan intereses claramente definidos y recursos comprometidos, como en Centroamérica por la cuestión migratoria o en Colombia por el combate a las drogas, hay una fuerte tendencia inercial hacia el bilateralismo y pocas o nulas iniciativas que busquen la articulación de esfuerzos regionales. Las inercias del pasado parecen obnubilar los retos del presente y la visión del futuro.

Históricamente en las Américas la gran narrativa y el impulso de coordinación casi siempre ha venido del actor más fuerte en una lógica de Norte a Sur. Sin embargo, en las dos décadas de este siglo, Estados Unidos y los altos círculos de toma de decisiones en Washington han estado desatentos, distantes y ausentes respecto de América Latina y el Caribe y de muchos de los temas de la agenda interamericana. Desde el Sur, en América Latina el regionalismo está de capa caída y las diferencias político-ideológicas entre los gobiernos de la región limitan los acuerdos y la articulación de una agenda o voz común. Todo esto se ha reflejado en la evolución errática y en el decaimiento de la CAM.

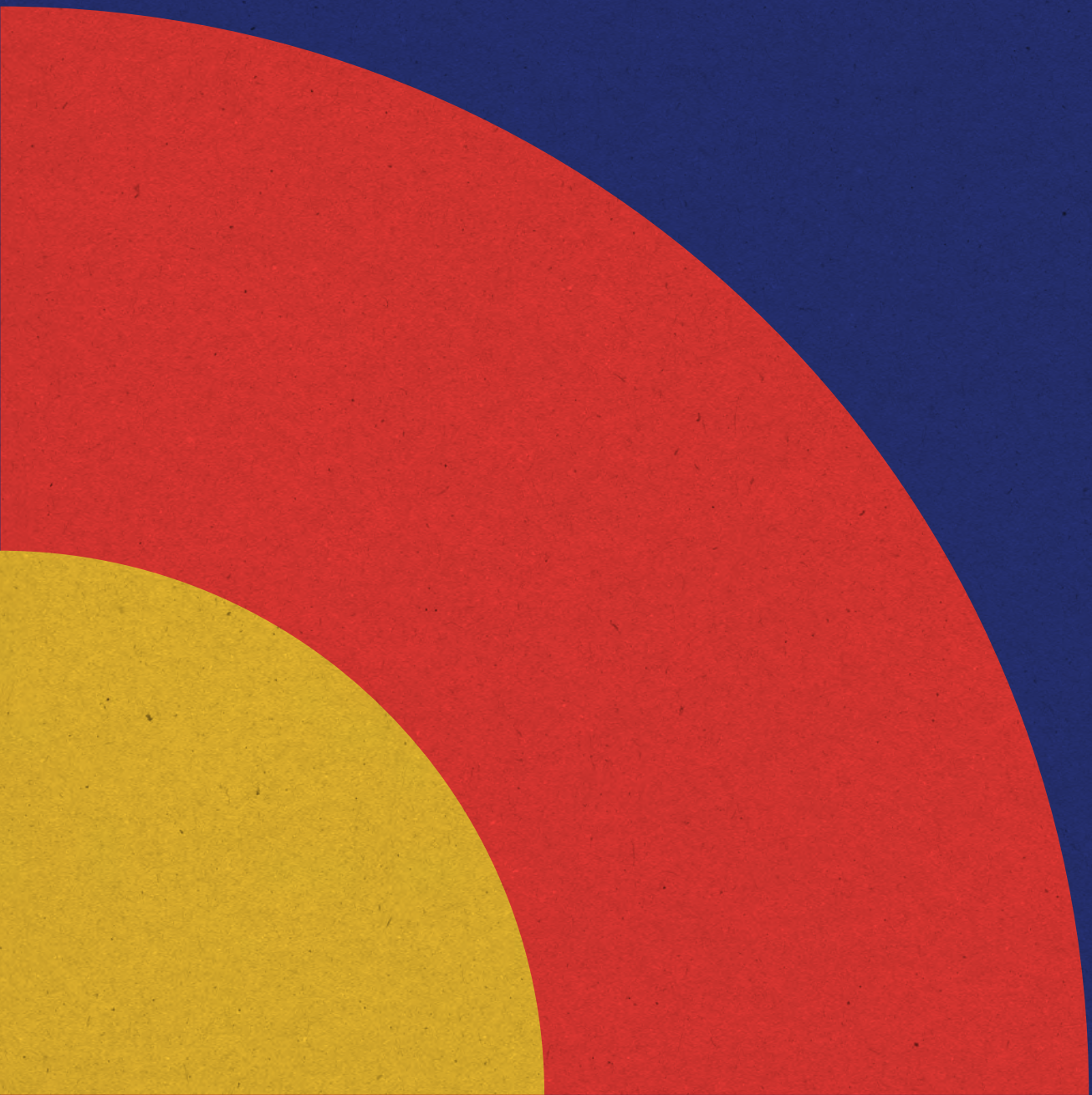
Desde hace años se han instalado dos síndromes en las Américas que entorpecen el diálogo y merman la capacidad de acción colectiva a nivel interamericano. Por un lado, el comportamiento de Estados Unidos hacia América Latina ha estado caracterizado por una suerte de “síndrome de la superpotencia frustrada”. A pesar de ser su zona de influencia inmediata, América Latina y el Caribe es considerada una región secundaria que recibe una atención intermitente y selectiva por parte de los tomadores de decisión, cuando hay turbulencias regionales, presencia de actores extra regionales o consideraciones de política interna que atender. Así, las políticas burocráticas se caracterizan por la recurrencia y la invariabilidad. En realidad, Estados Unidos como superpotencia global no tiene voluntad ni disposición suficientes para repensar o reorientar las relaciones con la región. Por su parte, también desde hace años en América Latina se observa el “síndrome de la unidad fallida”. En diferentes momentos y con líderes diversos surgen oleadas de espíritu asociativo y se crean nuevos foros, mecanismos y organizaciones regionales para aglutinar intereses dispersos bajo un marco común. Sin embargo, un conjunto de condiciones globales, continentales y nacionales limitan seriamente la posibilidad de avanzar, las instituciones regionales creadas se debilitan y el resultado final es más y no menos fragmentación. De tal modo que los esfuerzos fallidos y la superposición desordenada de esquemas diversos, van mermando la capacidad de acción colectiva.

En la coyuntura actual, se contraponen dos lógicas divergentes. La lógica geopolítica se ha instalado en los principales círculos de decisión estadounidenses –entre civiles y militares, demócratas y republicanos, centros académicos y *think-tanks*– al calor de la creciente competencia entre Estados Unidos y China, la invasión de

Rusia a Ucrania, la ampliación de la OTAN, el futuro de la energía, el ciberespacio y la multiplicación de *hotspots* en el mundo. Mientras tanto, en América Latina y el Caribe, la delicada situación económica y política, la precariedad sanitaria, la exacerbación de fuentes de inestabilidad y volatilidad y la ausencia de modelos de desarrollo que aseguren un equilibrio entre crecimiento, justicia y ambiente ha conducido a que, en la mirada de gobiernos y sociedades por igual, prime una lógica centrada en los problemas del desarrollo.

El panorama descrito nos lleva a plantear la pregunta de cómo comenzar a destrabar estos síndromes y lógicas que desincentivan la coordinación y el diálogo en las Américas en el momento en que las respuestas colectivas resultan más necesarias que nunca. Un primer paso es promover, desde la sociedad civil, dinámicas deliberativas horizontales, de abajo hacia arriba. Es en este contexto que la IX CAM, como foro multilateral, adquiere relevancia al ofrecer oportunidades y espacios para que las sociedades civiles de los distintos países del continente (empresarios, organizaciones sociales, universidades, *think tanks*, comunidades científicas) puedan tener mayor incidencia en la construcción de la agenda de cooperación. A continuación, presentamos algunas ideas en esta dirección. Es esencial advertir que, desde la perspectiva analítica de nuestro reporte, las desigualdades son un eje fundamental de la reflexión hemisférica. Al mismo tiempo, se plantea la necesidad de vincular los distintos asuntos y temas prioritarios para la agenda de cooperación en las Américas, por tratarse de problemáticas profundamente entrelazadas e interconectadas entre sí y que generan círculos viciosos o virtuosos.

