



Relanzar las relaciones entre América Latina y la Unión Europea

Autonomía estratégica, cooperación avanzada
y recuperación digital, verde y social

José Antonio Sanahuja (ed.)

Relanzar las relaciones entre América Latina y la Unión Europea

**Autonomía estratégica, cooperación avanzada
y recuperación digital, verde y social**

José Antonio Sanahuja (ed.)

Rita da Costa

Arancha Gómez Arana

Tobias Jung

Sebastián Nieto Parra

Marisa Ramos

Martín Rivero

Érika M. Rodríguez Pinzón

José Antonio Sanahuja

Ana Sojo

Francisco J. Verdes-Montenegro

Cristina Xalma

**PREFACIO DE
Josep Borrell**

**PRÓLOGO DE
José Carlos García de Quevedo**

 **Fundación
Carolina**

Fundación Carolina, mayo 2022

Fundación Carolina
Plaza del Marqués de Salamanca, 8
4ª planta
28006 Madrid - España
www.fundacioncarolina.es
@Red_Carolina

ILUSTRACIÓN DE PORTADA:

Sebastián Guzmán
(exbecario de la Fundación Carolina)

REALIZACIÓN GRÁFICA:

Calamar Edición & Diseño

ISBN: 978-84-09-40512-1

Depósito Legal: M-12227-2022

La Fundación Carolina no comparte necesariamente
las opiniones manifestadas en los textos firmados
por los autores y autoras que publica.

Con la colaboración de

fundación



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons
Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0
Internacional (CC BY-NC-ND 4.0)



En esta edición se ha utilizado papel ecológico sometido a un proceso
de blanqueado ECF, cuya fibra procede de bosques gestionados de forma
sostenible.

Índice

Prefacio	7
<i>Josep Borrell</i>	

Prólogo	11
<i>José Carlos García de Quevedo</i>	

Introducción	15
<i>José Antonio Sanahuja</i>	

Parte I. Contexto

1. Pandemia y sindemia: impacto socioeconómico y Agenda 2030 en la perspectiva de una nueva gobernanza de la salud pública global	27
<i>Ana Sojo</i>	

2. América Latina: competencia geopolítica, regionalismo y multilateralismo	67
<i>Érika M. Rodríguez Pinzón</i>	

Parte II. Recuperación pospandemia y desarrollo en transición: la Unión Europea y América Latina y el Caribe

3. Desarrollo en Transición en América Latina en tiempos de la COVID-19	125
<i>Sebastián Nieto Parra y Rita da Costa</i>	

4. El Pacto Verde, <i>NextGenerationEU</i> y la nueva Europa geopolítica	159
<i>José Antonio Sanahuja</i>	

Parte III. Las relaciones birregionales en el escenario pospandemia

5. La autonomía estratégica de la Unión Europea: ¿en qué lugar queda América Latina?	191
<i>Francisco J. Verdes-Montenegro</i>	
6. Interregionalismo y Acuerdos de Asociación UE-América Latina y el Caribe	225
<i>Arancha Gómez Arana</i>	
7. Un nuevo ciclo en la cooperación eurolatinoamericana: valores compartidos e intereses	255
<i>Tobias Jung</i>	
8. Instrumentos innovadores, cooperación financiera, Sur-Sur y Triangular	291
<i>Cristina Xalma y Martín Rivero</i>	
9. La cooperación española con América Latina. ¿Un cambio de ciclo?	329
<i>Marisa Ramos</i>	
Relatoría del seminario internacional	377
Relación de autoras y autores	393

Prefacio

Josep Borrell

Alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores
y Política de Seguridad

Es un honor presentar el volumen: *Relanzar las relaciones entre América Latina y la Unión Europea: autonomía estratégica, cooperación avanzada y recuperación digital, verde y social*, fruto del seminario internacional celebrado en la Casa de América de Madrid, los días 30 de noviembre y 1 de diciembre de 2021, con el auspicio de la Fundación ICO y la organización de la Fundación Carolina.

2021 fue un año clave para dar un nuevo impulso a la relación entre Europa y América Latina, dentro de los escasos márgenes que permitió la pandemia. Durante sus últimos meses, la Unión Europea relanzó una agenda birregional más dinámica, con encuentros al máximo nivel, como la reunión de los dirigentes de la UE y de América Latina y el Caribe que tuvo lugar el 2 de diciembre de 2021. A su vez, tuve la ocasión de viajar en la primera semana de noviembre a Perú y Brasil, país este que ningún alto representante de la UE había visitado desde 2012. Tras más de un lustro sin que haya tenido lugar una cumbre a nivel de jefes de Estado y de Gobierno entre ambas regiones, estoy convencido de que los frutos de este nuevo inicio se van a traducir en objetivos concretos. Asimismo, este relanzamiento implica una mirada renovada sobre nuestra asociación estratégica, que tiene un enorme potencial inexplorado. A través de un plan de acción que culminará, como primera etapa, en la Presidencia Española de la Unión Europea en el segundo semestre del 2023 debemos trabajar de manera decidida para desarrollar ese potencial.

Los valores democráticos forman parte del acervo común entre Latinoamérica y Europa, en un momento en el que dichos valores están siendo impugnados a escala global. Actualmente, en el menú político hay otras ofertas al margen del sistema democrático liberal; por ello, resulta preciso profundizar

en nuestro diálogo político, siendo crucial cuidarse de quienes tratan de hacernos ver el mundo con viejas lógicas de bipolaridad o esferas de influencia.

Tanto Europa como América Latina son actores multilateralistas, y este multilateralismo efectivo, como estrategia de política exterior, resulta imprescindible si queremos afrontar y compartir los retos que nos son comunes: la salud y la vacunación frente a la pandemia y la recuperación económica transformadora —cohesiva e inclusiva—, que no deje a nadie atrás. Todo ello sin perder de vista la lucha contra el cambio climático, que es el gran desafío de nuestra generación.

En este sentido, la UE está dando pasos firmes para alcanzar una mayor “autonomía estratégica”, una denominación que también puede formularse bajo el concepto de “responsabilidad estratégica” o “strategic responsibility”, reflejada en la nueva Brújula Estratégica de la UE. Por su parte, América Latina es una región clave para generar alianzas en agendas políticas que otros actores globales no atienden. Es el caso de la “triple transición”, un proceso que vincula la transición ecológica a la digital, e incorpora tanto al vector social, que no puede ser pasado por alto, como a la agenda democrática y de derechos humanos, que debe estar permanentemente presente.

La UE cuenta con herramientas que deben adaptarse a los retos económicos y sociales del presente y, sin duda, a los que atañen a la descarbonización de la energía y a la digitalización. Estas cuestiones son, justamente, las que permiten que la Unión pueda trabajar codo con codo con América Latina de cara a la actualización y ratificación de los acuerdos de asociación aún pendientes, en particular con el Mercosur, y con Chile y México, que tienen más de 20 años de antigüedad. Por fin, otro factor básico para la recuperación lo constituye el Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional (NDICI, por sus siglas en inglés) conocido como “Europa Global”. Cabe destacar los 3.395 millones de euros que este instrumento va a destinar a América Latina, una cantidad que, aun siendo modesta, representa una palanca para reforzar nuestro diálogo y colaboración. Estos esfuerzos se enmarcarán dentro de la nueva iniciativa Global Gateway, que podrá movilizar hasta 300.000 millones de euros globalmente para impulsar enlaces inteligentes, limpios y seguros en los sectores digital, energético y de transporte y para fortalecer los sistemas de salud, educación e investigación en todo el mundo.

En el presente libro se analizan, discuten y sistematizan tales asuntos, a raíz de las conversaciones generadas en torno al oportuno seminario internacional que impulsó la Fundación Carolina, una institución volcada, entre otras

tareas, en la producción de pensamiento y conocimiento experto en materia de estudios internacionales y del desarrollo, con especial énfasis en América Latina. En este sentido, quisiera aprovechar por último estas líneas para agradecer a todos los autores y autoras sus aportaciones, subrayando su importancia en el marco de la reflexión en torno a las relaciones eurolatinoamericanas, y para el conjunto del sistema de la cooperación al desarrollo y la acción exterior española.

Abril de 2022

Prólogo

José Carlos García de Quevedo

Presidente del ICO

Estimados lectores,

La colaboración entre la Fundación Carolina y la Fundación ICO se inició en 2004, con el fin de potenciar los contactos y relaciones entre las sociedades iberoamericana y española. Durante estos años de colaboración se han organizado diversos eventos, se han concedido becas y se han realizado publicaciones de interés común para ambas zonas geográficas.

A finales de 2021 reunimos en Madrid, fruto de esta colaboración, a un importante número de ponentes, procedentes de diversos países y de ámbitos profesionales y académicos distintos, pero unidos por el interés y el objetivo de plantear y discutir asuntos que permitan una más eficaz cooperación entre Iberoamérica y la Unión Europea, y una más rápida y segura recuperación tras la crisis a la que se ha enfrentado el mundo en los dos últimos años. Celebramos un seminario con el título “Relanzar las relaciones entre América Latina y la Unión Europea: autonomía estratégica, cooperación avanzada y recuperación digital, verde y social”.

El Grupo ICO ha sido siempre consciente de la importancia que Iberoamérica tiene para España, así como del papel que nuestro país puede desempeñar a nivel europeo en defensa de una mayor visibilidad de los países latinoamericanos.

Ciertamente, el mundo se encuentra plenamente globalizado, y las relaciones internacionales suficientemente desarrolladas, como para que cualquiera de nuestros países pueda moverse en la arena internacional de forma autónoma; pero, como en casi todo en la vida, sabemos bien que la unión hace la fuerza, que tenemos muchos intereses comunes y que compartimos una historia, una cultura y una lengua que nos vinculan más fuertemente que con nin-

guna otra región del mundo. Las actividades de la Fundación Carolina, en las que se enmarcó aquel seminario, así como los trabajos que presentamos reunidos en este volumen, sirven para potenciar, fortalecer y estrechar los vínculos entre España e Iberoamérica, en una simbiosis mutuamente beneficiosa.

La crisis provocada por la pandemia de la COVID-19 ha tenido importantísimas consecuencias para todo el planeta, pero los efectos en términos de salud pública, económicos, políticos y sociales han afectado y afectarán de forma más intensa a unas regiones que a otras. En la Unión Europea, la crisis económica originada por la pandemia ha tenido un impacto negativo muy serio y, sin embargo, en la parte positiva, también ha originado una reacción común de las instituciones, poniendo en marcha nuevos instrumentos de cooperación y desarrollo económico “comunitarizados”, como los relacionados con el plan *NextGenerationEU* (NGEU), que suponen la movilización de una muy importante cantidad de recursos destinados a favorecer la recuperación económica, a corto plazo, y a potenciar la competitividad y la resiliencia de las economías europeas, a medio y largo plazo.

Ante los retos que asumimos para afianzar la recuperación —más compleja ahora si cabe por los acontecimientos desencadenados en el este del continente—, debemos trabajar para que Europa no limite su colaboración exterior con Iberoamérica en favor de otras áreas geográficas y económicas, supuestamente más próximas a los intereses económicos y estratégicos de algunos de sus Estados miembros. El crecimiento tras la crisis de la COVID-19 tendrá que fundamentarse en medidas internas de cada país, pero requerirá también la cooperación y colaboración externa. España puede y debe jugar un papel fundamental en hacer visible y defender, ante sus socios europeos, la importancia de Iberoamérica para Europa y para el mundo.

En el año 2019 celebramos un primer seminario para tratar la cooperación reforzada y la Agenda 2030. Aquellas sesiones fueron grabadas y transcritas y las aportaciones de los ponentes, reunidas en un volumen. Como continuación de aquellos trabajos, en 2021 nos volvimos a encontrar en Madrid para hablar de cooperación y de Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), pero esta vez bajo el signo de todo lo aprendido en los meses previos, enseñanzas que apuntan, con más fuerza que nunca, hacia lo digital, lo verde y lo social.

Con la participación y colaboración de la Fundación ICO en el seminario organizado por la Fundación Carolina y en esta publicación, el ICO reafirma unos compromisos que están en la base de su estrategia empresarial para los próximos años y con los que ya está funcionando plenamente.

Recientemente el ICO ha dado respuesta a las necesidades del tejido empresarial español, surgidas en gran parte por el impacto económico de la crisis sanitaria causada por la COVID-19, gestionando mediante colaboración público-privada las Líneas de Avals a través de más de un millón de operaciones que han permitido canalizar a las empresas recursos por un importe cercano a los 135.000 millones de euros.

Hoy también centramos nuestra estrategia futura en seguir apoyando al sector empresarial, a través de actividades que contribuyan a dinamizar la transición ecológica y digital del modelo productivo para impulsar el crecimiento económico sostenible y la creación de empleo, en línea con el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, y el Marco Financiero Plurianual de la UE 2021-2027.

Los ODS son hoy, para todo el Grupo ICO, no ya objetivos, sino una realidad incorporada en nuestra política de sostenibilidad ASG (ambientales, sociales y de gobernanza), materializada, tanto en las actividades de financiación a empresas en España, como en mercados exteriores, especialmente en Latinoamérica y la UE. El ICO sigue y aplica estándares y métricas que contribuyen a la consecución de los ODS como herramientas de trabajo y de negocio, que dan fruto y beneficio, y nos acercan a un mundo más sostenible y cohesionado, social y medioambientalmente.

Quiero agradecer su trabajo especialmente a los autores participantes en aquel seminario con el que cerramos el año 2021, así como a los equipos de la Fundación Carolina y de la propia Fundación ICO, que han hecho posible este volumen.

Introducción

José Antonio Sanahuja

Director de la Fundación Carolina

Este libro contiene análisis, reflexión y propuestas para la necesaria renovación y fortalecimiento del diálogo político, los vínculos económicos y sociales, y la cooperación al desarrollo entre América Latina y el Caribe y la Unión Europea (UE). Diálogo, asociación y cooperación birregional que deben servir a varios propósitos: en primer lugar, para fortalecer y ampliar conjuntamente la autonomía de ambas regiones para actuar en un mundo necesitado de gobernanza, reglas y certidumbre, lo que en la UE se denomina autonomía o soberanía estratégica, que no implica un repliegue defensivo, sino la construcción de asociaciones para la gobernanza global.

En segundo lugar, esa asociación ha de contribuir a fortalecer la democracia, la equidad y las sociedades abiertas en un momento en el que las instituciones y normas de las que depende su materialización no gozan de la necesaria confianza ciudadana y se ven cuestionadas por el ascenso de fuerzas iliberales, ultranacionalistas y autoritarias.

En tercer lugar, la relación birregional debiera definir nuevas estrategias de cooperación para abordar las brechas y trampas de desarrollo de América Latina y las que, de manera más amplia, afectan a ambas regiones, agravadas por la pandemia de la COVID-19. Se trata de establecer una alianza para el desarrollo que permita avanzar juntos hacia una recuperación transformadora, digital, verde y, también, social, que sirva como palanca para cumplir con la Agenda 2030.

Las relaciones entre la UE y América Latina y el Caribe tienen ya una larga trayectoria: contribuyeron a la democratización de la región tras el ciclo de dictaduras y gobiernos militares de la Guerra Fría en el conjunto de esta última región, y tuvieron un papel importante respaldando los procesos de paz en

Centroamérica. A finales de los años noventa se institucionaliza al más alto nivel la “asociación estratégica birregional” con la I Cumbre UE-América Latina y el Caribe (Río de Janeiro, 28 y 29 de junio de 1999). Esa asociación ha contado con tres pilares: primero, un diálogo político de alto nivel (cumbres de jefes y jefas de Estado y de Gobierno, reuniones ministeriales y diálogos sectoriales, con gobiernos y actores no gubernamentales). Segundo, una cooperación al desarrollo que ha tratado de adaptarse, con diferentes fórmulas, al mayor grado de desarrollo relativo de la región. Tercero, el fomento del comercio y las inversiones, en clave sostenible, a través de una red de “Acuerdos de Asociación” muy amplia, aunque aún incompleta, que, si se logra la ratificación del Acuerdo UE-Mercosur, cubrirá junto con la UE la mayoría de los países de América Latina y el Caribe.

Ese examen retrospectivo indica que las relaciones birregionales cuentan con un valioso acervo acumulado, y son un referente importante para los intereses, los valores, y la identidad y proyección internacional de ambas regiones. No obstante, en la etapa más reciente se han ido enfrentando a un escenario internacional transformado, en muchos aspectos más adverso, y a crecientes tensiones al interior de cada grupo. Ese escenario es parte de una dinámica más amplia de crisis y retraimiento de la globalización, de creciente competencia geopolítica, y de impugnación de la cooperación y la integración regional y del multilateralismo. Ese cuestionamiento está siendo protagonizado por potencias revisionistas, así como por actores políticos que operan al interior de muchos países. A menudo, quienes más ponen en cuestión las reglas del orden internacional son las fuerzas iliberales, nacionalistas y autoritarias que están en ascenso en ambas regiones y en terceros países con presencia en la región, como sería el caso de una China cuya política exterior se torna más asertiva y se endurece de la misma manera que el país acentúa su deriva autoritaria; o de Estados Unidos con la presidencia de Trump, y el fuerte arraigo de las ideologías en las que el trumpismo se sustenta. Finalmente, de manera más inmediata, ese escenario adverso lo han planteado hechos como la pandemia de la COVID-19, que ha dado paso a una grave crisis económica y social, la peor en un siglo en América Latina, que la invasión rusa de Ucrania puede agravar. Al tiempo, reclama estrategias para una recuperación transformadora que permita seguir avanzando para hacer realidad los objetivos de la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible.

A ello se suma un menor interés mutuo, que también contribuye al visible distanciamiento que ha debilitado las relaciones entre ambas regiones. Desde 2015 se encuentra interrumpido el diálogo político a nivel de jefes de Estado y

de gobierno, que solo se ha empezado a recuperar con la conferencia ministerial virtual realizada en diciembre de 2020, y lo que tenía que haber sido una cumbre birregional en 2021 —esa era la aspiración inicial— al final se vio reducido a una modesta reunión de presidencias *pro tempore* de organismos regionales el 2 de diciembre de ese año.

En América Latina y el Caribe, el escenario político sigue dominado por la fragmentación y la polarización política y por convulsiones internas en muchos países, que han llevado a la crisis de las organizaciones regionales, y al retraimiento o ausencia de los países que pudieran actuar como líderes regionales. Todo ello reduce la agencia y capacidad de la región como tal en un escenario de mayor tensión geopolítica global, en el que a menudo se asume que Europa no está ni se la espera, y se extiende la idea de que los actores clave para un futuro de competencia estratégica, económica y tecnológica, y para la gestión de crisis regionales, serán, más bien, China y Estados Unidos.

Sin embargo, no se puede alegar como única causa la fragmentación política que afecta a América Latina, pues parte de la explicación radica en el lado europeo. En muchos Estados miembros de la UE se observa escaso interés y atención hacia América Latina y el Caribe, y la región no está suficientemente contemplada en las prioridades políticas de las instituciones de la Unión. De hecho, la Estrategia Global y de Seguridad de la UE (EUGS, por sus siglas en inglés) de junio de 2016 situó a América Latina en una posición periférica y poco relevante, al priorizar el “arco de inestabilidad” de la vecindad meridional y oriental de la UE, lo que no se corresponde con la fuerte presencia de intereses económicos europeos en América Latina. De hecho, la UE es el principal inversor externo en América Latina, con un *stock* que se sitúa cerca de los 800.000 millones de euros de inversión directa acumulada en 2019; esta cifra representa más que la suma de todas las inversiones de empresas de la UE en China, India, Japón y Rusia juntos. La denominada “Brújula Estratégica”, aprobada en marzo de 2022, parece confirmar la escasa relevancia de América Latina respecto de ese arco de inestabilidad. En materia de cooperación al desarrollo, la denominada “graduación” de muchos países de la región como beneficiarios de preferencias comerciales y receptores de ayuda bilateral europea en 2014 hizo que su peso disminuyera en la política de desarrollo de la Unión.