**ASUNTOS
URGENTES
E INELUDIBLES**



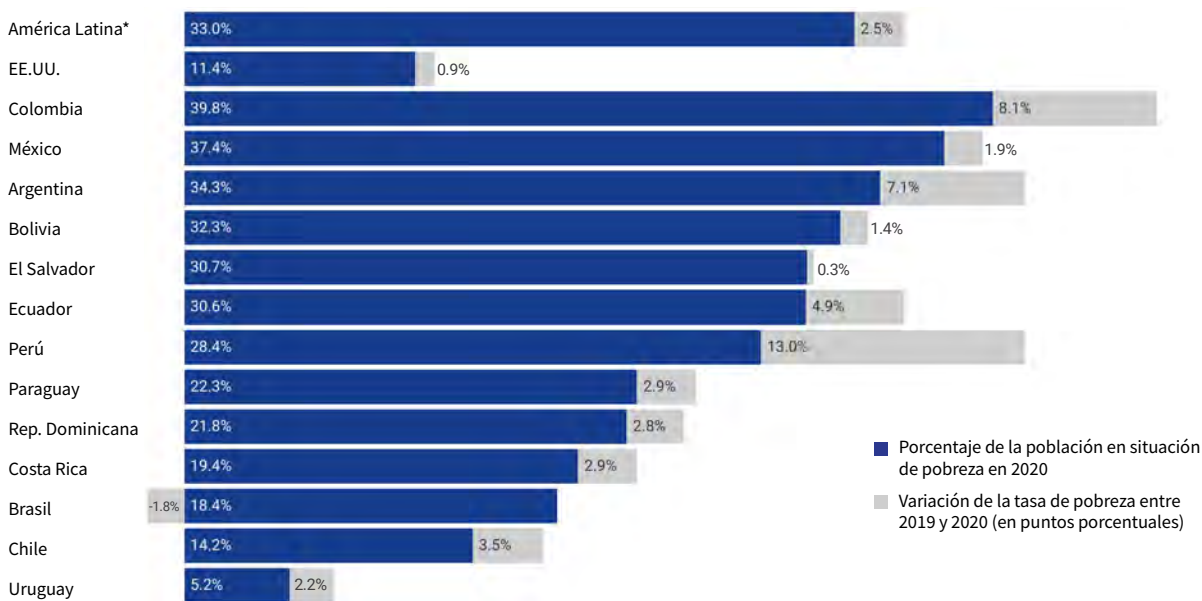


DESIGUALDADES Y POBREZA: LA LUCHA POR LA SOBREVIVENCIA

ESTA CUMBRE ENCUENTRA a una región y a Estados Unidos con índices de desigualdad social entre los más altos del planeta. En varios países y subregiones del hemisferio nos estamos acercando a crisis humanitarias focalizadas generadas por la pobreza extrema, la desigualdad económica y social, las deficiencias alimentarias, la baja productividad, la informalidad laboral, la precariedad de los mercados de trabajo y las consecuencias del cambio climático.

En América Latina y el Caribe aproximadamente 207 millones de personas se encuentran en situación de pobreza por ingresos, lo que equivale al 32.4% de la población regional. De ellas, 87 millones –el 13.8% de la población– se encuentra en condiciones de pobreza extrema.¹ Hoy en día hay 47 millones de personas en situación de inseguridad alimentaria, que representan 7.4% de la población.²

Porcentaje de población en situación de pobreza en 2020



Fuente: elaboración propia con base en datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) y U.S. Census Bureau.

* Promedio ponderado de: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Rep. Dominicana, Uruguay y Venezuela.

** Variación entre 2017 y 2020.

*** Variación entre 2018 y 2020.

1 Los datos se refieren a 2021. Cepal, *Una década de acción para un cambio de época. Quinto informe sobre el progreso y los desafíos regionales de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe*. Marzo 2022. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47745/S2100985_es.pdf?sequence=4&isAllowed=y

2 Datos para el 2009. FAO, FIDA, OPS, WFP y Unicef. 2020. *Panorama de la seguridad alimentaria y nutrición en América Latina y el Caribe 2020*. Santiago de Chile. <https://www.fao.org/documents/card/en/c/cb2242es>

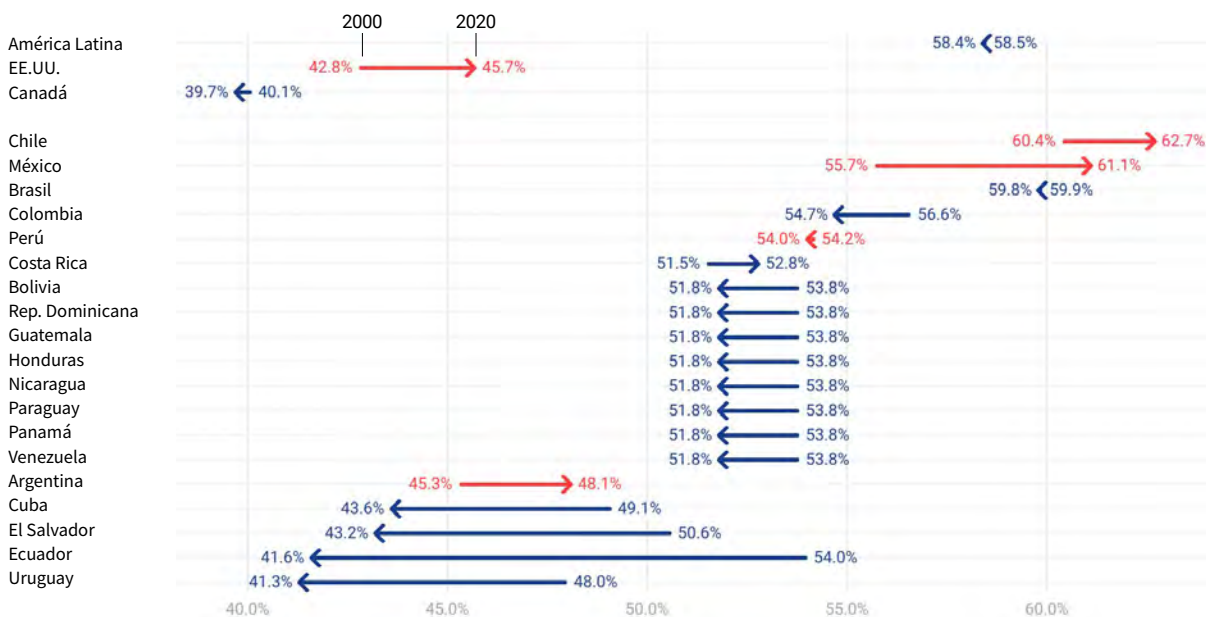
En los 33 países de América Latina y el Caribe habitan 450 millones de personas en 15,000 municipios, lo que refleja la enorme diversidad territorial y la desigualdad estructural, lo que conlleva dificultades para articular e implementar programas que promuevan el cambio.³

Los niveles de ahorro en la región son de los más bajos del mundo con un promedio regional de 18% del PIB en 2020, menor al promedio mundial del 26% y muy atrás de países como China, que llega al 45%. En infraestructura se invierte poco más del 2% del PIB, mientras que en Asia promedia entre 7 y 8%.⁴ Las economías informales significan una enorme fragilidad para la región, la insuficiencia de servicios básicos de calidad para todos vulnera a las personas y la población no tiene confianza en la institucionalidad. Para amplios sectores de la población la vida se reduce a un ejercicio de sobrevivencia, mientras tanto, las brechas entre los más ricos y los más pobres se ensanchan día con día.

En las Américas, el punto más importante a destacar es que los países latinoamericanos y caribeños, con su menor nivel de desarrollo respecto de Estados Unidos y Canadá, no tienen la exclusividad en términos de distribución inequitativa de resultados y desigualdad de oportunidades entre individuos o grupos. Las brechas de ingreso, riqueza, laborales, educativas, territoriales, raciales, digitales y de género son persistentes y mayores que en otras regiones y economías del mundo similares, tanto del Norte desarrollado como del Sur en desarrollo.

Desigualdad de Ingresos

Participación en el ingreso nacional del 10% más rico, entre 2000 y 2020*



Fuente: elaboración propia con base en datos de World Inequality Lab.

*Antes de impuestos.

3 Instituto Latinoamericano de Planeación Económica y Social, Ilpes.

4 Datos de la base Infralatam. En: Brinchetti, Juan Pablo, et. al., *La brecha de infraestructura en América Latina y el Caribe*. BID. 2021. <https://publications.iadb.org/es/la-brecha-de-infraestructura-en-america-latina-y-el-caribe-estimacion-de-las-necesidades-de>

Y las asimetrías entre los países de las Américas siguen siendo una constante que marca a la región. La brecha de ingreso per cápita de América Latina y el Caribe con Estados Unidos no se ha reducido desde los años noventa, en contraste con la reducción de 46 puntos logrados por los países del Asia-Pacífico.

La pandemia ha golpeado con particular fuerza a las mujeres y a los hogares más pobres ampliando las brechas de género y perpetuándolas. En América Latina y el Caribe hay un retroceso de 18 años en la tasa de participación de las mujeres en la fuerza laboral, que cayó de 51.8% al 47.7%, junto con la menor calidad y remuneración de los empleos femeninos. A esto se suma la creciente carga desproporcionada que llevan las mujeres en actividades de cuidados no remuneradas y el recrudecimiento de la violencia doméstica por el confinamiento.

Existen en las Américas organismos y mecanismos con décadas de experiencia acumulada para promover el desarrollo económico y social de los países de la región. Es el caso del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), el CAF-Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), El Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) y el Banco de Desarrollo del Caribe (BDC) que pueden servir para impulsar y coordinar acciones más específicas y efectivas de cooperación para el desarrollo. Hoy en día en diversas instituciones públicas y privadas se han desarrollado exitosos modelos para enfrentar el tema de la pobreza y la desigualdad que pueden servir de guía a gobiernos y actores económicos y sociales para el diseño e implementación de acciones y programas nacionales, como parte de los esfuerzos coordinados y auspiciados por organismos regionales.

Especial atención merecen los programas de ayuda humanitaria para atender las necesidades más urgentes, antes de que sea demasiado tarde. Si los gobiernos reunidos en la Cumbre de Los Ángeles decidieran centrar su atención en un solo tema, las desigualdades y la pobreza serían la prioridad.



CRISIS SANITARIA: LA SOBREVIVENCIA DEL FUTURO

A PESAR DE TODOS LOS AVANCES CIENTÍFICOS y en los sistemas de salud después de la pandemia de la mal llamada gripe española de 1918 y 1919, cien años después aparece un nuevo virus que puso en evidencia la vulnerabilidad de la humanidad frente a este tipo de amenaza. Sus estragos han sido mayores. La pandemia del Covid-19 ha provocado 2.7 millones de muertes en las Américas, que con el 13.1% de la población mundial, a mayo de 2022 ha aportado el 43.6% de la pérdida de vidas humanas. América Latina y el Caribe representan el 8.3% de la población mundial y han aportado cerca de 30% del total mundial de los muertos por covid.⁵ Esto significa que América en conjunto ha sufrido un mayor costo en vidas humanas que cualquier otra región del planeta. Si a esto sumamos los costos económicos y sociales consecuencia del aislamiento obligado, la magnitud del daño es exponencial.

Frente a la crisis sanitaria hemos presenciado modelos de gobernanza de salud muy distintos con capacidades diferentes de respuesta a las necesidades de la población. En ausencia de un modelo de validez probada para enfrentar esta nueva amenaza, ha sido un camino de prueba y error, en el que la elaboración de las vacunas se convirtió en la máxima prioridad.

Esta crisis sanitaria puso también en evidencia la debilidad del andamiaje de cooperación a nivel interamericano y latinoamericano y, en menor medida, en espacios subregionales como el Caribe.⁶ La cooperación interamericana ha sido incipiente e insuficiente. La Organización Panamericana de la Salud (OPS) no ha logrado concertar políticas y esfuerzos conjuntos. La amenaza aun no desaparece y sus secuelas continuarán por varios años. Iniciativas recientes como el planteamiento de Cepal y Celac para desarrollar un plan de autosuficiencia sanitaria y fortalecer las capacidades de producción y distribución de vacunas en América Latina y el Caribe, debieran ser parte de sinergias a nivel interamericano y contar con una participación constructiva por parte de Estados Unidos como socio estratégico.

Robustecer los sistemas preventivos de salud y los mecanismos de cooperación para mejorar la capacidad de respuesta frente a lo imprevisto se convierten en prioridades para el futuro del continente. Una de las consecuencias más fuertes de la emergencia sanitaria es que la precariedad crónica de los sistemas de salud y seguridad social en las Américas derivó no sólo en una insuficiente capacidad para controlar la pandemia sino también en graves rezagos de atención de los servicios generales y especializados de salud. Cerrar las brechas sanitarias requeriría acelerar el acceso universal a la tecnología digital para ampliar la cobertura de los servicios de salud.

5 Datos de muertes acumuladas a mayo de 2022. Organización Mundial de la Salud. <https://covid19.who.int/>

6 Destacan, entre otros, los acuerdos entre Argentina y México para la producción y distribución de vacunas en asociación con empresas privadas.



COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO: ALINEAR PROGRAMAS CON LAS DEMANDAS SOCIALES Y CIUDADANAS

LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL para el desarrollo en todas sus modalidades –bilateral, multilateral, Norte-Sur, Sur-Sur y triangular– es un instrumento clave para atender la compleja y urgente agenda social en las Américas. Los retos para lograr una recuperación económica y social sostenida en el mundo post Covid-19 son mayúsculos y compartidos. La pandemia detuvo en seco una década de avances en materia de combate a la pobreza y la pobreza extrema; agravó las múltiples desigualdades socioeconómicas preexistentes, a las que sumó nuevas brechas digitales, de atención sanitaria y crisis alimentarias.

El incremento de los déficits sociales ocurre, además, en un contexto de lento crecimiento, restricción fiscal, endeudamiento, inflación, caída de la inversión pública y privada y de los flujos de inversión extranjera en la región. Menos crecimiento y menos recursos para generar empleos y ampliar la oferta de servicios públicos. Modelos y estilos de desarrollo diversos que perpetúan la baja productividad, la sobreexplotación de recursos, la vulnerabilidad económica externa, el rezago tecnológico, la concentración de la capacidad productiva en pocas empresas y las desigualdades territoriales.

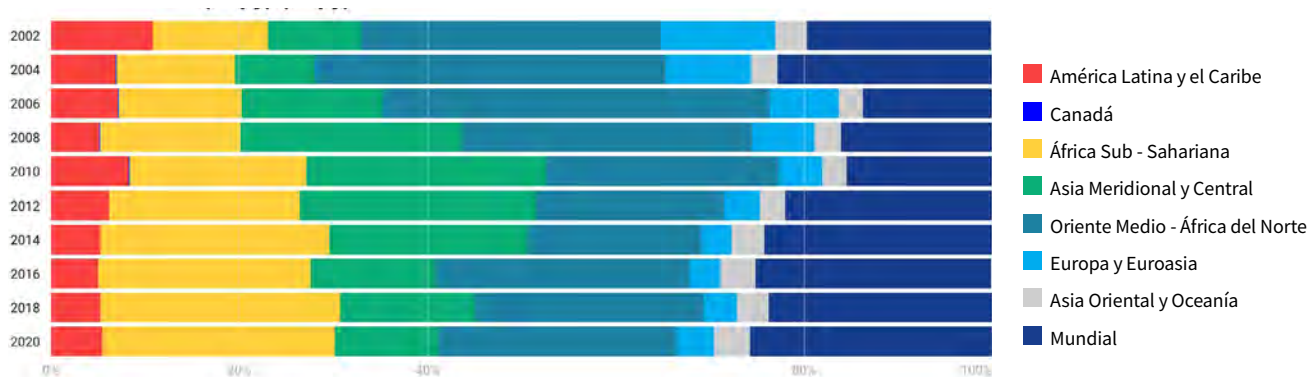
A diferencia de otras regiones del mundo en desarrollo igualmente golpeadas por la pandemia, en el caso particular de América Latina y el Caribe, la mayoría de los países no califican ni tienen acceso suficiente a los flujos de cooperación internacional para el desarrollo, por tratarse de economías de ingreso medio y medio alto. La mayor proporción de los recursos de asistencia al desarrollo tanto bilaterales como multilaterales se van a los países más pobres de África, Asia, Medio Oriente o a zonas de conflicto en condiciones humanitarias graves. A medida que el ingreso per cápita de la región ha aumentado, la ayuda oficial al desarrollo (ADO) ha disminuido como porcentaje del PIB, de 0.5% 1990 a 0.2% en 2019.⁷

Este mismo patrón se observa en los programas de asistencia oficial para el desarrollo de Estados Unidos. La lista de los diez primeros receptores de ayuda al desarrollo de Estados Unidos no incluye a ningún país de América Latina y el Caribe. Estos flujos, además, se concentran en pocos países (Colombia, México, los países del llamado Triángulo Norte centroamericano, Haití y Venezuela) y suelen estar subordinados a lógicas geopolíticas. Hace falta impulsar una agenda más coordinada de cooperación en las Américas con esquemas novedosos y flexibles donde participe Estados Unidos de forma triangular. Las agencias estadounidenses al igual que las canadienses podrían aportar experiencia y redes en la articulación de alianzas multiactor para el desarrollo.

Hay debilidades que tienen que ver con las formas de organización y falta de sinergias entre agencias y actores de la cooperación. Los países grandes y medianos de América Latina (como Argentina, Brasil, México, Colombia y Chile) tienen fondos y agencias de cooperación heterogéneas, mientras que en otros países las estructuras institucionales son débiles y sujetas a cambios por vaivenes político-electorales. A esto se suma una dificultad compartida para asociarse con actores del sector privado. A la cooperación de la región le falta articularse mejor con el sector privado, con grandes, pequeñas y medianas empresas.

7 Presentación de Alicia Bárcena, Secretaria Ejecutiva de la Cepal, en la Décima Reunión de la Mesa Directiva del Comité de Cooperación Sur-Sur, 18 de marzo 2021. https://www.cepal.org/sites/default/files/presentation/files/versiono_in_final_ppt_cooperacion_sur_sur.pdf

Asistencia oficial para el desarrollo de EE.UU. (% del total desembolsado en US\$ corrientes)



Fuente: ForeignAssistance.gov

No obstante, las Américas cuentan con un denso entramado de instituciones, organismos y mecanismos de cooperación internacional para el desarrollo. En general, las fortalezas son mayores en algunos ámbitos de la cooperación sectorial y técnica como medio ambiente y salud que en otros con un desempeño heterogéneo y variable. Se ha avanzado en la sistematización de experiencias y prácticas de cooperación.