Todos esos factores de retraimiento de las relaciones están presentes, y no se puede hacer abstracción de ellos: interpelan a la racionalidad y objetivos de la relación birregional, y sabemos que tenemos que encontrar un nuevo argumentario o narrativa que sustente la renovación de las relaciones. El alto repre-

sentante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, Josep Borrell, siempre dice que la UE tiene que hablar “el lenguaje del poder”, pero en un importante discurso que pronunció en la Conferencia de Seguridad de Múnich de 2022 también recordó “el poder que tiene el lenguaje”, refiriéndose a las narrativas para construir realidad y para generar una racionalidad y unos objetivos compartidos para esas relaciones.

No parecen faltar elementos para afirmar que, ante un mundo en transformación, el vínculo entre América Latina y el Caribe y la UE sigue siendo necesario y relevante, y se presenta hoy con un gran potencial y una lógica renovada en función tanto de los intereses como de los valores compartidos entre ambas regiones. Y ello afecta a las tres dimensiones mencionadas: concertación y diálogo político, comercio e inversiones, y cooperación para el desarrollo.

En primer lugar, esas relaciones han de ser un espacio de cooperación y reaseguramiento de la democracia y del orden internacional frente a quienes las impugnan tanto en la UE como en América Latina y el Caribe. Es importante subrayar que esta es una problemática compartida, también, con otros actores externos como Estados Unidos. El debate birregional sobre la democracia no debiera limitarse, de forma parcial y reduccionista, a los casos más graves como Nicaragua, Venezuela o Cuba, que además son motivo de fractura y divisiones que impiden actuar conjuntamente en esta materia, lo que posiblemente exige otro tipo de geometrías, más flexibles y transversales, y agendas más amplias: el “malestar en la democracia” y su cuestionamiento por actores iliberales es algo mucho más extendido, y encuestas que aportan datos sobre el grado de satisfacción de la ciudadanía con la democracia, como el Latinobarómetro o el Eurobarómetro, así lo confirman. Puede haber casos extremos, y especificidades nacionales y regionales, en la UE y en América Latina, pero se trata de problemas más amplios, y compartidos, como la desafección ciudadana, la erosión de la confianza, la crisis de representación, el cuestionamiento de la captura de las políticas por parte de las élites, el deterioro de la esfera pública y la deliberación democrática, el ascenso de fuerzas liberales y de extrema derecha que impugnan el Estado de derecho, las libertades democráticas, las sociedades plurales y diversas, y las normas multilaterales. El cuestionamiento del Estado de derecho en Centroeuropa, el ascenso y la creciente influencia de la ultraderecha en esa región, en Estados Unidos, en Brasil o en otros países de América Latina, son evidencia de ello. Las duras imágenes de las turbas “ultras” asaltando el Capitolio en Estados Unidos, azuzadas por el presidente saliente, seguramente quedarán en los libros de historia de las próximas décadas como un símbolo de estos problemas y de su alcance global.

En segundo lugar, una relación renovada UE-América Latina puede promover la autonomía estratégica de ambas regiones en un mundo caracterizado por la crisis de la globalización, la inestabilidad sistémica, la competencia geopolítica y la creciente rivalidad entre Estados Unidos y China, así como de una Rusia revisionista que no ha dudado en desencadenar una guerra de agresión que, entre otros motivos, responde también a su reclamación de reconocimiento como una gran potencia. El sistema internacional se ha tornado, como señalaba la EUGS en 2016, más complejo, interconectado y disputado. Parte de esa ecuación son las potencias en ascenso y la aparición de focos de tensión, incluso de un mayor riesgo de conflictos de alcance sistémico, como ilustra la propia guerra en Ucrania o la creciente tensión en el Mar de China. Pero más allá de esos factores, hay una dimensión ideacional: esa nueva geopolítica promueve y se sustenta en discursos ideológicos y narrativas nacionalistas y de confrontación, como la idea de competencia bipolar entre Estados Unidos y China o el supuesto de una nueva “Guerra Fría”. Esa percepción de bipolaridad emergente no es correcta analíticamente. En cierta manera, como se mencionó, la propia guerra de Ucrania revela la incomodidad de Rusia con ese relato. Además, no responde a los intereses ni de Latinoamérica ni de la UE, pues pretende situar a ambas regiones en una posición de subordinación estratégica, cuestiona la agencia de sus organizaciones regionales, y desalienta el compromiso de algunos de sus gobiernos hacia las instituciones y normas regionales y multilaterales, y la cooperación internacional.

Esas narrativas, además, transforman la agenda. Ante una agenda geopolítica, securitaria, de guerra y de rivalidad estratégica, pierden relevancia, espacio y recursos, retos sociales como la democracia, los derechos humanos, la igualdad de género, el medio ambiente, o el desarrollo sostenible global y la Agenda 2030. El término alemán *Schadenfreude*, de difícil traducción al castellano, significa algo así como la alegría que genera el mal ajeno. Sea en América Latina o en la UE, puede haber algún actor que vea con agrado el ascenso de China o de Rusia y de una agenda de competencia geopolítica como parte de un relato que debilita a la UE y que aleja a América Latina del viejo continente; pero quizás debiera pensarlo dos veces, y considerar el coste de oportunidad que ello supone en términos de márgenes de maniobra para una mejor inserción internacional, de autonomía regional, y de capacidad conjunta para hacer frente a retos políticos, sociales, ambientales y de desarrollo que interpelan a ambas regiones y a la humanidad en su conjunto.

En tercer lugar, la relación birregional puede contribuir, más allá de la respuesta inmediata a la crisis de la COVID-19, a la necesaria redefinición del de-

sarrollo económico y social, en clave de sostenibilidad, como demanda la Agenda 2030, y a la particular agenda de “desarrollo en transición” de América Latina y el Caribe, como la denominan la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (CEPAL). Con esa agenda se pueden plantear unas relaciones de cooperación que han de trascender la vieja lógica Norte-Sur, y que pueden ser más horizontales e inclusivas, y abiertas al aprendizaje y el intercambio de experiencias innovadoras en las políticas públicas y la implicación de los distintos actores del desarrollo sostenible.

La búsqueda de estrategias de cooperación avanzada para el “desarrollo en transición” es particularmente relevante para los procesos de integración y cooperación regional que caracterizan a la UE y a Latinoamérica y el Caribe. Hay que recordar que, más allá de su corazón comercial, los regionalismos latinoamericanos y europeo son proyectos eminentemente políticos y sociales, que buscan tanto la paz, la estabilidad y el progreso social en cada grupo, como una mejor inserción en las relaciones internacionales y el fortalecimiento del multilateralismo. Siendo así, las relaciones entre la UE y América Latina y el Caribe y su cooperación al desarrollo tendrían que reorientarse para promover un espacio compartido de diálogo de políticas, de convergencia regulatoria y de transformación productiva para el cambio del modelo de desarrollo y la reconstrucción del contrato social a través de una “triple transición”, socioeconómica, digital y ecológica, que involucra a ambas regiones. Esas transformaciones ya eran necesarias antes de la irrupción de la COVID-19, uno de cuyos efectos ha sido exponer las fracturas sociales y las desigualdades de renta, género o de otra índole. También ha hecho más visibles las disfunciones de las instituciones y modos de gobernanza, en cada país y en el plano regional y global, así como las debilidades y fracturas del tejido social y productivo. Pero la recuperación pospandemia las hace aún más perentorias y exige que, como elemento transversal, sean transiciones justas. Hay que recordar que democracia, desarrollo con justicia y paz son aspiraciones que no se pueden lograr por separado. De esa forma, esas tres transiciones contribuirán a la renovación de la democracia y el contrato social.

La respuesta y la recuperación tras la crisis de la COVID-19 ofrecen, así, oportunidades para una cooperación birregional renovada. Para América Latina, permite asumir la agenda de políticas del “desarrollo en transición”, atrayendo inversión productiva, asistencia financiera y técnica, y movilizar otras formas de apoyo para adoptar políticas activas de largo plazo frente a dinámicas

de reprimarización y creciente dependencia externa, y para respaldar nuevos pactos sociales y políticos, como los propuestos por la CEPAL, para relanzar el desarrollo tras la pandemia. Por su parte, la UE ha de desplegar una estrategia de cooperación avanzada, conforme al nuevo Consenso Europeo de Desarrollo, más horizontal, que, sin renunciar al uso de la ayuda oficial al desarrollo (AOD), ha de dejar atrás la “graduación” de los países más avanzados y, con ello, estar abierta a todos los países de la región. Ello exige enfoques “a medida” para cada país, incorporar la cooperación Sur-Sur y Triangular, y un diálogo más intenso sobre políticas públicas, la innovación conjunta y el intercambio de conocimiento, y alentar la inversión pública y privada en áreas como la infraestructura resiliente y la transición ecológica. Para ello se cuenta, dentro del Marco Financiero Plurianual 2022-2027, con el nuevo Instrumento “Europa Global” y el Fondo Europeo de Desarrollo Sostenible *plus* (FEDS+), y estrategias para movilizar la inversión en infraestructura como “Global Gateway”, cuyo programa regional para América Latina no debería hacerse esperar más, pues ya se ha formulado para África.

En cuanto a la política comercial, el compromiso de ambas regiones con el Acuerdo de París y las metas de descarbonización y de cuidado del medio ambiente exigen combinar la apertura económica con la adopción de estándares y normas ambientales, laborales y sociales más estrictas en el comercio y la inversión. Supone, en otros términos, una aproximación al comercio y la inversión con un marco regulador y con principios ambientales y geopolíticos muy distintos del tradicional enfoque liberal que ha abanderado la UE y, en particular, la Comisión Europea. Sin ello, la opinión pública y los parlamentos, de los que depende la ratificación de los acuerdos comerciales, pueden mostrarse mucho más reacios a aceptar los Acuerdos de Asociación que ambas regiones están promoviendo. Esas normas, sin embargo, también pueden ser impugnadas por los socios de la UE como la expresión de un nuevo proteccionismo “verde”, con nuevas barreras no arancelarias, y como intento de imponer al resto del mundo los principios y normas europeos. La UE podrá hacer uso de su poder regulatorio y de la influencia que supone el mercado interior, pero no puede actuar de manera unilateral y enajenarse apoyos. En materia de estándares sociales, medio ambiente, clima y sostenibilidad, liderar supondrá mayor diálogo político y reforzar la cooperación.

Esos imperativos se plantean con claridad en el ámbito multilateral, en la Organización Mundial del Comercio (OMC), y en los Acuerdos de Asociación de la UE y América Latina y el Caribe, como ilustran los debates sobre el

Acuerdo UE-Mercosur y la deforestación de la Amazonia. No es aceptable apelar a legítimos argumentos ambientales con inconfesados propósitos proteccionistas, como ocurre cuando algunos gobiernos y actores sociales impugnan ese acuerdo. Pero que exista proteccionismo encubierto no significa que esas objeciones ambientales no sean válidas. La solución no es abandonar esos acuerdos, sino reforzar sus salvaguardas ambientales. De hecho, los acuerdos de última generación ya incluyen un moderno capítulo sobre comercio y desarrollo sostenible. Pero, como se ha propuesto en el Pacto Verde Europeo, será necesario añadir a cualquier acuerdo comercial un compromiso vinculante con el Acuerdo de París, a modo de cláusula ambiental análoga a la cláusula democrática que desde los años noventa, de manera obligatoria, se incluye en todos los acuerdos de la UE con terceros países.

Más allá de esos compromisos vinculantes, y de la posibilidad de adoptar sanciones comerciales en caso de incumplimiento, es necesario contemplar estos acuerdos con una mirada más amplia. No deben verse como meros acuerdos de libre comercio. Tienen, una vez más, un nuevo significado geopolítico: son herramientas para la autonomía estratégica de la UE y de sus socios frente a una supuesta bipolaridad entre Estados Unidos y China, y, en materia de desarrollo sostenible, debieran verse también como un espacio común de diálogo de políticas y de convergencia regulatoria en materia de estándares ambientales, para promover el cambio de los modelos de producción y consumo en aras de la sostenibilidad.

Esos desafíos son compartidos. La UE también quiere impulsar para sí misma una profunda transición societal y ecológica que pretende ser, al mismo tiempo, nueva estrategia de desarrollo y de política industrial, marca de su “poder blando”, y renovada narrativa movilizadora de la construcción europea. Ese renacimiento de la UE en clave verde implicaría integrar las relaciones entre la UE y América Latina y el Caribe como parte de la dimensión externa del Pacto Verde Europeo y del programa de recuperación y transformación *NextGenerationEU*, con una agenda común de inversiones, reformas y convergencia regulatoria para la transición “verde” de ambas partes. De hecho, la forma en la que la UE se afirma en sus valores y en su autonomía estratégica en el mundo de hoy es, en parte, insistiendo en el contenido político y social, y ahora, ambiental, de su proyecto de integración frente a la rivalidad estratégica y la competencia económica entre grandes potencias, que reclama una actuación más autónoma en ambas regiones.

Ante la agenda de la reactivación de las relaciones birregionales, y con la mirada puesta en la presidencia española de la UE de 2023, este volumen ha reu-

nido distintas voces de especialistas del espacio eurolatinoamericano para aportar conocimiento experto, suscitar debate, y formular propuestas para la acción. Parte de esas reflexiones se presentaron en el seminario internacional organizado por la Fundación Carolina, con los auspicios de la Fundación del Instituto de Crédito Oficial (Fundación ICO) que se celebró en la Casa de América de Madrid los días 30 de noviembre y 1 de diciembre de 2021. Del extraordinario nivel de reflexión y propuesta de dicha reunión dan cuenta los capítulos de este volumen. Desde la Fundación Carolina queremos expresar, una vez más, el agradecimiento a la Fundación ICO por patrocinar esa reunión y la publicación de estos aportes, y también a los autores/as aquí reunidos, y a todas las personas que participaron en esa reunión y compartieron su tiempo y reflexiones para hacerla posible.

Madrid, abril de 2022

Parte I
Contexto

1. Pandemia y sindemia: impacto socioeconómico y Agenda 2030 en la perspectiva de una nueva gobernanza de la salud pública global

Ana Sojo

Consultora independiente

Fracasar al aprender las lecciones de la COVID-19,
o al actuar al respecto con los recursos y el compromiso indispensables,
supondrá que la próxima pandemia,
que ciertamente vendrá, será aún más dañina¹
GPMB, A World in Disorder

Un nuevo patógeno con potencial pandémico podría emerger en cualquier momento.
Y ya no habrá excusas para un enfoque de “esperar y observar”²
Helen Clark y Ellen Johnson Sirleaf, “Why is the world still being hit by wave after
wave of Covid when we know how to stop it?”
The Guardian

1. Introducción

Voy, de pandemia en pandemia... podría ser la letra de una emblemática ranchera de un siglo XXI malgrado: un escenario indeseable e imposible de transitar para las personas, pero también para sistemas políticos deslegitimados tras renovados fracasos, y para la humanidad como un todo, que se vería hundida en la distopía de un tejido social desigual, destrozado y violento; de economías

¹ Traducción propia.

² Traducción propia.

cada vez más exangües tras secuenciales *shocks*, y de un rotundo fracaso civilizatorio global. De ahí que sea indispensable, no solo superar de manera satisfactoria la presente crisis, sino rectificar radicalmente el *statu quo*, y extraer lecciones que coadyuven a impedir grandes epidemias o que, al menos, eviten su explosión pandémica.

Las pestes evidencian de forma taxativa las externalidades en materia de salud del bienestar individual y su estrecha relación con el social, ya que la interrupción de la propagación del virus, aunque se da en diversas dimensiones, ineludiblemente todas abarcan la escala individual y deseablemente —dada la alta densidad de interacciones en el mundo— deben proyectarse hacia la escala global. Usando en este ámbito la señera terminología de Hirschman, es pertinente recordar que la sociedad y los individuos no pueden abdicar voluntariamente de los bienes públicos o cuasipúblicos —o, en su antípoda, de los males públicos—, pues estos tienen la característica singular de que es imposible dejar de consumirlos o, al menos, de consumir sus externalidades, salvo que se abandone la comunidad que los provee (Hirschman, 1977).

Pensando en términos de la pandemia, cuantos más recursos tienen las personas, mayor es su capacidad de reducir su exposición directa al virus, o de recibir atención en caso de contraerlo, con incidencia en el grado de afectación y en la letalidad de la enfermedad. Sin embargo, ni siquiera los privilegiados están exentos en términos absolutos del riesgo, y su vida se ha visto también radicalmente trastocada en un sinnúmero de dimensiones no materiales indeseadas. Parafraseando a Hirschman, podemos afirmar que, en lo que se refiere a las pandemias, y gracias a las interacciones mundiales, la salud pública tiene efectos generales que desbordan las fronteras nacionales. El mundo constituye una comunidad global, tal como se manifiesta, por ejemplo, con la diseminación internacional de “mutaciones preocupantes” del virus, que proliferan inicialmente a escala local, en zonas de alta transmisión comunitaria, para propagarse más tarde en un mundo densamente interconectado.

Por otra parte, en este grave contexto es indispensable reiterar la singularidad y la excepcionalidad de la salud como un bien *sui generis*, tanto por su valor intrínseco como por el instrumental³. La salud es crítica porque afecta el bienestar de las personas, pero también porque constituye un prerrequisito básico de lo que Amartya Sen denomina capacidad de agencia: las desigualdades en

³ Para una discusión sobre las implicaciones de esta discusión respecto de la protección social en salud, ver Sojo (2017), capítulo 2.

este ámbito afectan a las libertades y oportunidades fundamentales de las personas, porque coartan la capacidad de realizar los proyectos y lograr los objetivos alternativos en la vida que estas valoran. Como el alcance de la capacidad de agencia de las personas —en cuanto a realizarse y llevar a cabo actividades— depende crucialmente de la salud propia, la mala salud limita indudablemente su libertad positiva y la igualdad de oportunidades. En tales términos, el disfrute de la salud debe ser “excluido” de los precios que conforman los incentivos para la actividad económica, en aras de lo que Tobin denomina un “igualitarismo específico”, que permita distribuir la salud de manera menos desigual de lo que las personas obtendrían conforme a su capacidad de pago. Por ende, el objetivo es que la distribución de la salud sea menos inequitativa que la del ingreso general, y de la que haría el mercado en función del ingreso (Anand, 2004: 16-17; Sojo, 2017: 55-56).

Sen llama la atención sobre el hecho de que —más allá de los factores socioeconómicos— la salud que una persona disfruta está influida por una compleja serie de consideraciones y factores, como las discapacidades, las susceptibilidades individuales a la enfermedad, los peligros epidemiológicos de ciertas regiones o los factores climáticos, que deben ser abordados por una teoría y disciplina apropiadas de la equidad en materia de salud. Propone que esta teoría distinga lo que, en términos generales, pueden denominarse recursos y atención sanitaria de la igualdad respecto de los logros indispensables en la distribución de la salud, y también respecto a la igualdad concomitante en cuanto a la habilitación de las correspondientes capacidades y libertades. Desde esta perspectiva, cabe valorar la equidad en salud como una de las condiciones más importantes para la vida humana y como un componente críticamente significativo para las oportunidades en juego. De ahí que su logro deba incorporarse en un concepto más amplio de la justicia: la injusticia en este ámbito es particularmente grave cuando la falta de oportunidades para gozar de buena salud depende de instituciones o disposiciones sociales inadecuadas. En esos términos, por ejemplo, la asignación económica debe dar una atención apropiada al rol de la salud en la vida y la libertad humanas (Sen, 2004: 23-29).