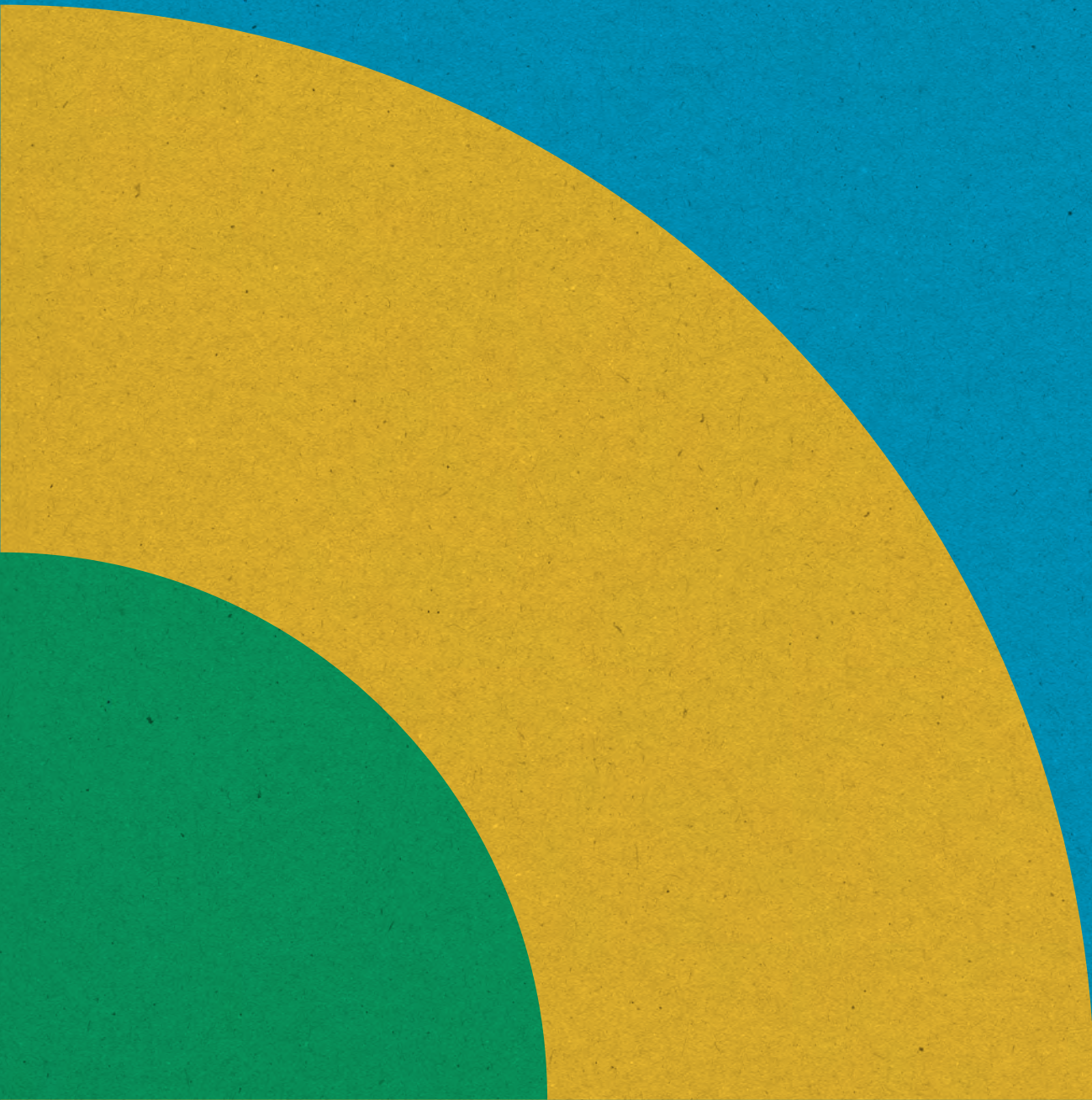
En el marco específico de la CAM, el Grupo de Trabajo Conjunto de Cumbres (GTCC) creado en 2001 reúne a 13 instituciones multilaterales –internacionales, interamericanas, latinoamericanas, subregionales y extra regionales–⁸ para orientar técnicamente a los países además de diseñar e implementar los mandatos acordados. Así pues, la cooperación en el continente tiene un acervo y presencia histórica destacable a nivel global. Sin embargo, también hay traslapes, descoordinación y competencia entre oferentes y receptores de cooperación.

Hace falta elaborar un diagnóstico puntual, riguroso e independiente –con la participación de expertos, académicos, funcionarios internacionales e integrantes de organizaciones sociales especializadas– sobre el nivel de avance y cumplimiento de los acuerdos negociados en la CAM para hacer un balance de lecciones aprendidas. Hoy la información está dispersa y fragmentaria, lo que impide hacer propuestas solventes para mejorar prácticas y procesos institucionales en el ámbito de la cooperación internacional para el desarrollo en las Américas.

El principal reto es que los intereses de la ciudadanía no están suficientemente alineados con los programas de gobierno y, por tanto, tampoco lo van a estar con los programas de la cooperación internacional. En América Latina y el Caribe hay una enorme diversidad territorial, las recetas empaquetadas no siempre son eficientes. Se deben coordinar acciones de intervención con el gobierno central-subnacional y con otras agencias de cooperación.

8 OEA, BID, Cepal, OPS, Banco Mundial, CAF, IICA, BCIE, BCI, OIM, OIT, PNUD y OCDE

ASUNTOS ESTRATÉGICOS PARA LA SUSTENTABILIDAD





MEDIO AMBIENTE Y TRANSICIÓN ENERGÉTICA: LA AGENDA DEL FUTURO

LAS DESIGUALDADES CRÓNICAS EN LAS AMÉRICAS no podrán cerrarse sin una recuperación económica con base en un nuevo modelo de desarrollo socialmente inclusivo, ambientalmente sustentable, bajo en carbono y resiliente frente a la volatilidad internacional. Si bien la apuesta por el medio ambiente y la transición energética es una agenda convergente y promisoría a nivel hemisférico, lo cierto es que el proceso es tan complejo, costoso y asimétrico –con ganadores y perdedores en el camino–, que requiere de una enorme disposición a negociar entre los diferentes actores involucrados públicos, privados y sociales, además de estrategias de largo plazo. En esta transición los liderazgos sociales y científicos organizados en comunidades epistémicas y de práctica son clave.

Existen áreas temáticas con sentido estratégico cuyo tratamiento exige planes y programas de cooperación con horizontes de mediano y largo plazo. Es el caso del manejo de las energías. Una visión que abarque la generación, distribución y el uso de las energías resulta del beneficio de todos los habitantes de las Américas. Mismo es el caso de los programas en torno al cambio climático, reto compartido cuyas soluciones deben ser estructurales y de largo plazo. Un desafío importante es que gestionar la transición energética requiere tomar en cuenta las brechas de desarrollo entre los países, modificar matrices productivas y reorientar modelos de desarrollo. Todo esto implica velocidades distintas y trajes a la medida dependiendo de los diversos contextos nacionales, locales, transfronterizos y transregionales.

Resulta imprescindible desarrollar capacidades de concertación entre América Latina y el Caribe y Estados Unidos y Canadá como parte de la contribución a la gobernanza global en temas ambientales, así como construir una agenda de propuestas entre los gobiernos, consensuada con las organizaciones y movimientos sociales y las organizaciones internacionales, sobre las urgencias climáticas en las Américas.

Todos los países del hemisferio occidental, incluyendo a Cuba, están de acuerdo en reducir las emisiones de gas de efecto invernadero (GEI) y de contaminantes como las partículas de carbono, así como en adoptar medidas de adaptación para hacer más resilientes a sus respectivas sociedades y su hábitat natural a los riesgos provocados por el calentamiento de la tierra. Actualmente China es el principal emisor de GEI a nivel global, pero le siguen Estados Unidos y la Unión Europea, como bloque; Brasil se ubica en el séptimo lugar y México en el 14, poco después de Canadá.

La nueva política industrial de Estados Unidos apuesta a la descarbonización progresiva de su economía; se espera que la generación de electricidad sea libre de emisiones de carbono en 2035 y el resto de la economía logre la neutralidad de carbono en 2050. Si bien las crisis sanitaria y económica aientan la tentación de recarbonizar las economías para recuperar el crecimiento, la transición a una economía verde es impostergable, por razones de sustentabilidad ambiental y humana, en consonancia con el Acuerdo de París y con el objetivo de transitar hacia industrias y empleos verdes.

La Cumbre de las Américas 2022 deberá encontrar la forma de vincular una nueva agenda de crecimiento, de rearticulación de las cadenas globales de suministro y la creación de empleos verdes durante la presente década, con miras a hacer más resilientes a los países y a las comunidades de la región frente al doble impacto tanto de la crisis sanitaria como del reordenamiento geopolítico.

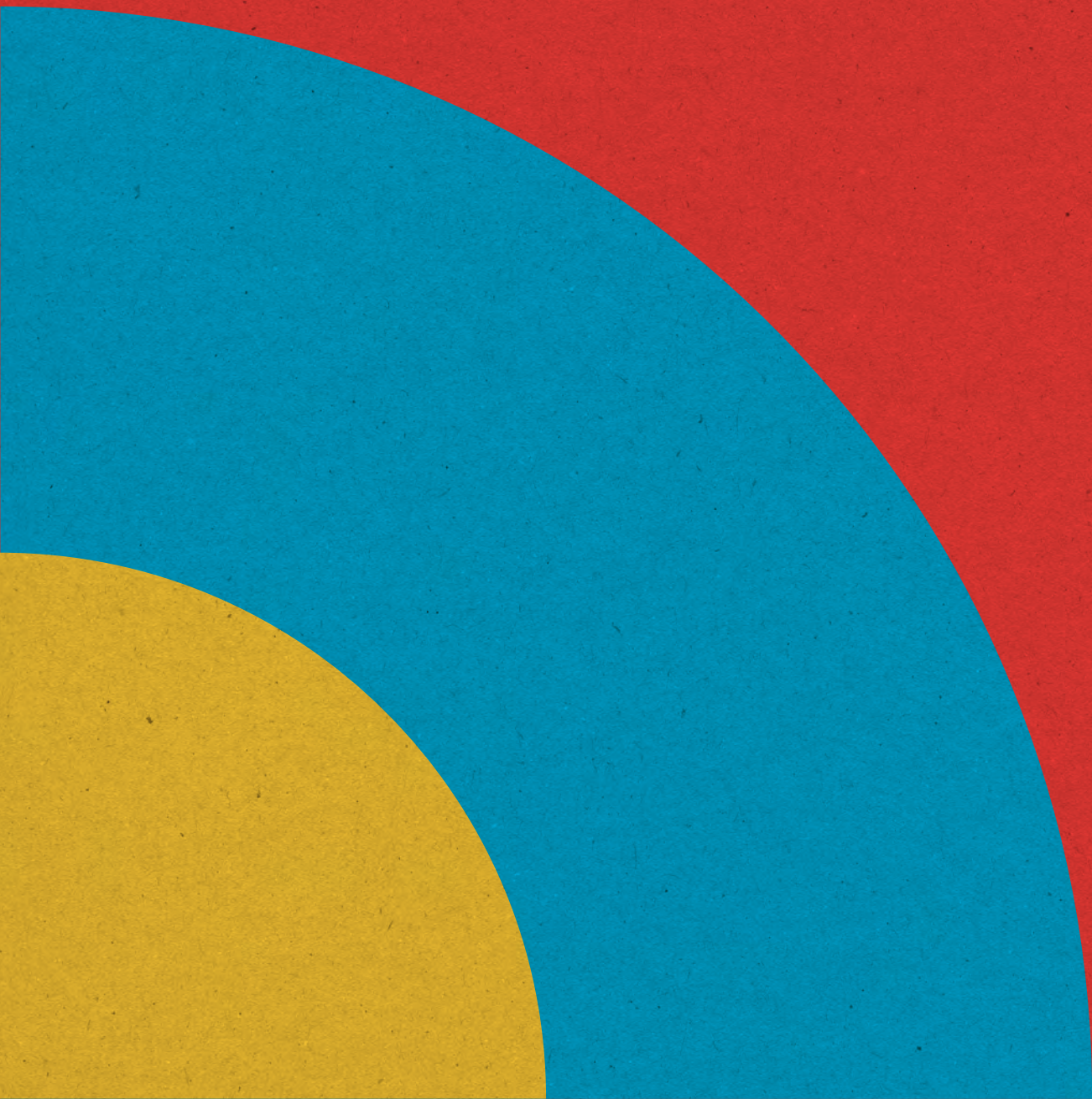
En los temas de la transición energética y fortalecimiento ambiental, es clave un diálogo a nivel continental sobre los tiempos, rutas y modalidades del proceso de descarbonización que contemple los ritmos diferenciados que requieren los países de América Latina y el Caribe. Empujar opciones como la descarbonización total

que no acompañen con medidas suficientes al desarrollo de la región podría llevar a tensiones y retrasar las salidas.

Más importante aún es redoblar los esfuerzos para ampliar y profundizar las medidas de adaptación al cambio climático para reducir las vulnerabilidades e incrementar la resiliencia de los ecosistemas, los sistemas productivos y las comunidades. En paralelo, resulta indispensable fortalecer los sistemas de cooperación en materia de alerta temprana, respuesta inmediata y mejor reconstrucción frente a desastres naturales. Además, hay una preocupación compartida por parte de actores sociales en América Latina que impugnan el extractivismo y que reclaman enfoques de justicia ambiental que contemplen a su vez la protección de la biodiversidad en sus países.

Como parte de los acuerdos de esta Cumbre se debe impulsar la cooperación científico-tecnológica entre universidades, centros de investigación, empresas públicas y privadas y detectar posibles fuentes de financiamiento para proyectos de frontera como el hidrógeno verde y la energía mareomotriz. Convendría también promover la creación de un observatorio que mida y de seguimiento a los riesgos y vulnerabilidades que enfrenta el hemisferio occidental en materia de cambio climático con el objetivo de generar una cartografía del riesgo a nivel continental, en donde se detecten las zonas y áreas de mayor vulnerabilidad y las áreas de cooperación posibles para mitigar y reducir los costos de dichos riesgos.

**ASUNTOS
PRIORITARIOS
QUE DEMANDAN
REPLANTEAMIENTOS
Y NUEVAS MIRADAS**





DEMOCRACIA Y DERECHOS HUMANOS: PREFERENCIAS CIUDADANAS Y PRÁCTICAS DEMOCRÁTICAS

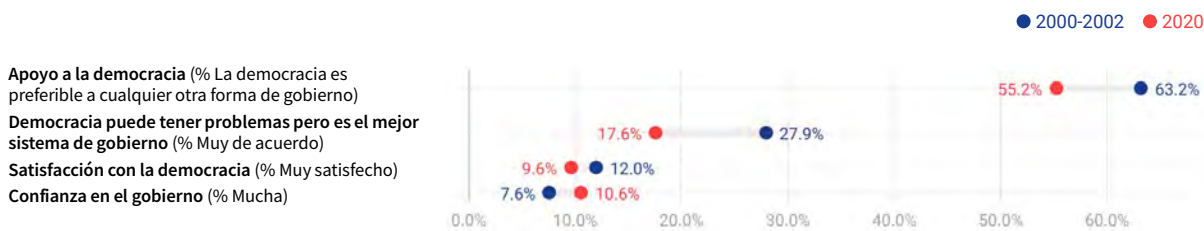
LA DEMOCRACIA EN EL SIGLO XXI no puede verse como un tema de alineamiento internacional de acuerdo con los referentes del siglo xx. El tratamiento del tema de la democracia requiere de una reevaluación de sus contenidos a efecto de satisfacer las expectativas de gobernanza, estabilidad política, reducción de la pobreza y desigualdad social que existen en la mayor parte de los países de las Américas.

Los países de la región están a favor de la democracia como forma de gobierno. Sin embargo, en diversos casos encontramos gobiernos en donde los derechos humanos, políticos y sociales no son respetados a plenitud. Las fallas en estas materias han servido para ensanchar el distanciamiento entre gobiernos y población y reducir los incentivos para trabajar conjuntamente.

El sistema presidencial que caracteriza a la mayor parte de las democracias en las Américas en un contexto de erosión de los partidos políticos y baja calidad de gobierno ha transformado los procesos electorales en ejercicios plebiscitarios en los que se exacerba la polarización política, lo que perjudica la generación de políticas públicas eficaces y sostenibles. La ausencia del sentido de continuidad reduce las condiciones de innovación con inclusión y diversidad necesarias para atender los nuevos desafíos de un abanico de derechos de última generación.

Se percibe una creciente desconexión entre las sociedades y sus representantes y poca confianza en la institucionalidad en la mayoría de los países del continente, incluidos Estados Unidos y Canadá. No hay canales suficientes y adecuados para gestionar las nuevas demandas sociales y las élites con frecuencia apuntan a salidas en las que no hay consenso, que no son sustentables y provocan la polarización.

Percepciones sobre la democracia en América Latina y el Caribe (2000-2002 a 2020)



Fuente: elaboración propia con base en datos de Latinbarómetro

El tema de los derechos humanos, la inclusión de género y el respeto a las minorías ha ido tomando fuerza en distintos países y sectores que se extienden por el Norte y el Sur de las Américas en los que las organizaciones de la sociedad civil han crecido en cantidad, variedad e influencia. Hay un déficit de democracia que exige estar más atentos y ser más eficaces, desde los gobiernos y las instituciones políticas, para responder a los

requerimientos y agendas de nuevos actores sociales. Hoy es hora de empoderar voces y agentes de la sociedad civil. Los tiempos en que los Estados tenían la exclusividad como factor de cambio han quedado atrás.

En función de los múltiples desafíos institucionales que enfrentan los países de América Latina y el Caribe, e incluso los Estados Unidos y Canadá, un camino que puede unir es el de incentivar prácticas democráticas concretas más allá de la caracterización específica como democracia o no de cada país o cuanto los países dejan que desear en sus niveles de consolidación democrática.