En tales términos, la pandemia acontece en una comunidad global mundial de la cual es imposible abdicar, y pone en entredicho la salud en términos de la pérdida de la vida saludable en plazos imprevisibles, fallecimiento súbito o acortamiento prematuro de la vida⁴. Pero, además, despoja, coarta, suspende o in-

⁴ Ver un cálculo de los años perdidos por la COVID-19 para 81 países en Pifarré i Arolas *et al.* (2021) y en Aburto *et al.* (2021) sobre la caída en la esperanza de vida causada por el virus en 29 países.

terrumpe la capacidad de agencia de las personas en cuanto a su capacidad de contar con recursos, horizontes, certidumbres e instrumentos para desarrollar un itinerario existencial y un proyecto de vida.

Como se ha formulado certeramente, la presente coyuntura actualiza y agudiza las dinámicas de otra crisis anterior, más amplia y de más lento desarrollo, relativa a las estructuras materiales, institucionales e ideacionales en las que se han sustentado la globalización y el orden internacional (Sanahuja, 2020).

Debido al calibre, la amplia gama y el carácter estructural del haz de factores interrelacionados que condicionan la virtualidad de las pandemias, el mundo ha ingresado en una nueva era epidemiológica. Ello implica establecer vínculos diferentes, convergentes y complementarios entre ámbitos de políticas que tradicionalmente han sido visualizados como disociados, dispares o contrapuestos y, dentro de esta interconexión sistémica de políticas, la salud pública debe adquirir una centralidad estratégica en la agenda pública nacional y supranacional. Es un imperativo para dejar de rehuir la complejidad que implica lidiar con los riesgos globales e incertidumbres propios de la presente era.

En la medida en que el mundo es una comunidad global, en este ensayo se esbozarán algunos aspectos de tres ámbitos que —a escalas muy diversas— plantean desafíos singulares para la gobernanza de la salud pública, y respecto de los cuales se están elaborando propuestas de reforma, en clave de urgencia, que por su naturaleza requieren concitar a una extensa gama de actores.

En primer término, se abordan los factores propulsores que potencian las enfermedades zoonóticas, al alterar de raíz las interacciones humanas con los reservorios y vectores de microbios animales. La interconexión sistémica de la salud requiere involucrar múltiples ámbitos estatales y actores sociales que tienen un papel crucial en el desarrollo de numerosas actividades que potencian una diseminación global de las infecciones, y cuya dinámica requiere ser modificada y regulada por nuevos parámetros que adscriban una centralidad estratégica a la salud pública. Asimismo, se consideran las restricciones que enfrentan los países latinoamericanos para avanzar hacia una transición que, con inclusión, encare el cambio climático y los retos pandémicos en varios niveles, debido a la escasez de recursos, al endeudamiento y a la necesidad de que tengan un mayor acceso a la liquidez internacional. Se analiza el potencial que pueden tener los acuerdos ambientales en marcha para incrementar la capacidad de prevención en la nueva era epidemiológica, gracias a la incorporación de los riesgos pandémicos de manera transversal en los aspectos que sean pertinentes.

En segundo lugar, se reflexiona sobre la necesidad de transformar de manera contundente la gobernanza a escala multilateral. Al ser actualmente la Organización Mundial de la Salud (OMS) la organización multilateral más importante en ese ámbito, se enuncian algunas dimensiones críticas que se está proponiendo reformar, en la perspectiva de fortalecerla y agilizarla para que esté a la altura de los desafíos. Finalmente, se destaca el imperativo de la vacuna universal y equitativa como precondition para la recuperación.

2. Los factores estructurales de los riesgos pandémicos globales ante el horizonte de “una sola salud”, que integre la humana y la animal en su interacción medioambiental

En el transcurso de unos meses, el virus de síndrome respiratorio agudo grave coronavirus (SARS-CoV-2) originó la primera pandemia a escala global que ha sacudido nuestro planeta, que está experimentando un cataclismo inesperado de interacción de las eras epidemiológicas. Las sociedades con mayores niveles de bienestar habían venido transitando hacia una creciente esperanza de vida, de la mano del predominio de las enfermedades crónicas y degenerativas; por otra parte, los países más pobres y con sistemas sanitarios más débiles, enfrentaban una transición epidemiológica polarizada (Bobadilla, Frenk y Lozano, 1990), con mayor presencia relativa de enfermedades transmisibles. Pero hoy, las eras epidemiológicas interactúan a escala planetaria, en países ricos, de desarrollo medio y pobres: la escala de la pandemia, su capacidad de daño y la magnitud de los riesgos biológicos que potencialmente pueden manifestarse en epidemias requieren reconceptualizar las transiciones epidemiológicas. Tanto los países con una carga múltiple de enfermedad, como aquellos en los que predominan las enfermedades no transmisibles, han ingresado en una nueva era epidemiológica, signada por la virtualidad de pandemias. A su vez, las aún imponderables secuelas de la COVID-19 persistente —de no resolverse favorablemente en un plazo corto— causarán patologías de carácter crónico y degenerativo, incluso en personas jóvenes, de magnitud desconocida (Sojo, 2020). Si bien se está investigando, por ejemplo, cómo la exposición al virus de la gripe española incidió en el desarrollo posterior de patologías como la enfermedad de Parkinson, el ámbito de estudio de las secuelas crónicas de la exposición a virus está relativamente poco explorado, y adquirirá gran relevancia debido a la COVID-19 (Drosten, 2021).

En el siglo XXI se ha intensificado la conceptualización de las conexiones entre problemas diversos relacionados con la salud. Inicialmente, el concepto de *sindemia* destacó la relación de la biología humana con los sistemas sociales, y problematizó y cuestionó la comprensión y definición de enfermedades como entidades distintas, disociables de los contextos sociales. Más adelante, se consideró adecuado para caracterizar y sopesar las conexiones entre animales y humanos que influyen en la salud humana, e incluso las de la salud humana con la animal. En ese sentido, exige considerar la existencia de conexiones múltiples y borrosas fronteras entre especies, que explican que el porcentaje de infecciones emergentes de origen animal se haya incrementado, y también la correlación significativa de los brotes con factores socioeconómicos, ambientales y ecológicos, dado que estos ofrecen “oportunidades” a los microbios para infecciones zoonóticas y sindemias no zoonóticas (Rock *et al.*, 2009).

Por tanto —si bien la salud pública cumple un papel fundamental en la prevención, el control y mitigación del brote, y en las atenciones restaurativas—, prevenir la emergencia de las enfermedades zoonóticas es un objetivo que implica involucrar múltiples ámbitos estatales, y considerar a actores sociales que cumplen un papel crucial en el desarrollo de actividades productivas —legales e ilícitas— que han alterado de raíz las interacciones humanas con los reservorios y vectores de microbios animales que potencian una diseminación global de las infecciones, y cuya dinámica requiere ser modificada y regulada por nuevos parámetros antipandémicos.

Es crucial entender los factores estructurales que han determinado la creciente emergencia de nuevas enfermedades con gran capacidad de contagio y, con ello, del SARS-CoV-2. Contribuciones desde diversos campos científicos han permitido examinar la evidencia y el conocimiento sobre los vínculos entre el riesgo pandémico y la naturaleza, y llegar a conclusiones que pueden nutrir diagnósticos y fundamentar estrategias de reducción y de prevención del riesgo (Daszak *et al.*, 2020; PNUMA e ILRI, 2020).

Las pandemias emergen de la diversidad de microbios de la naturaleza. Se calcula que el 70% de las enfermedades emergentes —como el ébola, el zika y casi todas las pandemias conocidas (influenza, HIV/SIDA, COVID-19)— son zoonóticas: es decir, causadas por microbios de origen animal que infectan a los seres humanos. De cada cinco enfermedades zoonóticas emergentes, una tiene el potencial de extenderse y volverse pandémica. Se estima que existen 1,7 millones de virus en mamíferos y aves que aún no han sido descubiertos, de los cuales hasta 827.000 podrían tener la capacidad de infectar a las personas.

Los reservorios más importantes de patógenos son mamíferos silvestres, particularmente murciélagos, roedores y primates, y algunos pájaros, sobre todo marinos, así como el ganado (Daszak *et al.*, 2020).

Sin embargo, no es la vida silvestre la llamada a ser condenable por ello. Lo es el impacto disruptivo de actividades humanas que explotan de manera no sostenible el medio ambiente en varias dimensiones: deforestación de bosques tropicales; modificaciones del uso de la tierra; expansión de los asentamientos humanos y urbanización; expansión e intensificación de la agricultura y el comercio, vinculados a una producción y consumo insostenibles; minería; explotación de la vida silvestre, y creciente comercio y consumo de especies silvestres y de productos derivados, o hacinamiento animal en las cadenas industriales alimenticias avícola y ganadera. Estos propulsores modifican las dinámicas naturales de interacción entre la vida silvestre, el ganado, los patógenos y las personas, al intensificar su contacto (Daszak *et al.*, 2020).

A su vez, el cambio climático incrementa el riesgo pandémico, porque provoca desplazamientos de personas y de la vida silvestre, de reservorios y vectores, que también favorecen los contactos entre especies y trastocan las dinámicas naturales con los patógenos. La pérdida de biodiversidad producto de la deforestación, la ampliación de las fronteras agrícolas y las singularidades de la urbanización del planeta, pueden incrementar el riesgo de enfermedades zoonóticas, en la medida en que especies que se adaptan a nuevos escenarios dominados por humanos pueden albergar patógenos peligrosos. A su vez, los patógenos pueden amenazar la biodiversidad y emerger en el mismo tipo de actividades que son peligrosas para los humanos (Daszak *et al.*, 2020).

Por su calibre y carácter estructural, la acción contra los factores que originan las pandemias requiere preguntarse por sus interacciones, para romper los eslabonamientos que las propician y favorecer dinámicas que promueven perspectivas de *one-health* (“una sola salud”) de los seres vivos. Ello implica superar perspectivas que visualicen como compartimentos estancos elementos cruciales: dentro de las organizaciones llamadas a actuar, es perentorio desarrollar marcos interpretativos que incorporen los riesgos pandémicos de manera transversal en aquellos aspectos pertinentes.

A contrario sensu, vale la pena ejemplificar la recurrente ausencia de consideraciones transversales sobre las pandemias, incluso en análisis muy recientes sobre medio ambiente, realizados por instituciones medulares. Un ejemplo es el informe especial sobre Salud y cambio climático, elaborado por la OMS para la Conferencia de Naciones Unidas sobre Cambio Climático de 2018

(COP24) en Katowice. Su propósito era dar a conocer globalmente esta interacción y mostrar las iniciativas en torno al Acuerdo de París que favorecerían una sociedad más saludable y sostenible, y hacer recomendaciones para maximizar los beneficios de encarar el cambio climático para evitar sus efectos en la salud. A tal fin fueron consultados expertos, organizaciones, académicos, agencias internacionales y representantes de la sociedad civil. Sin embargo, el informe se centró en cómo la contaminación ambiental afecta a la salud y en los efectos de los desastres. Sin desmerecer el papel decisivo que esos determinantes ambientales tienen para la salud, es sintomático que no se haya hecho siquiera mención alguna, o se haya alertado, de las amenazas pandémicas y su relación con el cambio climático. La única enunciación relativa a las zoonosis, por ejemplo, es marginal, y se refiere al control del uso de abonos orgánicos en la agricultura (WHO, 2018)⁵.

Existen algunas experiencias exitosas contra los factores de riesgo que incrementan las interacciones humanas con los reservorios de microbios animales. También es importante reforzar las experiencias positivas de bioseguridad en la industria avícola y ganadera, bajo el lema de “una sola salud”. La exposición, morbilidad y mortalidad por enfermedades zoonóticas está subreportada: corregir esto mejoraría sensiblemente la capacidad de prevención. Cuantificar y reducir el riesgo de infección con estos patógenos requiere descubrir virus en la vida silvestre, y realizar test en la población humana y en el ganado en regiones de alto riesgo de emergencia de estas enfermedades. También es importante realizar programas de educación que busquen incrementar la consciencia acerca del riesgo zoonótico y de la necesidad de reducir el contacto con la vida salvaje, e introducir medidas preventivas en este sentido (Dobson *et. al.*, 2021).

Modificar estas dinámicas implica enfrentar sendos obstáculos políticos, y destinar recursos que compiten con otras prioridades. El aluvión de enfermedades graves que han surgido en los últimos 20 años, y la experiencia de los costos sociales y económicos de la primera pandemia global, debieran viabilizar que se otorgue prioridad a estrategias que reduzcan los riesgos y eviten futuras pandemias (Dobson *et. al.*, 2021). Ello representaría un giro radical en términos de atender evaluaciones y recomendaciones que, en las últimas décadas, habían alertado nítidamente acerca de: i) la amenaza de un patógeno que, precisa-

⁵ Dado el énfasis del análisis, también llama la atención que en el Informe mundial 2020 del PNUD —titulado *La próxima frontera. El desarrollo humano y el Antropoceno*— las inserciones *ex post* sobre la COVID-19 se refieran eminentemente a sus consecuencias socioeconómicas, y que las pandemias no hayan sido parte del marco analítico general sobre el Antropoceno.

mente por ser desconocido, tiene una inherente capacidad pandémica; ii) las constelaciones que acrecientan los brotes pandémicos; iii) los riesgos específicos de novedosos patógenos respiratorios de alto impacto, y iv) la falta de atención y de consideración global de estas amenazas (GPMB, 2019; Nuzzo *et al.*, 2019). Sin embargo, en su antípoda, acontecida la primera pandemia global, bien pudiera nuevamente incurrirse en una subestimación del carácter estructural de estas amenazas, que desdibuje reiteradamente la prioridad que debe otorgárseles en las políticas públicas y en la cooperación internacional, y que estreche los ámbitos en los que es indispensable actuar.

Una promisoriosa iniciativa —suscrita en marzo de 2021 por el director general de la OMS y 27 líderes mundiales de varias regiones (Michel *et al.*, 2021)— propuso una acción conjunta para robustecer una arquitectura internacional de salud, mediante un nuevo tratado internacional de prevención y respuesta ante pandemias. Entre otros aspectos, alude a que debe reconocerse el enfoque de “Una sola salud”, que conecta la salud de los seres humanos, los animales y el planeta. Sin embargo, la formulación de este germen de iniciativa de reforma de la arquitectura internacional de salud parece aún establecerse dentro de los límites tradicionales de qué se entiende por salud.

Por el contrario, avanzar hacia “una sola salud” requiere encarar una problemática que, de lejos, excede el robustecimiento del sector salud, por la variedad de aristas involucradas que atañen a una multiplicidad de políticas preventivas en otros ámbitos, para reducir el contacto entre la vida silvestre, el ganado y los humanos, y con ello la exposición a patógenos de alto riesgo pandémico, mediante sinergias que benefician la conservación y actúan contra el cambio climático, a las que hemos aludido.

Para pasar de la reacción a la prevención, destaca en la discusión actual una amplia gama de políticas, que abarcan diversos ámbitos relativos a biodiversidad y pandemias, dentro de un enfoque global para hacer frente a las enfermedades infecciosas. Entre ellas (Daszak *et al.*, 2020)⁶:

⁶ El informe que plantea estas propuestas fue elaborado por 22 especialistas de todo el mundo, convocados y seleccionados por la Plataforma Intergubernamental Científico-Normativa sobre Diversidad Biológica y Servicios de los Ecosistemas (IPBES, por sus siglas en inglés), organismo intergubernamental independiente compuesto por 137 gobiernos miembros, establecido en 2012. Se consideran contribuciones actualizadas en campos tales como epidemiología, zoología, salud pública, ecología de enfermedades, patología comparada, medicina veterinaria, farmacología, salud de la fauna silvestre, modelización matemática, economía, derecho y políticas públicas (ver Peter Daszak *et al.*, 2020).

- Desarrollar e incorporar evaluaciones sobre el impacto en la salud de los riesgos de enfermedades emergentes y pandémicas de los principales proyectos de desarrollo y del uso del suelo, al tiempo que se reforman los esquemas de ayuda financiera para el uso del suelo, de modo que los beneficios y riesgos para la biodiversidad y la salud sean reconocidos y abordados de forma explícita.
- Garantizar que el costo económico de las pandemias se tenga en cuenta en el consumo, la producción, y las políticas y estrategias gubernamentales.
- Promover cambios para reducir los tipos de consumo, expansión agrícola globalizada y comercio, que han dado lugar a pandemias; esto podría incluir impuestos o gravámenes sobre el consumo de carne, la producción ganadera y otras formas de actividades de alto riesgo pandémico.
- Reducir los riesgos de enfermedades zoonóticas en el comercio internacional de vida silvestre por medio de una nueva asociación intergubernamental de “salud y comercio”.
- Reducir o eliminar especies de alto riesgo de enfermedades del comercio de vida silvestre; mejorar la aplicación de las leyes en todos los aspectos del comercio ilegal de vida silvestre y mejorar la educación comunitaria sobre los riesgos para la salud del comercio de vida silvestre.
- Valorar la participación y el conocimiento de los pueblos indígenas y las comunidades locales en los programas de prevención de pandemias, para lograr una mayor seguridad alimentaria y reducir el consumo de especies silvestres.
- Reducir las diferencias de conocimiento críticas, particularmente las relacionadas con conductas de alto riesgo, la importancia relativa del comercio ilegal, no regulado, y legal y regulado de vida silvestre respecto al riesgo de enfermedades, y mejorar el entendimiento de la relación entre la degradación y restauración de ecosistemas, la estructura del paisaje y el riesgo de aparición de enfermedades.

En esos términos, robustecer el sector salud pasa inexorablemente por una valoración distinta de los recursos y las políticas para reducir los riesgos y evitar las pandemias, lo cual implica una nueva gobernanza a escala global mediante

acciones multilaterales, y también a escala nacional y subnacional. Dentro de las opciones, se ha propuesto (Daszak *et al.*, 2020):

- Crear un consejo intergubernamental de alto nivel sobre prevención de pandemias para ofrecer a los tomadores de decisiones los mejores conocimientos científicos y evidencias sobre enfermedades emergentes, predecir áreas de alto riesgo, evaluar el impacto económico de potenciales pandemias y destacar los vacíos en la investigación. Dicho consejo también podría coordinar el diseño de un marco global de monitoreo.
- Que los países establezcan metas u objetivos en el marco de un acuerdo o tratado internacional, con claros beneficios para las personas, los animales y el medio ambiente.
- Institucionalizar el enfoque de “una sola salud” en los gobiernos nacionales para crear en todos los sectores planes de preparación para pandemias, mejorar los programas de prevención, e investigar y controlar los brotes.

Como se verá en el próximo apartado, este tipo de reflexiones son compatibles con las preocupaciones y propuestas de reformas que han emergido en torno a la gobernanza global de la salud pública ante las amenazas pandémicas.