¿Qué tan importante es para usted vivir en un país que se gobierne democráticamente? (% Absolutamente importante)



Fuente: elaboración propia con base en datos de World Values Survey

Es tiempo de impulsar y validar nuevas formas de participación y transparencia en los diversos ámbitos y niveles de la acción pública. Se debe fomentar e innovar en el desarrollo de buenas prácticas democráticas –participativas, inclusivas, integradoras, transparentes y deliberativas– en todos los países de las Américas. Dicho desarrollo debe estar encaminado a mejorar los regímenes de gobierno, permitiendo contener los escenarios de erosión democrática y facilitando el tránsito de todos los países hacia democracias plenas, inclusivas, de alta calidad, con fortaleza institucional y pleno respeto de los derechos humanos.

El fomento y desarrollo de las prácticas democráticas pueden estar relacionados con procesos y situaciones de distinta índole, ya sea de profundización de la democracia y del estado de derecho, como de desgaste y pérdida de legitimidad de las instituciones democráticas o de transición a la democracia. Lo importante es que sean comprometidas con un sentido inclusivo, de transparencia, de respeto a los derechos humanos, de institucionalidad y predictibilidad.

Las buenas prácticas democráticas deben ser comunes a cualquier contexto –ya sea nacional, local y comunitario–, donde se busque construir y fortalecer, en la cotidianidad, pactos y consensos sociales de acuerdo con las especificidades de la cultura democrática de cada país relacionadas con su historia, su diversidad étnica, su ubicación geopolítica y su entorno regional.

Resulta inquietante en muchos países, incluido Estados Unidos, que rupturas del orden público junto con la pandemia lleven a restricciones de libertades civiles así como a la participación, ya sea eventual o regular, de las Fuerzas Armadas en ámbitos civiles de la acción pública, como en la seguridad pública.



SEGURIDAD Y DEFENSA: LA CRISIS DE VIOLENCIA Y LA INSEGURIDAD CIUDADANA

LAS AMÉRICAS SE MANTIENEN como una de las zonas del mundo con menor número de conflictos armados interestatales. Sin embargo, los altos niveles de inseguridad y la multiplicidad de violencias que minan las condiciones de vida de la población son un grave problema compartido por todos.

Las Américas tiene la tasa de homicidios más alta del mundo –17.2%–, y concentra el 37.4% de las víctimas por homicidio a nivel mundial.¹ América Latina y el Caribe, con el 8.4% de la población mundial, registran el 33% de los homicidios y 14 de los 20 países más violentos del mundo están ubicados en esta región. La situación también afecta a Estados Unidos, con 4 de las 20 ciudades más inseguras del mundo.² Las víctimas de la inseguridad pública y la presencia del crimen organizado se encuentran entre los niveles más altos del mundo. En 2021 una de cada cinco personas asesinadas en el mundo fue de nacionalidad venezolana, colombiana o brasileña. Los índices de feminicidios, asesinatos a periodistas, violencia familiar y otros delitos del orden común, se encuentran también entre los más altos del mundo.

¿Cuáles son las prioridades en las Américas en materia de defensa y seguridad? Para Estados Unidos la agenda de seguridad tiene que ver fundamentalmente con seguridad nacional y seguridad internacional. Para los países de América Latina y el Caribe la crisis de seguridad pública es el centro de la agenda de seguridad. Esta situación ha llevado en la mayor parte de los países de la región a una creciente canalización de las fuerzas armadas a tareas de seguridad pública, un proceso que en la mayor parte de los casos no ha sido debidamente planeado, lo que ha provocado distorsiones, duplicaciones y recurrentes violaciones a los derechos humanos.

Son preocupantes las tendencias a la securitización de temas sociales –en especial migración y salud– y a la militarización de la seguridad pública y de zonas fronterizas. Los militares han asumido estas funciones en forma casuística y desordenada para suplir las deficiencias de las agencias civiles en situaciones de emergencia. Las instituciones civiles en estos ámbitos están muy debilitadas ya sea por falta de presupuesto, personal y calificación o por corrupción y colusión con el crimen organizado.

El discurso del miedo también favorece la tendencia a la militarización de la seguridad pública por el apoyo que genera a las políticas de mano dura cuya efectividad es cuestionable. La gran paradoja, sin embargo, es que este proceso de militarización no ha significado una mejoría sustantiva en la solución del problema de seguridad pública. Mientras tanto, el abastecimiento y disponibilidad legal e ilegal de armas no disminuye en la región, lo que incide en el aumento de los índices de violencia. El 66% de los homicidios en la región son con armas de fuego. En paralelo, aumenta la sobrepoblación carcelaria en las Américas, la región con la tasa de encarcelamiento más alta del mundo (379 reclusos por cada 100,000 habitantes)³. El problema es más agudo en América del Norte y Brasil, el tercer país del mundo con más población carcelaria. La disponibilidad de armas de fuego y el sobre encarcelamiento son prioritarios como temas transversales de interés común en las Américas.

1 UNODC, *Estudio mundial sobre el homicidio 2019*. Viena, 2019. <https://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/global-study-on-homicide.html>

2 Instituto Igarapé, *Observatório de homicídios*. Brasil, 2022. <https://igarape.org.br/apps/observatorio-de-homicidios/>

3 Datos de 2019 de UNODC. https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/Data_Matters_1_prison_spanish.pdf

El narcotráfico se mantiene como un tema central como detonador de los principales problemas de seguridad pública. El fenómeno es transnacional e involucra a todos los países de América. Esto ha generado un fenómeno generalizado de sobre encarcelamiento en las prisiones de América Latina y el Caribe, que se han convertido en el principal centro de operaciones del crimen organizado. De igual forma, los costos de salud pública son cada vez mayores, sobre todo en Estados Unidos donde las muertes por sobredosis de drogas alcanzaron la magnitud de una epidemia. En 2021, las muertes por sobredosis en este país aumentaron en 15% superando los 107 mil fallecimientos en 2021. La pandemia de Covid-19 exacerbó el problema de consumo de drogas en muchos países. La situación exige reorientar la guerra fallida contra las drogas hacia un enfoque de reducción de daños y hacia esquemas de regulación selectiva, modulada y variada fuera del paradigma prohibicionista a nivel continental.

La seguridad pública está estrechamente vinculada con los sistemas de procuración de justicia. Lo mismo respecto a la capacidad de investigación de los delitos y las tareas de inteligencia dentro de estándares democráticos.

La cooperación en aras del fortalecimiento de las instancias de procuración de justicia, del Estado de derecho, de la lucha contra la impunidad y de la prevención social de la violencia y la delincuencia, deben ser componente esencial de la cooperación interamericana.

El alejamiento de Estados Unidos de la problemática de América Latina y el Caribe se refleja también en los temas de seguridad y defensa. Incluso la cooperación en materia de inteligencia para el crimen organizado transnacional se ha reducido en años recientes. Es necesario que los temas de seguridad sean tratados obedeciendo principios comunes que valoren la transparencia de la información, el respeto de los derechos humanos y el marco democrático de la convivencia civil-militar. En consecuencia, cabe cuestionar el lugar que ocupan las agencias de seguridad y defensa del gobierno de Estados Unidos, en particular los Comandos Norte y Sur, en la definición de los parámetros políticos y las prioridades de agenda de las relaciones de Estados Unidos con América Latina y Caribe.

La visión y las políticas de Estados Unidos hacia el sur han contribuido a una percepción securitizada y simplificada de las múltiples realidades de nuestra región, lo que inhibe el desarrollo de enfoques integrales de seguridad ciudadana, regulación del uso de la fuerza policial, prevención social de la violencia, reducción de daños, excarcelamiento y reintegración social. Además, el predominio una perspectiva exclusivamente de seguridad, ya sea militar o policial, empobrece el espacio de un diálogo propiamente político entre las partes. Es crucial recuperar el papel central de las agencias profesionales del Departamento de Estado en la formulación y conducción de las relaciones con América Latina y el Caribe.

Las agencias especializadas de los gobiernos de la región deben ser las responsables de fijar y monitorear las acciones de colaboración entre los sectores militares, de inteligencia y policial de Estados Unidos y América Latina y el Caribe para lidiar con temas como el narcotráfico, el tráfico y trata de personas, delitos financieros transnacionales, tráfico de armas y tráfico de especies, entre otros.

A la visión de la seguridad humana de Naciones Unidas deben sumarse programas y acciones de prevención social de la violencia y la delincuencia pues no se trata solamente de corregir lo que ahora no funciona, sino de prevenir que vuelva a suceder, lo que solo es posible con una visión compartida y con programas de largo alcance.



MIGRACIÓN: UNA ASIGNATURA PENDIENTE

LA MIGRACIÓN ES UN FENÓMENO ANCESTRAL, consustancial de la dinámica de interacción entre los pueblos, que usualmente deriva en beneficios para quienes deciden migrar y para quienes aceptan recibirlos. Según la OMS, en 2020 vivían 281 millones de personas en un lugar distinto a su país de origen. De acuerdo con este informe, la suma de migrantes en los países de América asciende a 73.5 millones de personas, lo que representa el 26% del total mundial, distribuidos en América del Norte (21 % del total mundial) y en América Latina (5 % del total mundial).⁴

La migración se mantiene como un tema activo y dinámico en todas las Américas debido a los incrementos, por distintos motivos, tanto de las migraciones voluntarias como de las migraciones forzadas. Esta realidad no va a cambiar. Es un fenómeno histórico y estructural que se retroalimenta a través de redes familiares, complementariedades demográficas y oportunidades económicas y laborales. Hoy, sin embargo, ha crecido la importancia de los factores negativos que impulsan la salida forzada de migrantes, refugiados y desplazados por motivos de seguridad, ambientales y precariedad social.

En 2020 se tenían registrados 17.6 millones de migrantes en América del Sur y 10.8 millones de inmigrantes, lo que habla de una movilización permanente de población entre los países del sur del continente. Los países con mayor número de inmigrantes son Argentina y Colombia. Sin embargo, a julio de 2021, se registraban en América del Sur 4.1 millones refugiados y migrantes de Venezuela, de los cuales 1.7 millones (43%) se encontraban en Colombia, seguida de Perú con 830,000 y de Chile con 455,500.⁵ Estados Unidos es el país de destino elegido por el 68% de los migrantes de América del Sur. México ocupa el segundo lugar, con 14% de los migrantes y Canadá es el tercero al ser preferido por el 7% de los migrantes.

Estados Unidos es el país que absorbe al mayor número de inmigrantes en la región de América del Norte. México es el principal país de origen con alrededor de 11 millones, seguido por Venezuela con 5.4 millones. Sin embargo, por la proporción que significa para la población de los países de Centroamérica y el Caribe, resulta significativa la migración a Estados Unidos procedente de Cuba (1.8 millones), El Salvador (1.6 millones), República Dominicana (1.6 millones), Guatemala (1.4 millones), Honduras (865,000) y Nicaragua (718,000).⁶

La migración es y seguirá siendo una constante en la vida de los pueblos de América y lo que puede hacer la diferencia es su tratamiento en las agendas de gobierno. La gestión migratoria en los países de las Américas es en general precaria, lo que representa costos crecientes tanto para los migrantes como para los países receptores. No existe en las Américas consenso respecto de la dirección que debe tomar la gobernanza migratoria ni espacios de concertación sobre este tema.

Resulta urgente mejorar la gestión migratoria en todos los espacios regionales y subregionales de las Américas. Existen experiencias y buenas prácticas en muchos de los países de la región que pueden ser aprovechadas para agilizar procesos de admisión, regularización e integración, establecer programas de trabajadores temporales y brindar mejores condiciones de trato humanitario a las poblaciones migrantes, particularmente a las que son parte de las migraciones forzadas.

4 Organización Internacional para las Migraciones. *Informe de las migraciones en el mundo 2020*. OIM. Ginebra. <https://publications.iom.int/books/informe-sobre-las-migraciones-en-el-mundo-2020>

5 “Tendencias Actuales: Migración Intrarregional”, *Datos migratorios en América del Sur*. OIM. 2021. <https://www.migrationdataportal.org/es/regional-data-overview/datos-migratorios-en-america-del-sur#tendencias-actuales>

6 Migration Policy Institute (MPI). Data Hub 2022. <https://www.migrationpolicy.org/programs/migration-data-hub>

El objetivo de una migración regular, segura y ordenada debe constituir el eje rector del diálogo y la concertación en la Conferencia Regional de Migración y en otras instancias subregionales dedicadas a este tema. A diferencia de otros temas en los que la relación de cooperación se concentra en algunos actores, como pueden ser en el comercio los actores económicos o en la seguridad las agencias estatales, la migración es un fenómeno económico y social con múltiples aristas que involucra a una gran diversidad de actores políticos, económicos y sociales.

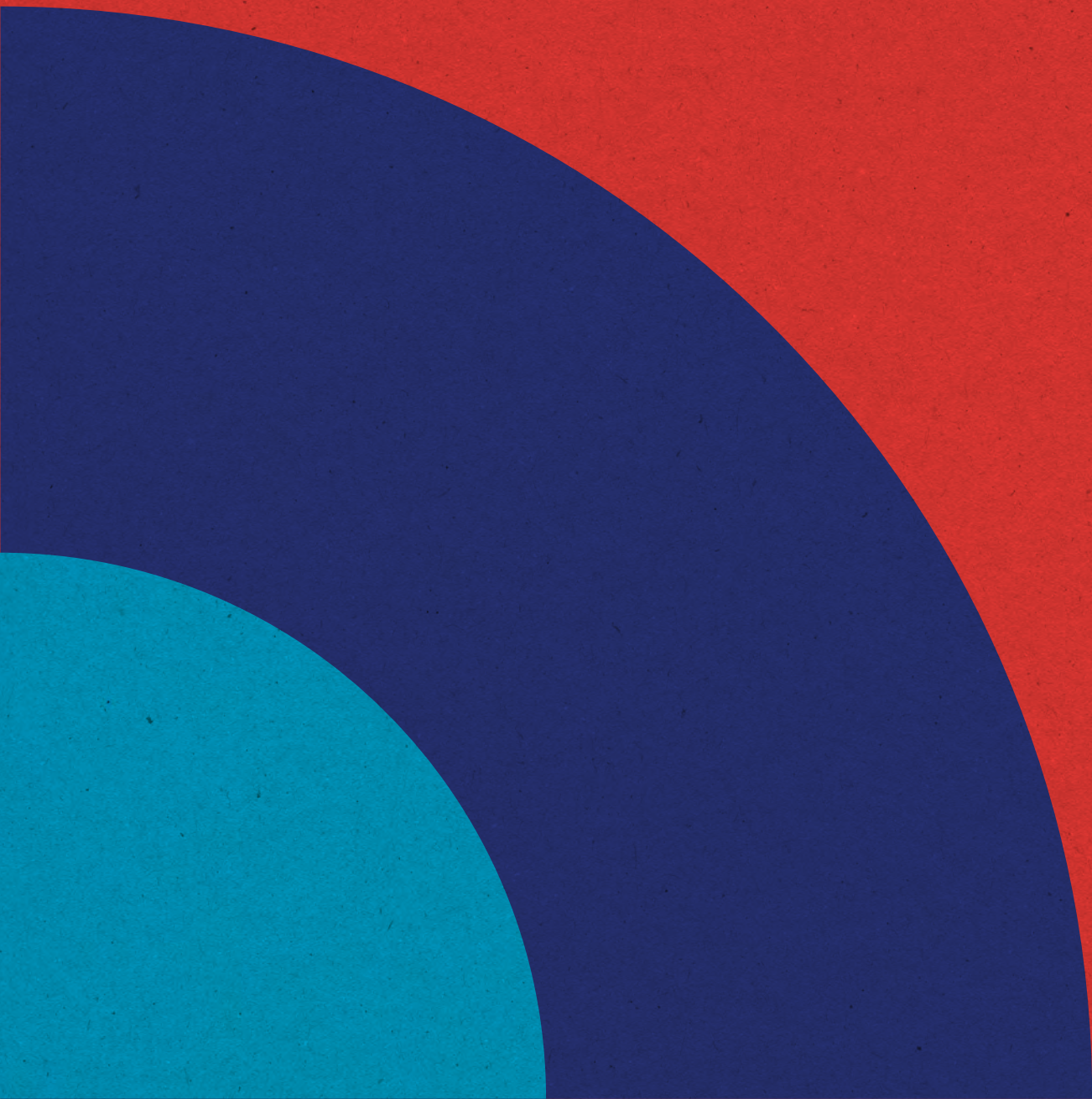
La migración toca temas muy sensibles en torno a la integridad física y emocional de las personas migrantes, la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran, particularmente quienes lo hacen en forma indocumentada, lo que los convierte en presa fácil frente a la delincuencia organizada y en víctimas de violaciones constantes de derechos humanos. Otro aspecto indispensable que considerar y atender es el cúmulo de vulnerabilidades que enfrentan las poblaciones migrantes a causa de la separación familiar.

Mejorar la gestión migratoria es una asignatura pendiente en las Américas pues es un tema en el que, a diferencia de otros, se cuenta con todo lo necesario para mejorar su gobernanza. Lo que se requiere es atreverse a explorar conjuntamente un verdadero cambio de enfoque de política migratoria más allá de la contención y el control. Una mirada integral y transversal con perspectiva de género, que abarque todas las fases y particularidades del ciclo migratorio, que coloque al centro los derechos de los migrantes y los refugiados, que abra vías legales de regularización temporal y permanente, que contemple mecanismos de empoderamiento de las personas migrantes, que contenga y atienda crisis humanitarias y que ponga el foco en los beneficios económicos y sociales para todos de una movilidad humana regular, segura y ordenada.

El primer desafío hacia un nuevo diálogo migratorio en las Américas es cuestionar la narrativa dominante de “la migración como un problema o un motivo de crisis”, cuando en realidad es una “realidad constante y desafiante para las sociedades emisoras y receptoras, pero existe porque promete oportunidades”.⁷

7 Claudia Masferrer y Luicy Pedroza (eds). *La intersección de la política exterior y la política migratoria en el México de hoy*. El Colegio de México. 2021. <https://migdep.colmex.mx/publicaciones/politica-externo-migratoria-reporte.pdf>

**ASUNTOS INSTITUCIONALES
PARA MEJORAR LA CALIDAD
DEL DIÁLOGO Y FORTALECER
LA COOPERACIÓN**





MECANISMOS DE COOPERACIÓN

EL MANEJO DE LA CRISIS SANITARIA y de la subsecuente crisis económica han puesto en evidencia la baja capacidad de respuesta conjunta de la región. Los esfuerzos de cooperación son incipientes y usualmente atienden a una lógica subregional. Las líneas de cooperación son predominantemente bilaterales entre Estados Unidos o Canadá y los países de la región y no existen estructuras interamericanas de cooperación que aporten significativamente a la solución de problemas comunes.