Considerando algunos hitos respecto del análisis de las pandemias como riesgos globales, cabe destacar que, en 2015, el Marco de Sendai para reducir el riesgo de desastres 2015-2030 de Naciones Unidas ya había insertado las epidemias y pandemias dentro de un marco de acción para reducir el grado de exposición y la vulnerabilidad, y evidenciaba cómo factores subyacentes a estos riesgos son compartidos con otros tipos de desastres. Dentro de los factores institucionales a reforzar se enumeraban los arreglos institucionales deficientes, las políticas formuladas sin conocimiento de los riesgos, la falta de regulación e incentivos para inversiones privadas en la reducción del riesgo de desastres, las complejas cadenas de suministros y las limitaciones respecto de la disponibilidad de tecnología para actuar. Se enfatizaba la necesidad de reforzar la buena gobernanza en las estrategias de reducción del riesgo de desastres a nivel nacional, regional y mundial; y de mejorar la preparación y la coordinación nacional para responder a los desastres, así como para la posterior rehabilitación y reconstrucción, que debieran aprovecharse para “reconstruir mejor”, con el apoyo de modalidades reforzadas de cooperación internacional (Naciones Unidas, 2015: 10).

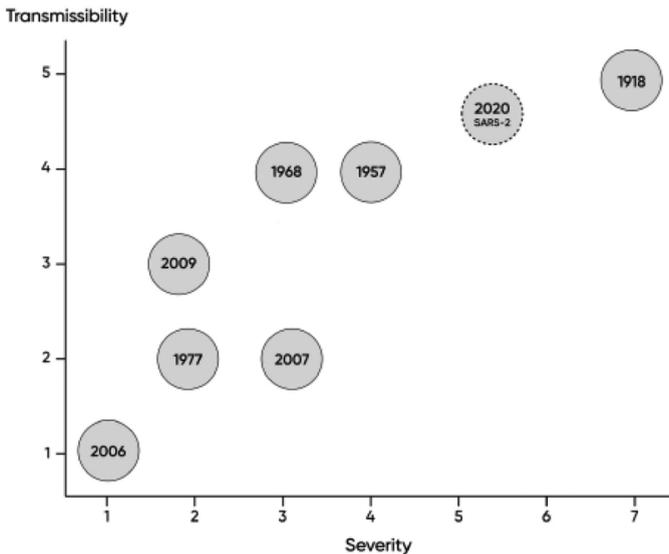
Sin embargo, a partir de la experiencia que estamos sufriendo, resultan interesantes las reflexiones que buscan aquilatar la singularidad de la pandemia como un riesgo global y, con ello, distinguir la estrategia para reducirlo de los postulados generales del *All-Hazards Approach*, que es propio del Marco de Sendai. Y es que —a diferencia de desastres inesperados, como terremotos, o con poco margen de reacción, como huracanes— la epidemia del virus SARS-CoV-2 no se transformó en pandemia y, menos aún, en pandemia global de la noche a la mañana, sino que fue avanzando de manera desigual en distintas latitudes del planeta. Es decir, que, en términos relativos, si los sistemas de alerta temprana a escala multilateral, regional, nacional y local hubiesen sido efectivos, se podría haber contado con un tiempo valiosísimo para evaluar el riesgo y así tomar medidas en la planificación de recursos, entrenamiento de personal, reorganización de prestaciones del sistema de salud, desarrollo de capacidad de laboratorios, o renovación y reorganización de protocolos. Ello hubiese podido brindar además a los países aún no afectados, o poco afectados, la oportunidad de aprender de experiencias de los que ya estaban en una fase de respuesta (Peleg *et al.*, 2021).

La celeridad y magnitud con la que el SARS-CoV-2 se transformó en una pandemia mundial es inseparable de una constelación de factores que, en sentido estricto, son de naturaleza política: i) una fase inicial de subestimación del virus, inquietantemente larga, que tuvo matices en diferentes latitudes y sistemas políticos. Debilitar la celeridad inicial de la acción —referida al testeo rápido, el rastreo de contactos, el aislamiento de infectados e internamiento de enfermos, el diseño de campañas de información o la estrategia de confinamientos— ha tenido repercusiones negativas en la contención y el rastreo del virus, ya que impidió aprovechar las estrechas ventanas de intervención del patógeno que también se transmite de manera pre o asintomática; ii) el negacionismo, la instrumentalización de la pandemia y el entorpecimiento de orientaciones científicas en el combate del virus por razones de polarización política en EE.UU., Brasil y otros países; iii) la procrastinación de políticas e intervenciones —pese a la identificación previa de riesgos y amenazas— y sus graves consecuencias, al impedir una preparación adecuada para lo desconocido, y una organización de estrategias sistémicas a partir de la experiencia y del conocimiento acumulado en materia epidemiológica y sanitaria; iv) escasos liderazgos firmes y sostenidos en el tiempo, fundados en razones científicas y técnicas, que logran fortalecer las capacidades institucionales de la vigilancia epidemiológica y de los sistemas sanitarios, de acuerdo con planes

y orientaciones claros, y v) efectos negativos de subestimación inicial del virus, y del rezagado y ambiguo reconocimiento de su transmisión por el aire por parte de la OMS (Sojo, 2020). Una vez ya desatada la pandemia, factores políticos análogos han conspirado contra su combate efectivo y han propiciado el surgimiento de variantes peligrosas, como la altamente contagiosa delta, indisociable del irresponsable y letal manejo de la pandemia en la India por el gobierno de Modi.

Estos factores políticos negativos, dado que el virus no conoce fronteras, han tenido contundentes efectos transnacionales que obstaculizan su combate y potencian su expansión. Tales constelaciones han sido particularmente graves al tratarse de un patógeno radicalmente nuevo —a diferencia de otros coronavirus con los que el ser humano ha convivido— de transmisión por aire y superficies, con muy alta transmisión asintomática, y con alta capacidad de contagio. En el caso de los virus, su mayor transmisibilidad se asocia con una menor letalidad relativa: así es el SARS-2, comparado con otros recientes virus zoonóticos tales como el SARS-1, el ébola o la enfermedad de Marburg, cuya altísima y rápida letalidad reducía su capacidad de infección (Christakis, 2020).

GRÁFICO 1. Transmisibilidad y severidad (letalidad) de pandemias respiratorias desde 1918, que evidencian la alta amenaza del SARS-CoV-2



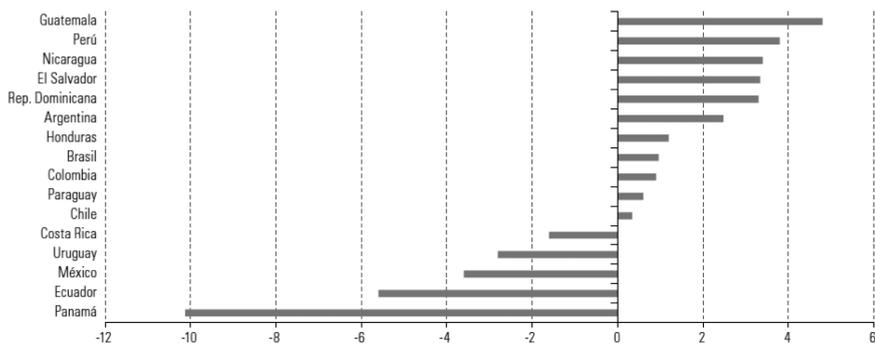
Fuente: Christakis, 2020.

Por otra parte, y también en contraste con la gestión de otro tipo de desastres, se ha señalado sagazmente que en una pandemia no hay una clara distinción entre la fase de impacto y la de respuesta; dada su extensión —que puede eventualmente ser larga—, el peso de la intervención política es mucho mayor, y está sometida y expuesta a críticas de diversa naturaleza por los efectos económicos y sociales concomitantes, en función de las cuales la relación entre decisiones políticas y recomendaciones técnicas puede modificarse. Para la planificación de reducción de riesgo pandémico se propone, por ello: enfatizar el impacto en curso y de largo plazo del evento; mejorar la coordinación con la provisión de servicios de salud y velar por la protección de sus trabajadores; atribuir un rol de liderazgo al sector salud en la gestión de respuesta y generar una arquitectura adecuada de toma de decisiones que sopesa la salud pública con consideraciones de tipo económico; formar a los líderes políticos en salud pandémica y asuntos de salud pública, y tener en consideración la importancia de las decisiones profesionales en las pandemias (Peleg *et al.*, 2021).

Como se observa, los desafíos para enfrentar las causas estructurales de las pandemias son muy exigentes, y los efectos de la COVID-19 han afectado seriamente el punto de partida desde el cual deben gestionarse. Los países latinoamericanos afrontan, en tales términos, el desafío de cómo reactivar sus economías latinoamericanas, gestionar una transformación productiva inclusiva, y avanzar hacia una transición que encare el cambio climático y los retos pandémicos en varios niveles. Tras la contracción de 6,8% anotada en 2020, América Latina y el Caribe crecerá en 2021 debido a los efectos positivos de la demanda externa, el alza en los precios de los productos básicos (*commodities*) que exporta la región, y los aumentos en la demanda agregada (Gráfico 2).

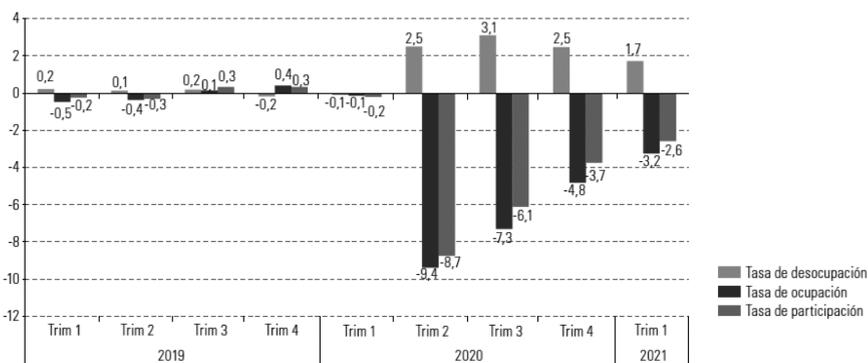
En esta región, la pandemia ha agudizado problemas estructurales de larga data, tales como la baja inversión y la productividad, la alta informalidad, la desocupación, la desigualdad y la pobreza. En 2020 se desencadenó la mayor crisis que han experimentado los mercados laborales de América Latina y el Caribe desde 1950; a escala mundial, los mercados del trabajo de la región fueron los más afectados: el número de ocupados cayó 9,0% en 2020 y la recuperación esperada para 2021 no permitirá alcanzar los niveles precrisis. Además, la fuerte caída en la participación laboral afectó particularmente a las mujeres: la participación femenina llegó en 2020 al 46,9%, retrocediendo a los niveles de 2002; en 2021 podría aumentar al 49,1%, niveles similares a los de 2008 (CEPAL, 2021b; gráficos 3 y 4).

GRÁFICO 2. América Latina (16 países): tasas del crecimiento del PIB, primer trimestre de 2021 (en porcentajes, base: dólares constantes de 2010)



Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

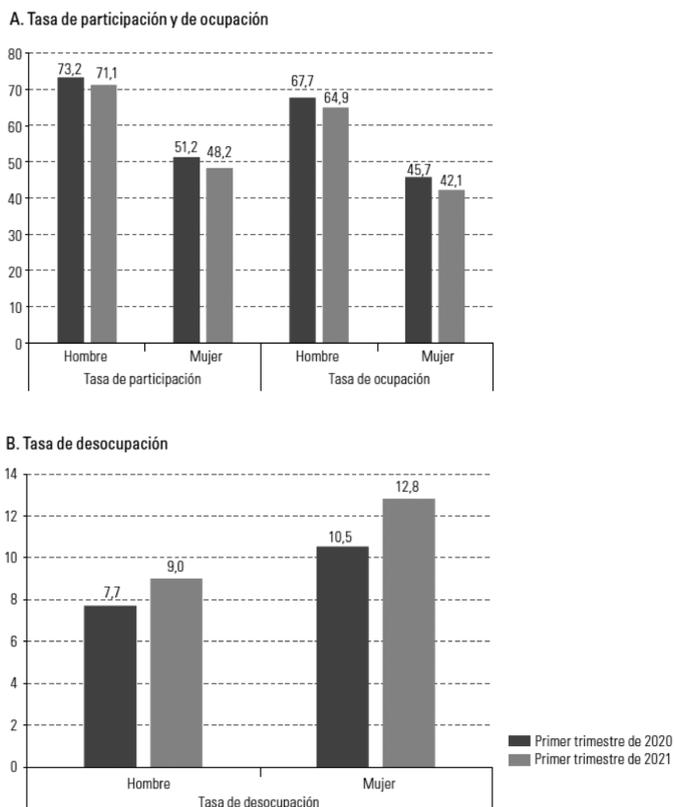
GRÁFICO 3. América Latina y el Caribe (14 países)^a: variación interanual de las tasas de ocupación, participación y desocupación, 2019 a primer trimestre de 2021 (en puntos porcentuales)



Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

^a Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Nicaragua, Jamaica, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

GRÁFICO 4. América Latina y el Caribe (12 países)^a: tasas de participación, ocupación y desocupación por sexo, primer trimestre de 2020 y primer trimestre de 2021 (en porcentajes)



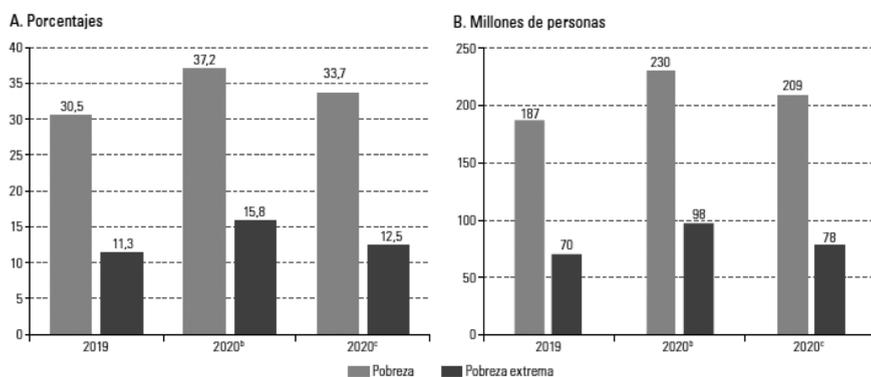
Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

^a Promedio simple de los siguientes países: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Jamaica, Paraguay, Perú y República Dominicana.

Conforme a estimaciones realizadas en marzo de 2021, en 2020 la tasa de pobreza alcanzó al 33,7% de la población de la región y la pobreza extrema al 12,5%: el total de personas pobres ascendió a 209 millones a finales de 2020, 22 millones de personas más que el año anterior; 78 millones de personas se encontraron en situación de pobreza extrema, 8 millones más que en 2019. La pobreza es mayor en áreas rurales, entre niñas, niños y adolescentes; indígenas y afrodescendientes, y en la población con menores niveles educativos. El aumento hubiese sido aún mayor

sin las medidas implementadas por los gobiernos para transferir ingresos de emergencia a los hogares: los gobiernos de la región implementaron 263 medidas de protección social de emergencia en 2020 que alcanzaron al 49,4% de la población, aproximadamente 84 millones de hogares o 326 millones de personas. Sin aquellas medidas, la pobreza habría afectado al 37,2% de la población y la pobreza extrema al 15,8%. Se estima que alrededor de 59 millones de personas que pertenecían en 2019 a los estratos medios experimentaron un proceso de movilidad económica descendiente. La desigualdad del ingreso, medida con el índice de Gini promedio, evidencia en 2020 que es 2,9% más alto que el registrado en 2019 (CEPAL, 2021c; gráficos 5 y 6).

GRÁFICO 5. América Latina (18 países): tasas de pobreza y pobreza extrema y personas en situación de pobreza y pobreza extrema, 2021-2020^a
(en porcentajes y millones de personas)



Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

^a Promedio ponderado de los siguientes países: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

^b Los valores de 2020 corresponden a proyecciones que no tienen en cuenta el efecto de los programas de transferencias monetarias de emergencia.

^c Los valores de 2020 corresponden a proyecciones que consideran el efecto de los programas de transferencias monetarias de emergencia.

Se ha planteado que, para lograr una recuperación transformadora e inclusiva, es crucial recuperar la inversión y el empleo, especialmente en sectores ambientalmente sostenibles, y la necesidad de canalizar inversión hacia sectores que promuevan un nuevo estilo de desarrollo y que pueden potenciar la competitividad y el empleo, además de disminuir la huella ambiental, destacando:

GRÁFICO 6. América Latina (17 países): proyecciones de pobreza y pobreza extrema. 2020 (en porcentajes)

	2019	Pobreza extrema, sin transferencias, 2020	Pobreza extrema, con transferencias, 2020	2019	Pobreza, sin transferencias, 2020	Pobreza, con transferencias, 2020
Argentina ^a	4,2	8,1	5,4	27,2	38,8	37,0
Bolivia (Estado Plurinacional de)	12,1	17,0	14,7	31,1	39,0	37,5
Brasil	5,5	8,0	1,4	19,2	24,1	16,3
Chile	1,4 ^b	3,0	1,6	10,7 ^b	14,7	10,9
Colombia	12,8	19,1	16,9	31,7	38,7	37,5
Costa Rica	3,4	5,5	4,4	16,5	21,0	18,9
Ecuador	7,6	13,0	12,8	25,7	33,6	33,5
El Salvador	5,6	9,8	8,0	30,4	38,0	36,4
Guatemala	15,4 ^c	23,5	18,7	50,5 ^c	51,6	50,9
Honduras	20,0	26,1	26,1	52,3	58,6	58,6
México	10,6 ^d	18,4	18,3	41,5 ^d	50,6	50,6
Nicaragua	18,3 ^c	21,3	21,3	46,3 ^c	50,7	50,7
Panamá	6,6	10,9	6,4	14,6	21,2	17,8
Paraguay	6,2	6,9	6,2	19,4	21,5	19,7
Perú	3,0	7,3	3,5	15,4	26,0	21,9
República Dominicana	4,3	6,8	4,6	20,3	25,5	21,8
Uruguay	0,1	0,4	0,3	3,0	5,3	5,1
América Latina	11,3	15,8	12,5	30,5	37,2	33,7

Fuente: CEPAL, sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

^a Área urbana.

^b Los datos corresponden a 2017.

^c Los datos corresponden a 2014.

^d Los datos corresponden a 2018.

la transición hacia energías renovables; la movilidad sostenible en ciudades; la revolución digital para universalizar el acceso a las tecnologías; la industria manufacturera de la salud; la bioeconomía y los servicios ecosistémicos; la economía del cuidado; la economía circular, y el turismo sostenible. Impulsar el empleo demandará políticas productivas y laborales para promover la inserción laboral, en especial de mujeres y jóvenes; políticas sectoriales para la reactivación de actividades productivas gravemente afectadas por la crisis, como el comercio y el turismo; extender y profundizar los programas de apoyo a las micro, pequeñas y medianas empresas, y potenciar la economía del cuidado (CEPAL, 2021b).

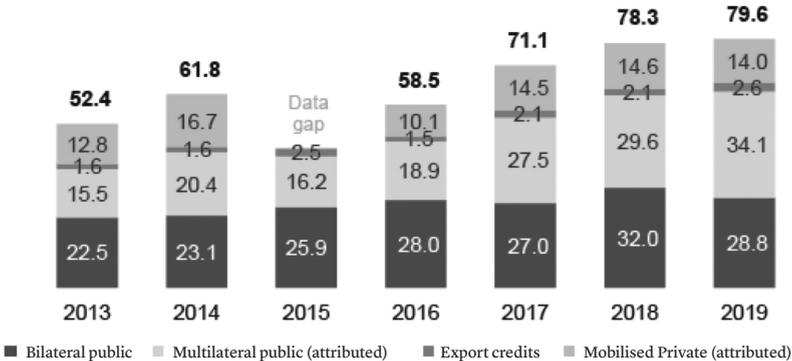
Como se ha indicado, el ingreso a una nueva era epidemiológica de carácter pandémico hace además indispensable enfatizar aspectos que están íntimamente relacionados con la explotación no sostenible del medio ambiente, para hacer frente a actividades humanas que abren paso a las enfermedades zoonóticas al alterar las dinámicas naturales de interacción entre la vida silvestre, el ganado, los patógenos y las personas, mediante la intensificación de su contacto.

En cuanto a la reactivación de las economías latinoamericanas y el avance hacia una transición que afronte el cambio climático y los retos pandémicos en varios niveles, pende como espada de Damocles la escasez de recursos, ya que

se requieren políticas fiscales y monetarias expansivas que movilicen recursos internos, fortaleciendo las finanzas públicas; un mayor acceso a la liquidez internacional, y nuevos manejos de la deuda en varios países (CEPAL, 2021b).

Es así como, por ejemplo, en la Conferencia de Naciones Unidas sobre Cambio Climático de Copenhague (COP15), los países desarrollados se comprometieron a movilizar recursos para apoyar la lucha contra el cambio climático en países en desarrollo, por un monto anual de 100.000 millones de dólares hasta 2020. Esa meta se formalizó en la COP16 de Cancún, y se ratificó en la COP21 de París, extendiéndose hasta 2025. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) ha calculado las tendencias de la ayuda para el cambio climático, provista y movilizada por los países desarrollados hacia los países en desarrollo, para el periodo 2013-2019 (en 2022 podrá ser completado el cálculo relativo al periodo pandémico). El incremento de 2018 a 2019 fue tan bajo (de un 2%), que para cumplir en 2020 con las metas previstas en 2020 se requeriría un enorme salto. De 2018 a 2019, el financiamiento público creció 2%, y el multilateral atribuible a países desarrollados un 15%. Pero el financiamiento bilateral cayó un 10%, y el financiamiento movilizado por privados cayó un 4%; por su parte los créditos relacionados con efectos climáticos aumentaron, desde un nivel muy bajo (OCDE, 2021).

GRÁFICO 7. Financiamiento provisto y movilizado por países desarrollados para apoyar la lucha contra el cambio climático en países en desarrollo, respecto de la meta anual de 100.000 millones de dólares establecida por la COP (cifras en miles de millones de dólares)



Fuente: OCDE (2021).

Para que los países de bajos ingresos y de ingresos medios tengan capacidad efectiva para realizar inversiones sociales, verdes y digitales, que favorezcan una reactivación económica y que, deseablemente, consideren y actúen contra los riesgos pandémicos, es crucial que tengan acceso a recursos tales como los destinados a aumentar la liquidez global que plasmó el Fondo Monetario Internacional (FMI) al aprobar la más cuantiosa asignación general de Derechos Especiales de Giro (DEG) —que constituyen el activo de reserva del FMI— en la historia de la institución. De los 650.000 millones de dólares aprobados, 275.000 millones se canalizarán a mercados emergentes y países en desarrollo. Adicionalmente, el FMI indaga en opciones para canalizar voluntariamente recursos de los DEG desde países ricos a países pobres y más vulnerables, destinados a apoyar la reactivación económica y alcanzar un crecimiento resiliente y sostenible en el mediano plazo. Dentro de los mecanismos se contempla usar el Fideicomiso para la Reducción de la Pobreza y el Crecimiento (PRGT, por sus siglas en inglés), que provee recursos sin intereses; o bien crear a tal efecto un nuevo fideicomiso de resiliencia y sostenibilidad (FMI, 2021).

Sin embargo, se ha criticado como debilidad de estas iniciativas su escaso apoyo a los países de ingresos medios, que abarcan a la mayoría de los países latinoamericanos: aún no existe un acuerdo para emplear también los recursos en países de renta media que se han visto fuertemente afectados por la crisis, y donde viven cerca de dos tercios de las personas pobres del mundo. Los países de renta media corren el riesgo de tener menos acceso al crédito privado en caso de alza de las tasas de interés en EE.UU.; muchos de ellos no tienen acceso a ese financiamiento, y algunos ya enfrentan o corren el riesgo de experimentar una crisis de deuda (Ocampo, 2021).

En este contexto, se ha señalado que las líneas de crédito del FMI más utilizadas en 2020 fueron las de emergencia que, aunque pequeñas, tienen dos ventajas: aprobación rápida y sin condicionalidad, y propuesta de que se dupliquen en 2021. También se contempla reformar la política de recargos crediticios del FMI, que aumenta el costo de financiamiento cuando los préstamos exceden ciertos montos o tienen plazos largos, para que durante la crisis actual los recargos sean suspendidos con el fin de apoyar la recuperación de los países (o incluso se eliminen permanentemente).

Se ha propuesto que, más allá de la crisis, el debate internacional incluya reformas de largo plazo, entre ellas: adoptar un sistema por el cual los DEG no utilizados puedan considerarse depósitos de los países en el FMI y que la institución puede utilizarlos para financiar sus programas; aumentar la participa-

ción de los países en desarrollo en la asignación de DEG, considerando que estos tienen una mayor demanda de reservas de divisas y son, por lo tanto, sus principales y más importantes usuarios; que las reestructuraciones de deuda puedan gestionarse en el corto plazo con un mecanismo *ad hoc*, tal vez similar a la Iniciativa Brady de 1989 (que otorgó una garantía a los bonos emitidos en los procesos de reestructuración); y, finalmente, diseñar un nuevo mecanismo institucional para facilitar la renegociación de las deudas soberanas, más allá de los mecanismos acordados durante las crisis previas (Ocampo, 2021).

El aumento de la deuda y los problemas de liquidez que aquejan a los países en desarrollo, particularmente a los de América Latina y el Caribe, son un escollo importante para dar una respuesta eficaz a la urgencia provocada por la pandemia, lograr una recuperación sostenible y promover un desarrollo acorde con los nuevos desafíos. La mayoría de los países de la región se ha comprometido a aplicar políticas de reducción del déficit. Los problemas de solvencia pueden amenazar al sector privado y al público: en el privado, pueden ocasionar un aumento de la morosidad, quiebras y pérdidas del sector financiero que ponga en peligro la estabilidad financiera; en el público, pueden catalizar políticas de austeridad que agraven la recesión económica y, por tanto, la acumulación de deuda.

Además, es pertinente resaltar que la cortedad de miras respecto de la necesidad de apoyar a los países de ingreso medio puede acarrear serios riesgos globales. Por su peso en la economía mundial, la ausencia de alternativas para abordar el problema de la deuda y los problemas de liquidez podrían poner en peligro, no solo la recuperación particular de dichos países, sino también la estabilidad financiera mundial. Excluyendo del cálculo a China y a la India, representan el 75% de la población mundial y aproximadamente el 30% de la demanda agregada del mundo y, lo que es más significativo en este contexto, el 96% de la deuda pública de los países en desarrollo (CEPAL, 2021d: 11).

Los estallidos sociales en numerosos países latinoamericanos, en el marco de los más variados regímenes políticos, muestra que más que nunca está en entredicho la cohesión social. Nuevos estallidos, de impredecibles desenlaces, podrían estar a la orden del día en países que enfrentasen situaciones políticas aún más desgastados, en caso de tener menos acceso a recursos contracíclicos que les permitan afrontar escenarios económicos más adversos. Y ello en circunstancias en que los países del orbe deben insertarse dentro de una arquitectura internacional de salud más robusta ante pandemias y otras emergencias sanitarias, capaz de predecir, prevenir, evaluar y responder efectivamente de una manera coordinada. Nos referiremos a esto en el próximo apartado. Estar

a la altura de tales desafíos hace necesario que los países cuenten con recursos para crear una institucionalidad acorde.

Por su parte, en un mundo que constituye una comunidad global, donde las pandemias son un grave riesgo por la celeridad de la afectación —cuya expansión está íntimamente ligada con la interacción entre actividades humanas y el medio ambiente—, es crucial considerar el potencial de los acuerdos ambientales en marcha para incrementar la capacidad de prevención en la nueva era epidemiológica, puesto que incorporan los riesgos pandémicos de manera transversal en aquellos aspectos que sean pertinentes.

Es el caso del Pacto Verde Europeo, conforme a una serie de dimensiones que han sido analizadas por Sanahuja (2021). La ardua aprobación de un ambicioso fondo de recuperación europeo pretende hacer realidad la estrategia de la Unión Europea (UE) plasmada en 2019 en el Pacto Verde Europeo, en torno al financiamiento del desarrollo y de la transición ecológica, mediante una transformación económica integral, eficiente en el uso de los recursos, competitiva, integradora y justa en términos de la dimensión humana, en aras de recuperar la confianza ciudadana y su vínculo con las autoridades y los sectores económicos.

Se parte de una Ley del Clima para lograr la neutralidad climática en 2050, y abarca distintas iniciativas: descarbonizar la energía mediante fuentes renovables, como la solar fotovoltaica, la eólica marina o el hidrógeno verde; transitar hacia la economía circular, menos intensiva en recursos naturales; desarrollar un programa masivo de rehabilitación de edificios para mejorar su aislamiento; apostar por la movilidad sostenible e inteligente; impulsar una estrategia de conservación de la biodiversidad y la reforma de la agricultura y del uso del suelo, con la consigna “de la granja al tenedor”. Debido a que la naturaleza de la emergencia climática representa una amenaza y una fuente de inestabilidad global, se ha destacado que el Pacto tiene una importante dimensión exterior para la UE. Ello implica una diplomacia ambiental más asertiva en los foros multilaterales y en las relaciones bilaterales con EE.UU., China y otros socios, y con África, Asia y América Latina, tanto en marcos interregionales como bilaterales, que permita establecer “alianzas verdes” que alienten una mayor ambición en los objetivos de descarbonización y neutralidad climática. La coherencia de políticas en materia de comercio o financiación del desarrollo significa que los objetivos climáticos deberán suponer un 40% de las asignaciones del instrumento financiero de la cooperación al desarrollo del presupuesto plurianual de la Unión 2021-2027; de ahí que aspectos pertinentes de la política co-

mercial hayan emergido en los debates sobre el Acuerdo UE-Mercosur y la deforestación de la Amazonía. De hecho, el Pacto plantea la necesidad de añadir a los futuros acuerdos de asociación de la UE un compromiso vinculante con la ratificación y aplicación efectiva del Acuerdo de París, a modo de cláusula ambiental, análoga a la cláusula democrática obligatoria que se incluye desde los años noventa en todos los acuerdos de la UE con terceros países.

Como puede observarse, varias dimensiones e iniciativas del Pacto Verde Europeo pueden virtualmente llegar a explicitarse en términos que aborden de manera específica la interacción ambiental con los riesgos pandémicos, sintonicen con acciones transversales contra los factores estructurales que originan las zoonosis, y favorezcan dinámicas que promueven perspectivas de *one-health* de los seres vivos. Destacan, entre ellas, las relativas al uso menos intensivo de recursos naturales con fines económicos, la conservación de la biodiversidad, las reformas en la agricultura y el uso del suelo, y las reformas en el plano del comercio congruentes con esas orientaciones.

3. La gobernanza global de la salud pública ante las amenazas pandémicas: ¿inminente reforma de la OMS?

Al evidenciarse la escasa preparación de los países —incluso los más ricos— para actuar frente a pandemias, la experiencia ha permitido extraer una serie de recomendaciones para mejorar esta capacidad. El ambicioso Índice Mundial de Seguridad Sanitaria, publicado en 2019 (Cameron, Nuzzo y Bell, 2019), ya había afirmado taxativamente que esta era básicamente débil en el mundo, que ningún país estaba preparado para enfrentar epidemias o pandemias, y que cada uno debía superar brechas importantes. Sin embargo, subestimar los denominados “riesgos políticos” en la ponderación del índice, junto con la ausencia de variables relacionadas con la polarización política, dañaron tanto la capacidad predictiva del índice como los rankings internacionales en que la singular preparación de los países fue clasificada (Sojo, 2020).

Por otra parte, también es revelador que aquel índice tomara como marco el debido cumplimiento de normas internacionales, partiendo de que esto elevaría la capacidad preventiva contra desastres y la coordinación entre países ante emergencias en salud, y promovería el intercambio de datos pertinentes para la investigación y acción en materias relacionadas. Sin embargo, las fallas en la contención de la presente pandemia claramente no solo son atribuibles a

las dinámicas nacionales de los respectivos gobiernos, sino también a su interacción a escala bilateral, regional y multilateral, dentro de un determinado marco institucional. Por esa razón, una importante discusión multilateral se ha enfocado en la pertinencia, actualidad y eficacia de tales normas⁷.

La perspectiva crítica sobre cómo ha sido enfrentada la pandemia no solo ha revelado la escasa preparación de los países, sino también la necesidad de reformar de forma contundente la gobernanza a escala multilateral, debido a que los contagios pandémicos arrasan con las fronteras y requieren sólidas respuestas mancomunadas, en un mundo que se ha visto sometido a raudas y profundas transformaciones tecnológicas, sociales y políticas en las últimas décadas. La organización multilateral más importante en ese sentido es la OMS: de ahí la profundidad de las críticas a la que está siendo sometida, en aras de fortalecerla y de agilizarla, requisitos indispensables para su acción en una nueva era epidemiológica.

En tal sentido, por ejemplo, llama la atención el enfoque explícitamente crítico con que un panel independiente ha evaluado el cumplimiento del cometido de la OMS y las reformas por emprender, y cuyo informe final fue presentado en la Asamblea Mundial de Salud en mayo de 2021 (Independent Panel for Pandemic Preparedness and Response, 2021). Se parte de que fallar nuevamente ante los riesgos pandémicos como comunidad internacional sería inescrupuloso: la actual pandemia debe catalizar un cambio fundamental y sistémico de la preparación para estos acontecimientos, desde la comunidad local hasta los más altos niveles internacionales, y se requiere un nuevo marco global para esta protección, que sea visto como una inversión colectiva en la seguridad humana y el bienestar mutuos.

El panel considera una amplia gama de aspectos que tienen relación con la gobernanza, entre ellos:

- a) Los arreglos institucionales dentro de los cuales ejerce su mandato el sistema internacional, incluida la gobernanza de la preparación y respuesta pandémica, para poder identificar las debilidades y considerar cómo se puede optimizar la arquitectura de salud global, considerando los actores y mecanismos que se requieren para la preparación y respuesta pandémica.

⁷ En ese sentido, sería adecuado que la reformulación del índice de preparación también desagregara algunos indicadores relativos a las normas internacionales que subyacen a las interacciones internacionales en la materia, que retroalimenten la comprensión de esos aspectos críticos.

- b) La necesidad de empoderar a la OMS para cumplir el papel que se espera de ella en cuanto a su trabajo normativo y su capacidad operativa, efectiva y unificada ante emergencias sanitarias: se considera que es muy limitada su capacidad para validar reportes sobre el potencial pandémico de los brotes, y para brindar apoyo y contención a determinadas áreas locales. En ese sentido, los Estados miembros deben reconocer el beneficio mutuo de contar con instrumentos reforzados para la comunidad internacional que permitan ejercer adecuadamente las funciones de alerta y contención.
- c) La inadecuación del sistema de alerta de pandemias globales: los elementos críticos son lentos, torpes y no concluyentes. La información se obtiene incluso por redes sociales y no por canales especializados. Los parámetros, procedimientos y protocolos del Reglamento Sanitario Internacional (RSI) de 2005 son propios de una era predigital: se propone modernizarlos e introducir sistemas de información que se nutran de información local —de clínicas y laboratorios, en tiempo real— que apoye la toma de decisiones.
- d) Los países, por su parte, deben estar disponibles para llevar a cabo todas las acciones necesarias en cuanto se declare una alerta.
- e) Se advierte la relevancia de reformar los criterios con que se declara una “emergencia de salud pública de importancia internacional”, y de crear un comité de emergencia de regulaciones internacionales de salud transparente y políticamente protegido.
- f) Se analizan las principales debilidades de la cadena global de equipos de protección para el personal de salud, y para el desarrollo de capacidad diagnóstica, de tratamientos y de vacunas; por ejemplo, pobres reservas, dependencia de fuentes únicas de suministro, acaparamiento y limitaciones logísticas. Se trata de identificar cuidadosamente la brecha entre los compromisos de distribución equitativa (mediante mecanismos tales como The United Nations COVID-19 Supply Chain System) y las realidades experimentadas en la pandemia en aras de tipificar los factores subyacentes a la lentitud con que se organizaron; también de determinar cuáles podrían ser marcos efectivos de organización de este trabajo, identificación de roles y responsabilidades, para poder actuar de manera ágil y eficiente.

g) Se plantea que las vacunas no podrán desarrollar tu potencial total mientras el acceso a ellas esté determinado por intereses nacionales estrechos y por el poder económico, en lugar de que principios básicos de justicia e imparcialidad garanticen una distribución que optimice su impacto en la salud pública.

Debe destacarse que las conclusiones del panel están en gran consonancia con los hallazgos del comité *ad hoc* que fue encargado de revisar las regulaciones del Reglamento Sanitario Internacional (RSI) de 2005 (Review Committee on the Functioning of the International Health Regulations [2005] during the COVID-19, 2021). El comité avala que la OMS debe gozar de la flexibilidad y agilidad que le permita informar rápidamente al mundo sobre eventos de salud pública con riesgo de propagarse internacionalmente, y que las prácticas o regulaciones que lo demoran deben modificarse. En esos términos, se señala que las regulaciones no establecen mecanismos específicos para monitorear y evaluar su cumplimiento por parte de los Estados o de la OMS, y que es necesario aclarar qué papel cumple cada uno de ellos en ese marco. Se evidencia el insuficiente apoyo político de alto nivel que se recibe, y los escasos recursos con que se cuenta para implementar las regulaciones. La falta de un mecanismo de evaluación y de rendición de cuentas, por su parte, reduce los incentivos para una preparación y cooperación adecuadas, y para compartir notificaciones de sucesos e información de salud pública oportunos, que contribuyan a adoptar medidas de salud que tengan efectos más allá de las fronteras nacionales. Se identifica la necesidad de coordinar y cooperar con la instancia denominada Global Outbreak Alert and Response Network que, a su vez, está evaluando cómo mejorar la actuación en actividades de alerta y evaluación de riesgo.

Resaltan dos asuntos relacionados con la interacción con los países para poder cumplir con el RSI de 2005. Muchas funciones indispensables no están bajo el acotado mandato actual del punto focal a cargo de estas regulaciones en los países, tales como la capacidad de realizar una coordinación multisectorial para la preparación, respuesta y evaluación de riesgo. En esos términos, la ausencia de una entidad nacional dedicada, con suficiente autoridad y un mandato claro, limita significativamente la efectiva implementación de las regulaciones a escala nacional y subnacional; además, esta institución debiera estar formalmente inserta en las instancias nacionales relacionadas con emergencias y entidades con énfasis en salud. También se requiere fortalecer la preparación para pandemias de los países, considerando al Ministerio de Salud como la entidad responsable, pero dentro de un enfoque que involucre a la totalidad del gobierno. Asimismo, esta capacidad

de preparación debiera ser parte integral del fortalecimiento del sistema público de salud y de la atención primaria.

Por su parte, la Junta de Vigilancia Mundial de la Preparación (GPMB, por sus siglas en inglés) —ente independiente fundado en 2018 por el Banco Mundial y la OMS con el fin de realizar evaluaciones y recomendaciones sobre la vigilancia y la promoción de la acción política para prepararse ante las emergencias sanitarias de ámbito mundial y mitigar sus efectos, y que había hecho taxativas y fundadas alertas sobre los riesgos pandémicos antes de que estallara el SARS-CoV-2— ha planteado una serie de enseñanzas a partir de la pandemia, partiendo de que el sistema multilateral debe facilitar la adopción de medidas colectivas de carácter mundial y debe ser reforzado a tal fin, y de que el ámbito de preparación ante pandemias no debe fragmentarse más, sino ser fortalecido.