Adicionalmente, la crisis económica mundial ha llevado a un decremento paulatino de las asignaciones presupuestarias para la cooperación para el desarrollo y la ayuda humanitaria. Esta tendencia es general, lo que reduce las opciones y recursos disponibles, incrementa la competencia y en algunos casos desincentiva la cooperación entre los potenciales receptores.

La desarticulación de las acciones de cooperación con los programas nacionales, así como la discontinuidad de políticas gubernamentales y, en algunos casos, la corrupción e ineficiencia de los gobiernos receptores, reducen los efectos positivos de la cooperación internacional debido a las distancias, por distintos motivos, entre las políticas nacionales y las necesidades sociales.



ACTORES EN LA COOPERACIÓN

LOS NUEVOS ESCENARIOS obligan a considerar el rol de la sociedad civil y de las organizaciones no gubernamentales en los programas de cooperación que impliquen prácticas democráticas que le den mayor legitimidad, efectividad y sustentabilidad a las acciones emprendidas. Hay que impulsar la formación de redes de expertos, científicos, académicos, activistas, técnicos y sociedad civil aglutinadas temáticamente en comunidades epistémicas y comunidades de práctica.

Los esquemas de concertación y cooperación deben considerar la heterogeneidad de los países de la región en relación con las necesidades y con la capacidad instalada en cada uno de ellos. En este punto es importante destacar la pérdida de control de los Estados sobre las decisiones y comportamiento de muchos actores, particularmente en los ámbitos económico y social, lo que obliga a considerar la inclusión y participación directa de actores económicos y sociales en las acciones de cooperación. En este contexto, el diálogo y la interacción entre parlamentarios de las Américas podrían también significar un apoyo invaluable para acciones y programas específicos.


El éxito de las acciones a emprender depende en segunda instancia –después del diálogo político– de la capacidad técnica para el diseño e implementación de los programas. Fortalecer el andamiaje institucional significa aprovechar, mejorar y robustecer las instancias existentes diseñadas para estos propósitos en sus capacidades de diseño, ejecución y seguimiento de programas y acciones. Sin un sólido sustento técnico y sin las necesarias capacidades operativas, difícilmente se alcanzarán los objetivos planteados en el ámbito político.

Es importante considerar en estos esfuerzos las sinergias con instancias extra regionales de cooperación y las formas de armonizarlos con las iniciativas en las Américas. Es el caso de la Unión Europea, la Secretaría General Iberoamericana y otras instancias similares.

RUTAS PARA UNA AGENDA RENOVADA



1. **La agenda social debe ser el foco y la brújula** que oriente y dote de sentido estratégico al diálogo y la acción colectiva en las Américas. Es tiempo de centrar la atención en políticas acordadas a nivel intergubernamental e intersocietal para reducir las arraigadas desigualdades socioeconómicas, erradicar la pobreza, ampliar los derechos para todos y el acceso universal a servicios básicos.
2. La **perspectiva de género es estratégica** en el rediseño y la instrumentación de políticas sociales eficaces. Es una condición indispensable para cerrar brechas. Dado que la recesión económica, la crisis sanitaria y la violencia doméstica golpean con mayor fuerza a las mujeres, es necesario ampliar su participación y amplificar su voz en todos los núcleos de decisión e impulsar con fuerza la economía de cuidados.
3. Hasta ahora **no existe un modelo interamericano de cooperación** para la equidad, la inclusión y la atención humanitaria robusto, concertado, imparcial y alineado con la agenda 2030. Hay que desarrollarlo y fondearlo. Los bancos de desarrollo y las instituciones de cooperación para desarrollo en la región han avanzado en capacidades técnicas pero su capacidad de financiamiento está deteriorada y es inflexible.
4. Es urgente **fortalecer las capacidades y la coordinación frente a las emergencias** humanitarias, alimentarias, sanitarias y ambientales agravadas por la pandemia y la recesión económica. La principal lección de la crisis sanitaria es que las políticas de “sálvese quien pueda” aumentaron los costos y los riesgos para todos, sobre todo los sectores más vulnerables.
5. Avanzar la agenda social requiere de nuevos enfoques integrales, de políticas públicas transversales inclusivas y de una institucionalidad interamericana fuerte que hoy no existe. El **compromiso político en favor del desarrollo** no debe estar supeditado a consideraciones geopolíticas ni a alineamientos ideológicos ni dejar a nadie fuera. Para ser creíble, debe venir acompañado de recursos presupuestales.
6. Este es el momento para recapitalizar al Banco Interamericano de Desarrollo y de volver al acuerdo fundacional de que su liderazgo sea latinoamericano o caribeño para **un mejor equilibrio entre países donantes y receptores**. Hay que multilateralizar los programas de cooperación, ampliar su financiamiento y, sobre todo, impulsar con fuerza la coordinación entre BID, CAF, Cepal y la multiplicidad de mecanismos subregionales y extra regionales.
7. A partir del diálogo político es necesario pasar al **diseño de acciones específicas con solidez técnica**. La política debe servir a la acción. Para ello es importante romper con inercias ideológicas, burocráticas e institucionales que impiden ver las cosas de una manera diferente. **Los nuevos contextos exigen respuestas diferentes, más ágiles y pertinentes**, con visión estratégica y en horizontes de mediano y largo plazo.
8. El **sistema interamericano se ha vuelto disfuncional**, se ha politizado y necesita reparación urgente. Esto lleva a la necesidad de un **nuevo diálogo interamericano**, casi refundacional, **inclusivo, equilibrado, continuo y multisectorial** a fin de **repensar, actualizar y reformar** la arquitectura institucional regional ahí donde se necesita y reforzarla ahí donde sí funciona.

- 
9. Es urgente **reforzar los mecanismos de defensa de los derechos humanos** a través de las instituciones existentes. La Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos desempeñan un papel central para revertir el deterioro de la situación y requieren del apoyo incondicional y los recursos necesarios para funcionar. Una señal de credibilidad del compromiso de Estados Unidos sería su ratificación de los instrumentos interamericanos en materia de derechos humanos.
 10. La defensa y promoción de la democracia son temas centrales de esta cumbre y parte del ideario normativo del sistema interamericano. **Elevar la calidad y credibilidad de las democracias** en la región es un reto mayúsculo que exige ir más allá del enfoque institucional y reconocer que la exclusión, el aislamiento y las medidas coercitivas no han servido, hasta ahora, para revertir las derivas autoritarias.
 11. Hay que mejorar y ampliar las formas de representación y participación política a través de la **promoción de prácticas democráticas** para que las instituciones reflejen claramente las nuevas demandas y subjetividades ciudadanas y eleven la calidad y credibilidad de las democracias de la región. Hay una ciudadanía movilizada, dinámica y demandante que exige más y mejor participación.
 12. Hoy hay espacio político y mayores convergencias para **replantear las estrategias de seguridad fallidas** del pasado. Hay que acelerar el desmantelamiento del paradigma prohibicionista en materia de drogas, avanzar en mecanismos de regulación selectiva y modulada de las sustancias psicotrópicas **e institucionalizar un enfoque de reducción de daños a nivel interamericano**. Esto requiere más investigación, mejores datos y, sobre todo, de mayor concertación regional.
 13. Si se quiere realmente reducir la violencia y la influencia del crimen organizado en las Américas, hay que tomar medidas inmediatas para regular y **limitar la disponibilidad y el tráfico de armas**. Los productores y distribuidores de armas son negligentes y corresponsables de la espiral de violencia en nuestros países. Las políticas de mano dura, la criminalización de la protesta social y la militarización de la seguridad pública son ineficaces, contraproducentes y violatorias de los derechos humanos. Hay que revertirlas con enfoques integrales de prevención, reintegración social y excarcelación.
 14. **La migración es una asignatura pendiente que no puede esperar**. Es un fenómeno económico, social y humano cada vez más complejo, dinámico, interconectado y con múltiples aristas en todo el continente. El problema más apremiante es la situación de precariedad y desprotección de las personas migrantes en tránsito. Se requiere abrir vías de regularización, refugio y asilo, además de invertir muchos más recursos para el desarrollo de las comunidades de origen.
 15. Es crucial el involucramiento de los gobiernos subnacionales, las autoridades locales y los actores comunitarios en la construcción de la nueva agenda compartida interamericana, a efecto de asegurar que las acciones emprendidas respondan a las necesidades de las comunidades beneficiarias. Los nuevos escenarios obligan a revalorar el papel de la sociedad civil y de las organizaciones gubernamentales para reconectar los esquemas de cooperación con las necesidades de las personas, dotarlos de legitimidad, sustentabilidad y efectividad. Las redes de expertos y activistas son fundamentales.

FINANCIAMIENTO DE



FORD
FOUNDATION



Universidad de
los Andes



UNIVERSIDAD
TORCUATO DI TELLA