La GPMB hace un llamado a poner en práctica una gobernanza sólida de las medidas de preparación ante emergencias sanitarias en el plano mundial, y plantea como medidas urgentes (GPMB, 2020):

- a) Que los Estados parte en el RSI, o el director general de la OMS, propongan a la Asamblea Mundial de la Salud modificar el RSI para que incluya: el fortalecimiento de la notificación temprana y la divulgación de información detallada; una categoría intermedia para clasificar las emergencias sanitarias; la formulación de recomendaciones basadas en datos probatorios relativas a la función que tienen las recomendaciones del ámbito mercantil y las relativas a los viajes nacionales e internacionales; y mecanismos para evaluar el cumplimiento del RSI y la creación de capacidad esencial, incluido un mecanismo de examen universal, periódico, objetivo y externo.
- b) Que las autoridades nacionales, la OMS, Naciones Unidas y las demás organizaciones internacionales creen mecanismos con carácter pronóstico para evaluar las medidas de preparación multisectorial, incluidas simulaciones y actividades que muestren la capacidad de los sistemas de preparación ante emergencias sanitarias y su funcionamiento en las sociedades.
- c) Que el secretario general de Naciones Unidas, el director general de la OMS y los directores de las instituciones financieras internacionales convoquen una cumbre de Naciones Unidas relativa a la seguridad sanitaria mundial, con el fin de acordar un marco internacional para las medidas de preparación y respuesta ante emergencias sanitarias, incorporar el RSI a dichas medidas, e incluir los

mecanismos de financiación sostenible, las actividades de investigación y desarrollo, la protección social y el acceso equitativo a las contramedidas de las que todos deben disponer; y fomentar la rendición de cuentas mutua.

Un aspecto medular de la reforma de la OMS se refiere a su propia estructura de gobernanza interna: se considera que es compleja, y no tan eficiente y receptiva como para poder responder a la magnitud de las crisis. En esta línea, se considera que el Consejo Ejecutivo no actúa como tal, brindando guía específica a la institución. Se destaca que las estructuras regionales del secretariado tienen tal nivel de autoridad —que incluye procesos políticos semiautónomos de elección de los directores regionales— que complejiza la gobernanza de la institución y la coordinación de una gobernanza de tipo global. Otro aspecto importante se refiere a la necesidad de incrementar la competencia y la calidad del trabajo técnico que se desarrolla dentro de la institución y que se brinda a los países (Secretariat to the Independent Panel for Pandemic Preparedness and Response, 2021).

Se ha enfatizado la importancia de priorizar y fortalecer las funciones rectoras de la OMS en el plano internacional: coordinar los diferentes niveles de acción de los países para potenciar ventajas comparativas; proveer análisis y dirección de carácter estratégico, y desarrollar normas y estándares que contribuyan conjuntamente a la resiliencia y universalidad de los sistemas de salud; coordinar las instancias de Naciones Unidas en las emergencias sanitarias; proveer coordinación y enlace; y proveer asesoría técnica de alta calidad y pertinencia. En cuanto a la gobernanza, se ha subrayado también la relevancia de que el financiamiento y las formas de elección de las autoridades de la institución tengan características que la habiliten para cumplir sus funciones libre de presiones políticas o económicas, ya que durante las emergencias sanitarias es crucial la independencia política y la integridad en los procesos de toma de decisiones (The Independent Panel for Pandemic Preparedness and Response, 2021: 49).

Respecto de la gobernanza global en esta materia, una iniciativa ya había reunido al director de la OMS y a 27 líderes mundiales⁸, para proponer una ar-

⁸ Columna de opinión firmada por: J. V. Bainimarama, primer ministro de Fiji; Prayut Chan-o-cha, primer ministro de Tailandia; António Luís Santos da Costa, primer ministro de Portugal; Mario Draghi, primer ministro de Italia; Klaus Iohannis, presidente de Rumanía; Boris Johnson, primer ministro de Reino Unido; Paul Kagame, presidente de Ruanda; Uhuru Kenyatta, presidente de Kenia; Emmanuel Macron, presidente de Francia; Angela Merkel, canciller de la RFA; Charles Michel, presidente del Consejo Europeo; Kyriakos Mitsotakis, primer ministro de Grecia; Moon Jae-in, presidente de la República de Corea; Sebastián Piñera, presidente de Chile; Andrej Plenković, primer ministro

quitectura internacional de salud más robusta ante esta y futuras pandemias y otras emergencias sanitarias, capaz de predecir, prevenir, evaluar y responder efectivamente a ellas de una manera coordinada. En la Asamblea Mundial de la Salud de la OMS de 2021, esto se retomó, y la propuesta de un tratado global sobre pandemias ocupó un lugar prominente, a incluir en el artículo 19 de la Constitución de la OMS, que fue apoyada por decenas de países y promovido por 60; a tal fin se convocó una sesión especial de la Asamblea Mundial de la Salud, para noviembre de 2021. Adhanom (2021a) considera esta recomendación la más importante para fortalecer la OMS y la seguridad en salud, ya que mejoraría la relación entre los Estados miembros y promovería la cooperación internacional. Esta piedra angular de una nueva arquitectura internacional de salud, al crear un nuevo marco global, tendría el potencial de catalizar cambios profundos dentro de la OMS, y de viabilizar que los países otorguen otro calibre y relevancia a la nueva vigilancia epidemiológica y a la cooperación internacional indispensable para una salud pública global.

4. El imperativo de la vacuna universal

La efectividad de las vacunas (*efficiency*) contra el virus y la COVID-19 se medirá, en terreno, en los países donde sean aplicadas a lo largo del año 2021 y de los venideros. En la lucha de los países contra la pandemia, numerosos elementos coadyuvantes estarán actuando junto con las vacunas. Entre ellos, los recursos mitigadores tradicionales de cierres y confinamientos, la adhesión de las personas a las directrices en esta materia, los avances de procedimientos y protocolos para el tratamiento de la COVID-19 y sus secuelas, el acceso efectivo de las personas a tratamientos y atenciones y su calidad, y los propios avances en la cobertura de vacunaciones, pero a escala mundial.

El año 2021 se ha mostrado pletórico de dificultades para avanzar en la vacunación a escala mundial. Las barreras críticas que han impedido avanzar con mayor celeridad y equidad en la vacunación conjugan una amplia constelación

de Croacia; Carlos Alvarado Quesada, presidente de Costa Rica; Edi Rama, primer ministro de Albania; Cyril Ramaphosa, presidente de África del Sur; Keith Rowley, primer ministro de Trinidad y Tobago; Mark Rutte, primer ministro de Países Bajos; Kais Saied, presidente de Túnez; Macky Sall, presidente de Senegal; Pedro Sánchez, presidente de España; Erna Solberg, primer ministro de Noruega; Aleksandar Vučić, presidente de Serbia; Joko Widodo, presidente de Indonesia; Volodymyr Zelensky, presidente de Ucrania, Dr. Tedros Adhanom Ghebreyesus, director general de la OMS (Michel *et al.*, 2021).

de fenómenos de muy diversa naturaleza: acaparamiento de la compra de vacunas respecto de la potencial población nacional por vacunar, realizada por países ricos tales como EE.UU. y Canadá; desigualdades globales en el acceso a las vacunas que han demostrado, en ensayos clínicos serios y en la evaluación de entidades reguladoras de renombre y en su uso en terreno, los mejores resultados de eficacia, eficiencia y seguridad; entramamiento político del debate acerca de la suspensión de las patentes durante la pandemia; rezagos de la producción de algunas vacunas debido a discontinuidades en las cadenas productivas por escasez de insumos críticos, relacionada en parte con barreras de exportación; lentitud y burocratización del mecanismo COVAX destinado a proveer vacunas a los países de menores recursos, e incumplimiento en la ejecución oportuna y planificada de donaciones por parte de los países donantes; problemas iniciales de gestión por falta de experiencia en compras globales en este ámbito preciso, como las realizadas por la UE; problemas de seguridad en la producción de vacunas, como la surgida en la planta de Baltimore que producía vacunas de J&J y de AstraZeneca; alertas de seguridad respecto del uso de algunas vacunas por determinados usuarios; dificultades para escalar la producción por parte de las farmacéuticas con más demanda; problemas de gestión en la adquisición de vacunas en momentos en que había oferta disponible, como en el Instituto Serum de la India en lapsos determinados; imposición de barreras de exportación debido a brotes críticos de la COVID-19, como en la India, pese a ser el mayor productor de vacunas del mundo; falta de transparencia por parte de las farmacéuticas respecto de factores que han incidido en retrasos del cumplimiento de las entregas, como AstraZeneca y Pfizer respecto de la UE; y lentitud en acuerdos de colaboración entre farmacéuticas para la producción, como el acuerdo entre J&J y Merck. Estos factores dificultan el éxito en la lucha contra la pandemia.

Como lo ha advertido de manera vehemente y reiterada Tedros Adhanom (2021c), el nacionalismo de las vacunas y las desigualdades en su acceso a escala global hacen que la vacunación a lo largo y ancho del planeta esté sujeta al poder económico, conspiran contra el éxito en la lucha contra la pandemia y postergan arriesgadamente su resolución. En un mundo con desplazamientos globales de los individuos y de los flujos económicos, ello conduce indefectiblemente al surgimiento de variantes que pueden acarrear grados de resistencia a las vacunas, y puede dar al traste con los avances en la contención del virus que han sido logrados con tanto sacrificio, o disminuirlos y lentificarlos; en esas circunstancias, al alargarse la pandemia, se harán ineludibles nuevos confinamientos y cierres

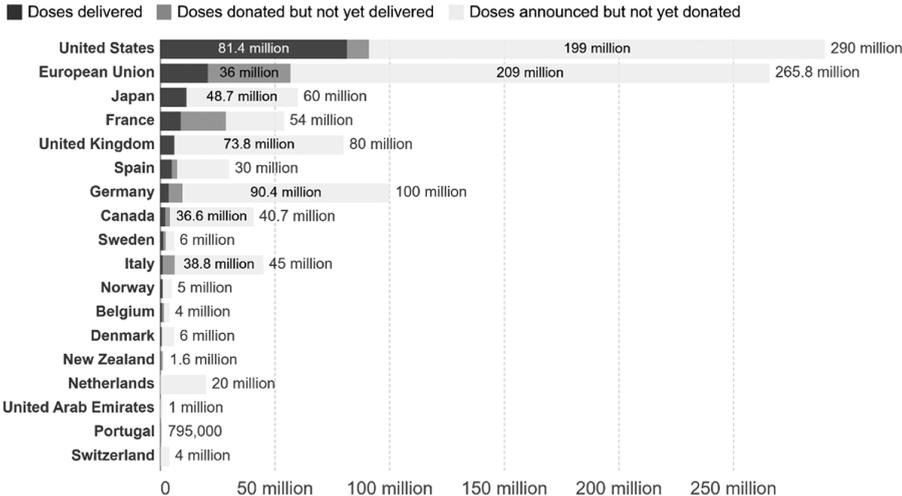
económicos, que por su efecto acumulativo pueden ser graves o devastadores en ciertas dimensiones sociales y económicas.

En esa misma línea de argumentación, el secretario general, António Guterres, afirmó en su discurso ante la Asamblea de Naciones Unidas de 2021 que el triunfo científico logrado con las vacunas contra la COVID-19 se ha venido malogrando por la falta de voluntad política, el egoísmo y la desconfianza, expresado en la obscenidad de que las vacunas se desechen al expirar en algunos países del mundo, mientras los estantes están vacíos en otros.

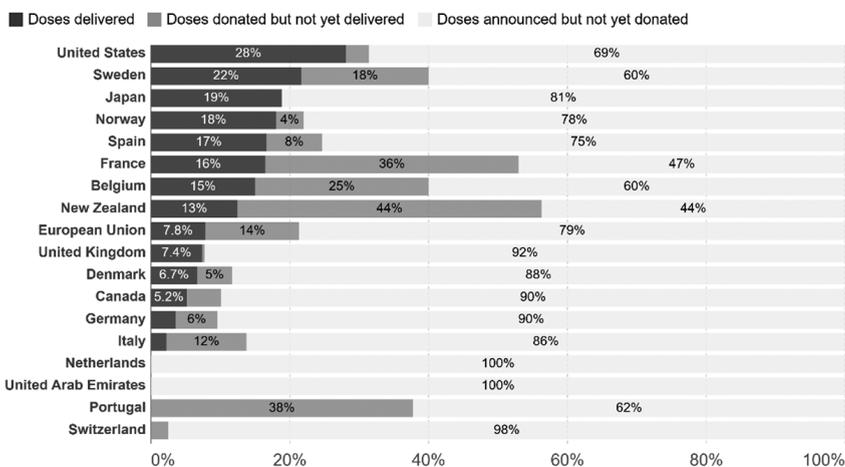
Así, de acuerdo con cálculos de la Universidad de Oxford, en su plataforma Our World in Data⁹, de los 554 millones de dosis prometidas por las naciones ricas, solo 90,8 millones (un 16%) han llegado a destino y, a veces, de manera intempestiva, impidiendo planificar las campañas de vacunación (ver gráfico 8).

El acaparamiento, además, va de la mano de la destrucción de vacunas que expiran. Una compañía de análisis científico ha estimado que hasta fines de 2021 los países del G7 botarán 241 millones de vacunas expiradas (Airfinity, 2021).

GRÁFICO 8, a y b. Donaciones de vacunas COVID-19 a COVAX, por países donantes y según grado efectivo de ejecución, en números absolutos (a) y en porcentajes (b)



⁹ Ver: <https://ourworldindata.org/covid-vaccinations>.



Fuente: COVAX, ACT-Accelerator Hub (24 de septiembre de 2021) (Our World in Data).

Nota: COVAX es una iniciativa mundial orientada al acceso equitativo a las vacunas para la COVID-19. Esta dirigida por GAVI, CEPI y la OMS.

En este contexto, el horizonte de un acceso menos desigual a las vacunas por parte de los países de ingresos medios —y qué decir de los de menores ingresos— se ha desplazado sensiblemente. Los países latinoamericanos han ido avanzando en el proceso de vacunación, pero algunos tienen índices de vacunación inquietantemente bajos (Gráfico 9).

En la denominada región de las Américas, resalta además que las vacunas que han tenido los mejores índices de eficacia en ensayos clínicos controlados, y también de efectividad —conforme lo ha ido revelando el análisis de su uso poblacional—, están claramente concentradas en EE.UU. y Canadá, mientras que en muchos países latinoamericanos se utilizan vacunas de menor eficacia y eficiencia. El uso de vacunas con baja eficiencia para prevenir los contagios hace más difícil controlar la pandemia, incluso con muy altos niveles de vacunación, como fue el caso en Chile. La baja eficiencia para prevenir contagios o la caída de la inmunogenicidad provista por la vacuna Sinovac, ha llevado recientemente a realizar refuerzos con una tercera dosis, pero utilizando a tal efecto vacunas más eficientes; es el caso de Chile y Brasil. La disponibilidad de vacunas, consideraciones de eficiencia y otros elementos han ido incidiendo gradualmente en las vacunas utilizadas, y en la proporción de cada una¹⁰ (PAHO, 2021).

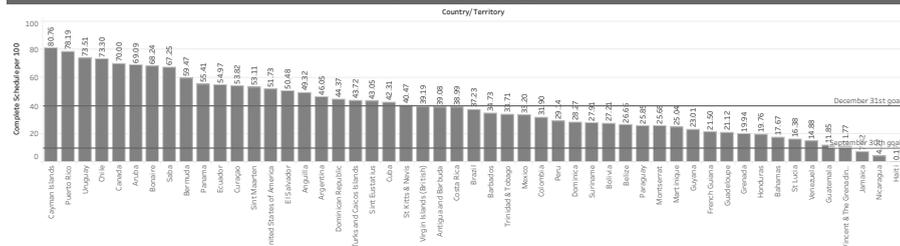
¹⁰ Esto puede apreciarse en los gráficos y cuadros divididos por subregiones de las Américas del tablero de la Oficina Panamericana de la Salud sobre la Vacunación (PAHO, por sus siglas en inglés) contra la COVID-19 en las Américas. Bajo “country detail”, puede consultarse las dosis administradas

GRÁFICO 9. Países de la región de las Américas: vacunación completa por cada 100 habitantes (a 25 de setiembre 2021)

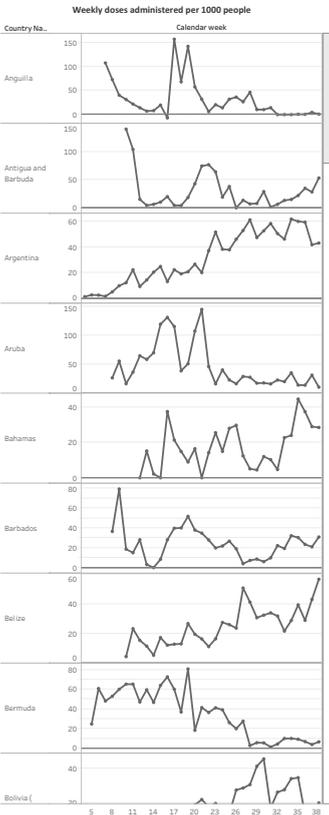


9/25/2021
Updated on

Back Weekly data Calendar week 38 Complete schedule per 100 people [1]



Country/Territory	Total doses [2]	8 Doses administered [2,3]	Doses current week [2]	4 Doses/1000p [3, 4]	Doses/1000p current week [4, 5]	Population 2021
Anguilla	18,584	27	19	1.45	1.03	18,424
Antigua and Barbuda	86,542	2,466	5,244	24.98	53.12	98,728
Argentina	50,277,880	2,541,334	1,967,110	55.72	43.13	45,605,823
Aruba	154,834	2,569	1,263	33.96	16.85	101,195
Bahamas	184,461	11,414	11,311	33.80	28.55	396,914
Barbados	228,890	7,722	8,920	26.84	31.00	287,708
Belize	293,681	14,203	22,939	35.08	56.65	404,915
Bermuda	86,676	543	482	7.54	6.69	72,009
Bolivia	6,601,129	273,290	237,904	33.10	30.11	11,833,936
Bonaire	29,314	99	79	4.82	3.93	20,104
Brazil	216,763,268	10,475,100	8,902,500	48.95	41.60	213,993,441
Canada	55,577,143	660,848	769,762	17.36	20.22	38,067,913
Cayman Islands	105,823	1,244	1,214	19.70	19.24	63,103
Chile	31,345,528	1,045,190	672,427	54.30	35.00	19,312,362
Colombia	39,079,913	1,315,279	1,055,087	35.66	30.58	51,265,841
Costa Rica	5,278,479	255,982	406,394	49.81	79.08	5,139,053
Cuba	19,380,806	1,222,010	2,172,074	107.88	191.92	11,317,498
Curacao	186,229	1,305	1,093	7.92	6.63	164,796
Dominica	44,624	634	653	8.53	8.79	74,321
Dominican Republic	11,774,083	199,036	188,350	18.17	17.20	10,953,714
Ecuador	20,532,260	1,136,727	105,914	63.55	5.92	17,888,474
El Salvador	7,287,994	375,945	284,647	57.68	43.67	6,518,500
French Guiana	143,779	5,394	4,105	17.60	13.40	306,450
Grenada	55,663	2,884	4,053	25.52	35.86	111,015
Guadeloupe	288,593	11,057	6,986	37.52	37.46	490,013
Guatemala	6,424,045	583,591	561,267	31.98	30.75	18,249,868
Guyana	533,843	17,451	15,548	32.08	19.67	790,329
Haiti	64,799	8,881	4,037	0.77	0.35	11,541,683
Honduras	5,196,072	333,250	814,704	33.11	80.96	10,062,994
Jamaica	715,860	69,726	16,331	23.46	5.89	2,974,462
Martinique	209,760	11,771	6,045	31.43	16.13	374,743
Mexico	97,523,713	3,686,213	3,379,462	28.30	25.94	130,262,220
Montserrat	2,871	7	15	1.30	2.78	5,404
Nicaragua	788,502	39,076	19,397	5.83	2.89	6,702,379
Panama	5,387,816	402,013	114,857	91.75	26.21	4,381,583
Paraguay	4,486,153	154,116	86,931	21.25	11.04	7,215,641
Peru	24,652,540	1,534,456	1,873,808	46.00	56.17	33,359,416
Puerto Rico	4,610,347	98,775	102,268	34.92	36.16	2,828,246
Saba	1,300	0	0	0.00	0.00	1,993
St. Eustatius	2,800	16	0	5.26	0.00	3,138
St. Helena	49,310	881	151	8.57	3.60	44,418
St. Kitts & Nevis	47,098	574	214	10.61	3.95	54,166
St. Lucia	74,492	2,626	2,975	14.24	16.13	184,401
St. Vincent & The Grenadines	33,077	1,544	451	13.88	4.05	111,269
Suriname	387,552	21,565	13,368	36.44	22.59	593,798
Trinidad & Tobago	1,057,412	49,101	27,539	14.99	13.62	1,403,374
Turks and Caicos Islands	62,214	817	0	14.53	0.00	57,023
United States of America	393,752,584	5,907,869	4,835,932	17.75	14.47	332,915,074
Uruguay	6,132,570	188,217	149,317	54.01	42.84	3,485,152
Venezuela	13,094,206	1,870,433	0	65.16	0.00	28,704,947
Virgin Islands (British)	32,398	682	241	17.86	6.31	38,173



1. Complete schedule per 100 people is calculated using the United Nations Population estimates for 2021.
 2. Total doses administered by the country and during the current week.
 3. Mean doses administered is a four week average of total doses.
 4. Doses/1000p (Doses per 1000 people) is calculated using the United Nations Population estimates for 2021.
 5. Doses/1000p for current week is colored based on these rules:
 - If the current week is smaller than the mean doses per 1000 people it is colored red. Meaning the country vaccinated less people this week than the average of the past four weeks.
 - If the current week is bigger than the mean doses per 1000 people it is colored green. Meaning the country vaccinated more people this week than the average of the past four weeks.

Fuente: Elaborado por PAHO y disponible, con actualizaciones semanales, en: https://ais.paho.org/imm/IM_DispAdmin-Vacunacion.asp.

5. Un engarce final

En un mundo que constituye una comunidad global, y dada la alta densidad y celeridad de las interacciones en el mundo, las perspectivas autárquicas para enfrentar los imperativos de la era epidemiológica pandémica a la que se transitó con el flagelo del SARS-CoV-2 son ilusorias. La pandemia acontece en una comunidad mundial de la cual es imposible abdicar, y dado el calibre, la amplia gama y carácter estructural del haz de factores interrelacionados que condicionan la virtualidad de pandemias, se requiere replantear de raíz la institucionalidad con la cual, hasta 2019, se atendían los efectos de la salud pública que desbordan las fronteras nacionales.

En este trabajo se han analizado tres dimensiones que permiten visualizar la necesidad de establecer vínculos diferentes, novedosos, convergentes y complementarios entre ámbitos de políticas que tradicionalmente han sido tratados como disociados, dispares o contrapuestos; dentro de esta interconexión sistémica de políticas, la salud pública debe adquirir una centralidad estratégica en la agenda pública nacional y supranacional.

En primer término, se han examinado los factores propulsores que potencian las enfermedades zoonóticas, que alteran de raíz las interacciones humanas con los reservorios y vectores de microbios animales, mediante el impacto disruptivo de actividades humanas que explotan de manera no sostenible el medio ambiente, en varias dimensiones. De ahí la pertinencia de reactivar las economías latinoamericanas y avanzar hacia una transición socialmente inclusiva, que encare conjuntamente el cambio climático y los retos pandémicos. En América Latina, región predominantemente de ingresos medios, penden, por ello, como espada de Damocles las barreras a las fuentes de liquidez global de recursos, que viabilicen políticas fiscales y monetarias expansivas. Asimismo, se analizó el potencial que pueden tener los acuerdos ambientales en marcha, y con ello el Pacto Verde Europeo, para incrementar la capacidad de prevención en la nueva era epidemiológica, gracias a la incorporación de los riesgos pandémicos de manera transversal en aquellos aspectos que sean pertinentes.

En segundo lugar, se esbozó que la preparación pandémica de los países no es estrictamente atribuible a las dinámicas nacionales de los respectivos Es-

según fabricante. https://ais.paho.org/imm/IM_DosisAdmin-Vacunacion.asp. Los datos respectivos se actualizan semanalmente y lamentablemente no es posible tener acceso a un archivo de los datos previos para poder hacer comparaciones intertemporales.

tados, sino también a su interacción a escala bilateral, regional y multilateral, dentro de un determinado marco institucional. Los países del orbe deben insertarse dentro de una arquitectura internacional de salud más robusta ante pandemias y otras emergencias sanitarias, capaz de predecir, prevenir, evaluar y responder efectivamente de una manera coordinada. De ahí la relevancia de las reformas de la gobernanza a escala global mediante acciones multilaterales, y también a escala nacional y subnacional, y de la normativa en que ellas se sustentan y, con ello, de la OMS, para fortalecerla técnicamente, y para agilizarla, en un mundo que ha experimentado profundas transformaciones tecnológicas, sociales y políticas en las últimas décadas a las que no se ha adaptado adecuadamente. Todo ello es, a su vez, inseparable a que los países otorguen otro calibre y relevancia a la nueva vigilancia epidemiológica.

La cooperación internacional es indispensable para una salud pública global, y crucial para avanzar con mayor celeridad y equidad en la vacunación a escala global, contra lo cual ha conspirado una amplia constelación de fenómenos, de muy diversa naturaleza. El nacionalismo de las vacunas dilapida recursos y debilita logros que serían posibles gracias al manifiesto avance científico. Las desigualdades en el acceso a escala global hacen que no solo el poder económico de las personas y de los países sean determinantes de la escala de vacunación a lo largo y ancho del planeta, sino que conspiran contra el éxito en la lucha contra la pandemia, y postergan riesgosamente su resolución.

Referencias bibliográficas

- ABURTO, J. M. *et al.* (2021): “Quantifying impacts of the COVID-19 pandemic through life-expectancy losses: a population-level study of 29 countries”, *International Journal of Epidemiology*, 2021, pp. 1-12.
- ADHANOM, T. (2021a): “Director-General’s closing remarks at the World Health Assembly”, Ginebra (31 de mayo).
- (2021b): “Address by Dr Tedros Adhanom Ghebreyesus, Director-General WHO”, Seventy-fourth World Health Assembly, A74/3, Agenda item 3 (24 de mayo).
- (2021c): “Vaccine Nationalism Harms Everyone and Protects No One”, *Foreign Policy* (2 de febrero).
- AIRFINITY (2021): *COVID-19 vaccine expiry forecast for 2021 and 2022. Airfinity analysis and forecasts on expiry of doses* (20 de septiembre).

- ANAND, S. (2004): “The concern for equity in health”, en S. ANAND, F. PETER y A. SEN (eds.): *Public Health, Ethics, and Equity*, Oxford University Press.
- BOBADILLA, J. L.; FRENK, J. y LOZANO, R. (1990): “The epidemiologic transition and health priorities”, *The World Bank/Health Sector Priorities Review*, Washington, D.C., inédito.
- CAMERON, E.; NUZZO, J. B. y BELL, J. (coords.) (2019): “Global Health Security Index. Building Collective Action and Accountability”, NTI Initiative y John Hopkins Bloomberg School of Public Health, Center for Health Security (índice desarrollado con The Economist Intelligence Unit).
- CEPAL (2021a): *Lineamientos y propuestas para un plan de autosuficiencia sanitaria para América Latina y el Caribe*, Santiago.
- (2021b): *Estudio Económico de América Latina y el Caribe*, 2021, Santiago.
- (2021c): *Panorama Social de América Latina 2020*, Santiago.
- (2021d): “Financiamiento para el desarrollo en la era de la pandemia de COVID-19 y después. Prioridades de América Latina y el Caribe en la agenda de políticas mundial en materia de financiamiento para el desarrollo”, *Informe espacial Covid-19* n° 10 (marzo).
- CHRISTAKIS, N. (2020): *Apollo’s Arrow. The Profound and Enduring Impact of Corona Virus on the Way we Live*, Nueva York, Hachette Book Group.
- DASZAK, P.; AMUASI, J.; DAS NEVES, C. G.; HAYMAN, D.; KUIKEN, T.; ROCHE, B.; ZAMBRANA-TORRELIO, C.; BUSS, P.; DUNDAROVA, H.; FEFERHOLTZ, Y.; FÖLDVÁRI, G.; IGBINOSA, E.; JUNGLEN, S.; LIU, Q.; SUZAN, G.; UHART, M.; WANNOUS, C.; WOOLASTON, K.; MOSIG REIDL, P.; O’BRIEN, K.; PASCUAL, U.; STOETT, P.; LI, H. y Ngo, H. T. (2020): *Workshop Report on Biodiversity and Pandemics*, Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services (IPBES) Secretariat, Bonn. DOI:10.5281/zenodo. 4147317.
- DOBSON, A.; PIMM, S., HANNAH, L. *et al.* (2021): “Ecology and economics for pandemic prevention”, *Science* 369 (6502), pp. 379-381. Disponible en: <https://science.sciencemag.org/content/369/6502/379.summary>.
- DROSTEN, C. (2021): “The Corona Virus Update, NDR Info, Wissenschaftsredakteurin Korinna Hennig spricht mit dem Leiter der Virologie an der Berliner Charité und Prof. Sandra Ciesek, der Leiterin der Virologie am Universitätsklinikum Frankfurt“. Disponible en: <https://www.ndr.de/nachrichten/info/Coronavirus-Update-Die-Podcast-Folgen-als-Skript,podcastcoronavirus102.html>.
- FMI (2021): “IMF Governors Approve a Historic US\$650 Billion SDR Allocation of Special Drawing Rights”, Washington D.C., *Press release* n° 21/235 (2 de

- agosto). Disponible en: <https://www.imf.org/en/News/Articles/2021/07/30/pr21235-imf-governors-approve-a-historic-us-650-billion-sdr-allocation-of-special-drawing-rights>.
- GLOBAL PREPAREDNESS MONITORING BOARD (GPMB) (2019): *A World at Risk. Annual report on global preparedness for health emergencies*, Ginebra, World Health Organisation (septiembre).
- (2020): *A World in Disorder. Global Preparedness Monitoring Board Annual Report 2020*, Ginebra, World Health Organisation (septiembre).
- HIRSCHMAN, A. (1977): *Salida, voz y lealtad*, México, Fondo de Cultura Económica.
- MICHEL, C.; ADHANOM, T. *et al.* (2021): “COVID-19 shows why united action is needed for more robust international health architecture”, European Council Press release (30 de marzo). Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2021/03/30/pandemic-treaty-op-ed/>.
- MOON, S.; BEZRUKI, A.; BURCI, G. L.; SUNYOTO, T. y VIEIRA, M. (2020): *The Global Governance of Access to Countermeasures*, Report prepared for the Global Preparedness Monitoring Board, Global Health Centre Graduate Institute of International and Development Studies, Ginebra (agosto).
- NACIONES UNIDAS (2015): *Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030*, Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres, Ginebra.
- NUZZO, J.; MULLEN, L.; SNYDER, M.; CICERO, A. e INGLESBY, T. V. (2019): “Preparedness for a High-Impact Respiratory Pathogen Pandemic”, *Johns Hopkins Center for Health Security*, Report commissioned by and prepared for the Global Preparedness Monitoring Board (septiembre).
- O CAMPO, J. A. (2017): *Resetting the International Monetary (Non)System*, Oxford University Press.
- (2021): “El apoyo financiero a los países en desarrollo. Más allá de la crisis, el debate internacional tiene que incluir reformas de largo plazo”, *El Tiempo* (17 de abril).
- OCDE (2021): *Climate finance provided and mobilised by developed countries. Aggregate trends updated with 2019 data*, París.
- PAHO (2021): *Vacunación contra la Covid-19 en las Américas*. Disponible (solo en inglés) en: https://ais.paho.org/imm/IM_DosisAdmin-Vacunacion.asp.
- PANEL INDEPENDIENTE DE PREPARACIÓN Y RESPUESTA FRENTE A LAS PANDEMIAS (2021): *COVID-19: hagamos que sea la última pandemia*, Resumen.
- PELEG, K.; BODAS, M.; HERTELENDY, A. y KIRSCH, T. (2021): “The COVID-19 pandemic challenge to the All-Hazards Approach for disaster planning (2021)”, *International Journal of Disaster Risk Reduction* 55, 102103, Elsevier.

- PHELAN, A. L. y KATZ, R. (2020): *Governance Preparedness: Initial Lessons from COVID-19*, Background report commissioned by the Global Preparedness Monitoring Board, Center for Global Health Science & Security Georgetown University, Washington D. C. (julio).
- PIFARRÉ I AROLAS, H.; ACOSTA, E.; LÓPEZ CASASNOVAS, G.; LO, A.; NICODEMO, C.; RIFFE, T. y MYRSKYLÄ, M. (2021): “Years of life lost to COVID 19 in 81 countries”, *Nature Scientific Reports*, 1:3504. Disponible en: <https://doi.org/10.1038/s41598-021-83040-3>.
- PNUD (2020): *La próxima frontera. El desarrollo humano y el Antropoceno*, Informe Desarrollo Humano 2020, Nueva York, Naciones Unidas.
- PNUMA e INSTITUTO INTERNACIONAL DE INVESTIGACIÓN EN GANADERÍA (ILRI) (2020): *Prevenir próximas pandemias. Zoonosis: cómo romper la cadena de transmisión*, Nairobi. Disponible en: <https://www.unep.org/resources/report/preventing-future-zoonotic-disease-outbreaks-protecting-environment-animals-and>.
- REVIEW COMMITTEE ON THE FUNCTIONING OF THE INTERNATIONAL HEALTH REGULATIONS (2005): DURING THE COVID-19 (2021): *Strengthening preparedness for health emergencies: implementation of the International Health Regulations (2005)*, Report, A74/9 Add.1, Provisional agenda item 17.3 (5 de mayo). Disponible en: <https://www.who.int/teams/ihr/ihr-review-committees/covid-19>.
- (2021): *Response, Interim progress report on Strengthening preparedness for health emergencies: implementation of the International Health Regulations (2005)*, WHO Executive Board 148th session, EB148/19 (12 de enero).
- ROCK, M.; BUNTAIN, B.; HATFIELD, J. M. y HALLGRÍMSSON, B. (2009): “Animal-human connections, ‘one health’ and the syndemic approach to prevention”, Short Report, *Social Science & Medicine* 68, pp. 991-995.
- SANAHUJA, J. A. (2020): “COVID-19: riesgo, pandemia y crisis de gobernanza global”, Madrid, *Anuario CEIPAZ 2019-2020*.
- (2021): “Pacto verde y ‘Doctrina Sinatra’ ¿Por qué son importantes para América Latina?”, *Nueva Sociedad* n° 291 (enero-febrero).
- SECRETARIAT TO THE INDEPENDENT PANEL FOR PANDEMIC PREPAREDNESS AND RESPONSE (2021): *The World Health Organization: an Institutional Review*, Background paper 15, The Independent Panel for Pandemic Preparedness and Response (mayo).
- SEN, A. (2004): “Why health equity?”, en S. ANAND, F. PETER y A. SEN (eds.): *Public Health, Ethics, and Equity*, Nueva York, Oxford University Press.
- SOJO, A. (2017): *Protección social en América Latina. La desigualdad en el banquillo*, Libros de la CEPAL, n° 143, Santiago de Chile (abril). Disponible en:

- <https://www.cepal.org/es/publicaciones/41105-proteccion-social-america-latina-la-desigualdad-banquillo>.
- (2020): “Pandemia y/o pandemónium. Encrucijadas de la salud pública latinoamericana en un mundo global”, *Documentos de Trabajo*, nº 37 (2ª época), Madrid, Fundación Carolina. Disponible en: https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2020/07/DT_FC_37.pdf.
 - THE ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT* (2021): “How much will vaccine inequity cost? A report by The Economist Intelligence Unit”, *Q3 Global Forecast 2021*.
 - THE INDEPENDENT PANEL FOR PANDEMIC PREPAREDNESS AND RESPONSE* (2021a): *COVID-19: Make it the Last Pandemic*. Disponible en: <https://theindependentpanel.org/mainreport/>.
 - (2021b): *How an outbreak became a pandemic. The defining moments of the COVID-19 pandemic*.
 - (2021c): *Second report on progress*, Report prepared for the WHO Executive Board, enero.
 - WORLD HEALTH ORGANIZATION* (2018): *Cop24 Special Report on Health and Climate Change*, Ginebra.

2. América Latina: competencia geopolítica, regionalismo y multilateralismo

Érika M. Rodríguez Pinzón

Profesora en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología
de la Universidad Complutense de Madrid

1. Introducción: América Latina en el mundo

Los años que van de 2020 a 2022 vienen marcados por situaciones que poco tiempo atrás se consideraban inimaginables: la paralización de las grandes economías, la constatación de la fragilidad sanitaria de los sistemas del bienestar o las limitaciones, sin precedentes recientes, de las libertades civiles por cuenta del control de la pandemia y una guerra de agresión de una potencia nuclear contra un país europeo. Si la pandemia nos llevó a replantear el peso de la interdependencia global, un renovado rol de los Estados y la fragilidad de las certezas sobre el desarrollo, la guerra de invasión de Ucrania nos hace volver la vista hacia los desafíos de la seguridad y la defensa en su vertiente más clásica.

En el caso de la pandemia, mientras todo el sistema social se estremecía, solo la ciencia podía aportar soluciones. Sin embargo, el conocimiento y el acceso a la tecnología, como ha ocurrido muchas veces antes, han demostrado su estrecha vinculación con el poder y la política.

En el caso de la guerra, una primera mirada centrada en los actores geopolíticos clásicos, en el poder y la disuasión, da paso a una segunda mirada que advierte sobre las distintas lecturas y posiciones que se construyen en el Sur global alrededor de la confrontación. Una evidencia que supone la ruptura con los paradigmas que buscan retrotraer el análisis a las dicotomías propias de la Guerra Fría.

Para América Latina, las consecuencias de la pandemia y de la guerra, y las sanciones impuestas a Rusia, suponen el recrudecimiento de una situación de crisis económica y social que lleva años consolidándose en la región. A esto se suma la debilidad de los procesos políticos regionales y la débil representación de los intereses latinoamericanos en el sistema internacional. Hace años que la región transita sin brújula entre las turbulencias del sistema internacional.

La crisis económica, la explosión social, las persistentes fallas estructurales y la polarización política se conjugan oscureciendo el panorama regional. Pero si América Latina miraba y mira al mundo con incertidumbre, lo cierto es que hace tiempo que el mundo no mira a América Latina. Más allá de situaciones localizadas, como el Acuerdo de Paz en Colombia de 2016, el deterioro de la situación de Venezuela agudizado desde mediados de 2010, o las múltiples crisis de Haití, la región no despierta interés internacional. Incluso para EE.UU. dejó de ser un foco de atención.

Paradójicamente su situación de “territorio de paz”, es decir, sin guerras internacionales, la alejó de las preocupaciones globales cuando la guerra contra el terror centró todos los focos en los “países que exportaban terrorismo” (Malcorra, 2019). Solo Donald Trump revivió el interés estadounidense en su violento discurso contra la inmigración, identificando al territorio por debajo del Río Bravo con una fuente indiscriminada de amenazas. Mientras tanto, China hacía valer su poder económico, reconfigurando la inversión y las posibilidades de financiación de los países latinoamericanos. La condición de países de renta media también alejó a los latinoamericanos de las políticas de desarrollo. Los donantes concentraron los menguados recursos de la poscrisis financiera en los países más pobres y solo Haití entra en esta categoría en la región.

Sin embargo, al referirnos al futuro del mundo, inevitablemente hay que volver la vista a América Latina: por sus recursos naturales, por el agua, por sus bosques, pero también por sus tendencias demográficas que aún le auguran un saldo de juventud para enfrentar las próximas décadas. No se trata solo de una cuestión de activos; en la reacomodación del sistema internacional también desempeñan un papel relevante la forma en la que actúen los 46 países que componen la región, sus alianzas, y su capacidad para presentar y movilizar sus intereses internacionales. La actual perspectiva, marcada por la pandemia y la reacomodación del sistema internacional es preocupante, pero la región no puede seguir en la sombra.

Este documento presenta el escenario geopolítico actual y revisa a continuación el regionalismo latinoamericano, la relación de la región con las prin-

cipales potencias globales y su posición ante los retos multilaterales. El texto se plantea desde una visión crítica, pero también confiada en que hay opciones para que el papel de América Latina en el mundo redunde en la calidad de vida de sus más de 600 millones de habitantes.

2. Un contexto geopolítico de transición

Nos encontramos ante un cambio de ciclo histórico del sistema internacional (Sanahuja, 2020a), un periodo de profundo reacomodo en el que emergen poderes, se erigen distintas formas de organización y los diversos actores se ven obligados a moverse para encontrar nuevos equilibrios relativos. No tenemos certeza de cuánto tiempo puede tomar un cambio de estas características, ni cuáles son los procesos necesarios para que se reajusten las diferentes dimensiones del sistema internacional. Ciertamente, la brevedad de la historia moderna y contemporánea aún no permite hacer predicciones precisas sobre estos procesos. Sin embargo, estamos completamente seguros de estar atravesando dicho periodo y abundan los análisis sobre la forma hacia la que transita el sistema internacional. Desde diferentes lentes analíticas de las relaciones internacionales se plantean varias hipótesis sobre la forma que está tomando el mundo.

La crisis de 2008 marcó el fin de la globalización, entendida como estructura histórica y orden internacional hegemónico. Esto implica cambios estructurales, tanto en el modelo productivo como en la división internacional del trabajo, y pone en cuestión las instituciones, normas e ideas en las que se basó el orden liberal internacional desde 1990, marcado por el capitalismo de mercado y la globalización (Sanahuja y López Burian, 2020).

El mundo que devino con la posguerra Fría era lo más parecido a un cosmos para Washington: liderazgo global indiscutido, primavera democrática liberal y auge de la economía de mercado (Actis y Malacalza, 2021). Este mundo seguía un patrón de globalización fuertemente regionalizada, que sustentó una particular forma de internacionalismo liberal como orden internacional hegemónico (Sanahuja, 2019a). En ese orden, que parecía dispuesto a proyectar un derrotero cosmopolita, en realidad no existían bases asentadas para la igualación global de las oportunidades y para la disminución de la incertidumbre, sino que se trataba de un espejismo fundado en un optimismo excesivo de las élites occidentales sobre las oportunidades de la globalización.

Nos encontramos en una situación en la que, al romperse los equilibrios previos del orden social, los liderazgos políticos enfrentan la necesidad de decantarse ante distintas opciones de reconstrucción de los nuevos equilibrios o de adaptarse a las nuevas circunstancias. Se trata de una transición del poder en el plano sistémico, en la medida en que hay una disputa entre una potencia en declive y otra en ascenso por la distribución relativa de capacidades materiales, influencia y prestigio, con un componente inherente de conflicto. Un momento histórico, dado que este proceso de cambio tiene lugar a escala global y, a su vez, una coyuntura crítica en medio de una transición de poder que sacude los cimientos del orden mundial liberal en todos los ámbitos (Actis y Malacalza, 2021).

Este planteamiento introduce uno de los debates más relevantes del momento sobre la estructura hacia la que transita el orden internacional: ¿se tratará de una bipolaridad comparable a la de la Guerra Fría o vamos hacia un modelo distinto en el que es imposible que se produzca un desacople total entre China y EE.UU., ni un alineamiento de los demás actores?

Algunos especialistas plantean que el proceso resultante parece ser un nuevo bipolarismo con alto nivel de interdependencia e interconexión global, pero que a diferencia de la Guerra Fría tiende a una baja polaridad, dado que no hay una estructura de bloques rígidos (González, Hirst, Luján, Romero y Tokatlian, 2021). Por su parte, Bywaters, Sepúlveda y Villar Gertner (2021) señalan que, aunque seductora, la lectura de una nueva Guerra Fría es cuando menos prematura dada la multiplicidad de actores y sus tipos, la fragmentación del poder y la creciente complejidad de la gobernanza global. Esta compleja red de interacciones hace imposible plantearse el escenario de predictibilidad y orden que se constituyó tras la Segunda Guerra Mundial. Más aún, incluso si el sistema en configuración fuese de tipo bipolar, la analogía no es automática. Para los autores citados, la Guerra Fría, más que una determinada distribución del poder fue un fenómeno de amplio espectro que estructuró el conflicto político en torno a dos modelos mutuamente excluyentes de progreso. La diferencia crucial es que la disputa entre Washington y Beijing dista de tal alcance, dada la interdependencia económica, que haría altamente costoso un enfrentamiento de tipo Guerra Fría.

Los primeros elementos del análisis apuntan a la complejidad de las redes, relaciones y actores y a la dificultad de que se produzca un desacople entre las dos potencias. Pero lo cierto es que los propios conceptos de polaridad y de bipolaridad resultan conflictivos. Para Kenneth Waltz (1979), un “polo” tiene una posición dominante en todas las dimensiones que fundamentan el poder: población, recursos, economía, fuerza militar, estabilidad política y capacidad or-

ganizativa. El poder relativo sobre esas capacidades puede determinar que el sistema tenga una de estas tres formas: unipolar, bipolar o multipolar (excepcionalmente tripolar).

Como señala Sanahuja (2020a), si se asume dicho marco, el cambio sistémico se limita a esas tres variantes y, por consiguiente, el análisis se centraría en las dinámicas de dominación y dependencia y, en su caso, del equilibrio de poder dentro de un sistema internacional anárquico. Una visión centrada en estas dinámicas no es capaz de entender multidimensionalmente el impacto de los procesos de descolonización que alteraron radicalmente la imagen del mundo, desestima los actores no estatales y los vínculos transnacionales, y descuida las dimensiones no materiales del poder. Asimismo, no es capaz de asimilar los cambios en la economía política internacional a través del ascenso de la globalización. Más aún, la narrativa de la polaridad confunde estructura y agencia, queriendo ver cambios estructurales de ciclo largo donde no hay sino agencia de corto plazo y desconoce su propio rol como discurso de poder, de legitimación de los actores y como factor generativo de las capacidades materiales de ambos bloques (Sanahuja, 2020a).

Desde esta visión crítica, la reacomodación estructural afecta a la agencia en cuanto genera lógicas laxas o difusas de los liderazgos dominantes y, además, conlleva la presencia de diversos tipos de regionalismo y grados de regionalización (Sanahuja, 2017). Es decir, supone una renovación de las estructuras de relacionamiento regional. Así, la geografía de los espacios compartidos vuelve a ser determinante.

Por su parte, Actis y Malacalza (2021) rescatan elementos de la “transición del poder” para dibujar la fase de cambio como la tensión entre dos procesos: “Westfalia”, por un lado, y “mundialización” por el otro. El primero de los procesos pone el acento en los Estados nación, las fronteras, el territorio, la soberanía y el control de los flujos transnacionales. El segundo diluye la noción de frontera, dejando traslucir el papel de los actores no gubernamentales, las grandes corporaciones transnacionales, la banca financiera multinacional, las organizaciones criminales y los movimientos sociales transnacionales de ambientalistas, feministas o de derechos humanos, entre otros.

Estas propuestas analíticas nos llevan a abordar otra de las dimensiones del cambio en el sistema: la crisis de la globalización. Esta ha estado impulsada tanto por factores de estructura como de agencia. Entre los cambios de estructura, se cuentan el cambio social y de expectativas generado por la propia globalización o los cambios tecnológicos, que conllevan una nueva organización

internacional de la producción. Ambos generan tensiones sociales. Entre los factores de agencia, están el ascenso de fuerzas políticas nacionalistas, “iliberales” y de extrema derecha que se nutren del mayor descontento social, el cuestionamiento del multilateralismo y el regionalismo por parte de esos actores políticos, y la posición revisionista de los países emergentes que, en conjunto, dan paso a una nueva competencia geopolítica (Sanahuja, 2019a, 2109b, 2020a).

El debate en curso sobre los procesos que están teniendo lugar en el mundo discute si la crisis de la globalización va a dar lugar al desarrollo de una posglobalización o una desglobalización. Esto es, o bien una globalización que, aunque sigue en desarrollo, tiene nuevas características que la configuran como una fase posterior; o bien una desglobalización interpretada como una posglobalización con rasgos diferentes, alternativos al sistema actual y con nuevos focos de dinamismo.

Cabe pensar incluso en una globalización posoccidental, asiática (Serbin, 2019a), pero con una participación proactiva de potencias y regiones emergentes y reemergentes como India, Rusia, Turquía, Irán o Euroasia (Serbin, 2018). Tal como señala Serbin (2019a), y en consistencia con la formulación de la tensión entre “Westfalia” y “mundialización” planteada por Actis y Malacalza (2021), el proceso genera una contradicción entre la globalización desarrollada en términos de intercambio de bienes, servicios, personas e ideas —en un marco de creciente interdependencia— y una desglobalización que se despliega a través de una fragmentación regional, de órdenes normativos superpuestos y de múltiples dependencias. Y, posiblemente, una confrontación entre el orden liberal internacional establecido y la emergencia de un nuevo orden euroasiático en potencia, que no responde a los valores políticos liberales y que apunta a conformar nuevas modalidades de gobernanza global menos universal y más fragmentada.

Esto supone el cuestionamiento de las normas e instituciones cosmopolitas o liberales y plantea enormes retos para la gobernanza del mundo. Cambiarán las modalidades que asumirán las diferentes formas de cristalización de esa globalización en los ámbitos regional y nacional y, junto a ellas, algunas de las normas y valores asociados con el orden global liberal (Serbin, 2019a).

La tensión ya se ha materializado en los escenarios multilaterales, como en la reunión de la Organización Mundial del Comercio (OMC) de 2017 o en la Organización Mundial de la Salud (OMS), con la aparición de la pandemia global en 2020. En ambos casos, el entonces presidente de EE.UU., Donald Trump, protagonizó la defensa del proteccionismo frente a la defensa de la globalización encarnada por el gobierno chino (Rudd, 2018; Serbin, 2019a).

Siguiendo con Actis y Malacalza (2021), se trata de una situación crítica en la que coexisten fuerzas centrífugas y fuerzas centrípetas del orden internacional, y cuyo principal escenario es la intensificación de la disputa hegemónica entre EE.UU. y China con sus consecuentes turbulencias. Entre ellas, la tendencia global hacia el caos y la entropía, y lo que esto implica en términos de multiplicación y transversalización de los riesgos globales, así como los desafíos geopolíticos, geoeconómicos y geotecnológicos y de nuevas presiones y tensiones en los espacios de autonomía. Volviendo al argumento crítico sobre el enfoque de la polarización, lo que se plantea es que las fuerzas centrífugas y centrípetas crean un escenario internacional marcado por una “rivalidad cooperativa” entre EE.UU. y China, en la que es improbable un desacoplamiento rápido, dada la interdependencia entre sus economías y los costos para ambas partes de una guerra comercial (Nye, 2017, 2020).

En el marco de la “rivalidad cooperativa” entre dos potencias, las regiones surgen como espacios de interrelación y coordinación, lo que lleva a plantear la posibilidad de un sistema multirregional de las relaciones internacionales o la construcción de un orden mundial multilateral regionalizado. Esto supone que el análisis de las relaciones internacionales deba pasar de los dos niveles tradicionales (nacional e internacional) a un modelo analítico que contemple cuatro niveles: el nacional, el internacional, el regional y el interregional, en cuyo contexto la gobernanza global y la multinivel se entrecruzan (Pastrana Buevas y Castro, 2018).

La pandemia, por su parte, actúa como un acelerador de este proceso. Así, tal como señala la CEPAL:

A mediano plazo reforzará dos macro tendencias interrelacionadas que ya se perfilaban anteriormente. La primera es la reducción de la interdependencia productiva, comercial y tecnológica entre las principales economías mundiales, en particular entre los Estados Unidos y Europa, por una parte, y los Estados Unidos y China, por otra. La segunda es hacia un comercio mundial con un menor nivel de apertura, más permeado por consideraciones geopolíticas y de seguridad nacional, con una mayor frecuencia de conflictos y una institucionalidad multilateral debilitada. El resultado neto no será una reversión de la globalización, sino una economía mundial más regionalizada, organizada en torno a tres grandes polos productivos: América del Norte, Europa, y Asia Oriental y Sudoriental (CEPAL, 2021).

En el escenario de órdenes regionales emergentes, América Latina enfrenta en una mala situación estas transformaciones sistémicas por varios motivos, entre ellos: la pérdida de gravitación internacional, su división y fragmentación, y su falta de mecanismos fundamentales de articulación y liderazgos para encabezar la acción colectiva. En un contexto mundial marcado por la incertidumbre, no resulta claro en qué medida América Latina y el Caribe participará en los próximos años de una posible reestructuración de las cadenas de valor globales (CEPAL, 2021). En una perspectiva más amplia que la comercial, se habla, de hecho, de un “vaciamiento latinoamericano”, como la situación de ausencia de liberada de acción colectiva de la región que podría conducir a la pérdida de su condición de agente en el sistema global (González, Hirst, Luján, Romero y Tokatlian, 2021: 51).

3. Regionalismo: de la efervescencia al vaciamiento latinoamericano

La historia común, la cultura y los valores compartidos siempre han sido el eje esencial sobre el cual la integración de América Latina se plantea no solo como deseable, sino como una realidad alcanzable desde el momento mismo en el que se plantearon las independencias.

Hace relativamente poco, en la primera década del siglo XXI, se hablaba de la “efervescencia de la integración regional” de América Latina, una expresión que valoraba la creación de varios espacios de diálogo e integración regional. Dicha efervescencia, se decía, ponía de manifiesto la madurez de una región que buscaba mostrar su independencia de EE.UU. Más allá de las clásicas expresiones anticolonialistas, la explosión de esfuerzos de integración buscaba reconciliar distintas tendencias y posibilitar el acercamiento de las dos grandes potencias regionales, Brasil y México (Shifter, 2012). Sin embargo, solo una década después, la mayoría de los proyectos se han desvanecido.

Como puede verse en la Tabla 1, los esfuerzos de integración han sido constantes y diversos desde mediados del siglo XX. Sin embargo, la larga lista no refleja un proceso de evolución sino de amontonamiento de organizaciones y órdenes regionales, en el que la creación de nuevas entidades no conlleva la supresión de entidades pasadas (Girault, 2019).

La integración regional, en términos estrictos, es el proceso por el cual “los Estados nacionales se mezclan, confunden y fusionan con sus vecinos de modo tal que pierden ciertos atributos fácticos de la soberanía, a la vez que adquieren

TABLA 1. Mecanismos de integración y concertación regional latinoamericana: selección cronológica

Año de creación	Mecanismos/Acuerto	Sigla
1948	Organización de Estados Americanos	OEA
1948	Comisión Económica para América Latina y el Caribe	CEPAL
1957	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales	FLACSO
1959	Banco Interamericano de Desarrollo	BID
1969	Comunidad Andina de Naciones	CAN
1970	Comunidad Andina de Fomento/CAF Banco de Desarrollo	CAF
1973	Comunidad del Caribe	CARICOM
1975	Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe	SELA
1978	Organización del Tratado de Cooperación Amazónica	OTCA
1978	Fondo Latinoamericano de Reservas	FLAR
1980	Asociación Latinoamericana de Integración	ALADI
1983	Grupo de Río	GdR
1983	Grupo de Contadora	GdC
1988	Parlamento Latinoamericano	Parlatino
1991	Mercado Común del Sur	Mercosur
1991	Sistema de la Integración Centroamericana	SICA
1994	Área de Libre Comercio de las Américas	ALCA
1994	Asociación de Estados del Caribe	AEC
2000	Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana	IIRSA
2004	Comunidad Suramericana de Naciones	CSN
2004	Alianza Bolivariana para América/Tratado de Comercio de los Pueblos	ALBA
2005	Secretaría General Iberoamericana	SEGIB
2005	Petrocaribe	Petro Caribe
2007	Arco Pacífico	Arco Pacífico
2007	Banco del Sur	BANCOSUR
2008	Proyecto Mesoamérica	P. Mesoamérica
2008	Cumbre de América Latina para la Integración y el Comercio	CALC
2008	Unión de Naciones Suramericanas	UNASUR
2011	Alianza del Pacífico	AdP
2011	Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe	CELAC
2017	Grupo de Lima	GdL
2019	Foro para el Progreso de América del Sur	PROSUR

Fuente: Elaboración propia con datos de las instituciones y organizaciones.

nuevas técnicas para resolver sus conflictos mutuos” (Haas, 1971: 6, citado en Malamud y Schmitter, 2006). Este proceso implica la creación de instituciones comunes permanentes, capaces de tomar decisiones vinculantes para todos los miembros. Estos son los elementos fundamentales que viabilizan y hacen sostenible el proceso de integración.

Existen otros elementos facilitadores, pero que no crean integración por sí mismos. Algunos de ellos son los flujos comerciales, el fomento del contacto entre las élites, la facilitación de los encuentros o comunicaciones de las personas a través de las fronteras nacionales, o la invención de símbolos de identidad común (Malamud y Schmitter, 2006).

Para iniciar el análisis de los esfuerzos del regionalismo latinoamericano cabe mencionar los dos más antiguos. La creación de la Organización de Estados Americanos (OEA) fue un proceso promovido desde EE.UU., marcado por la tutela de ese país. Su análisis en este trabajo se incluye en el marco de la relación con EE.UU. En cuanto a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), su creación sentó un precedente reseñable como antecedente de los regionalismos latinoamericanos, pues por primera vez se propuso un objetivo y un método de planificación para alcanzarlo (Girault, 2019: 126). De hecho, en la actualidad es el organismo que provee los datos, análisis y metas de las diferentes facetas del desarrollo latinoamericano.

Al margen de la creación de la OEA y la CEPAL, la integración —como esfuerzo desde y para los propios países latinoamericanos— ha tenido tres etapas (según las recogía Andrés Malamud en 2007), tras las cuales se inició un nuevo proceso, el de la reseñada efervescencia, que constituye una cuarta etapa que este texto incorpora.

La primera etapa tuvo lugar hacia el final de la década de los años cincuenta. En esta surgieron la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) y el Mercado Común Centroamericano (MCCA). La segunda se inició a finales de la década de los sesenta con la fundación de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y la Comunidad del Caribe (CARICOM). La tercera etapa se desarrolló a partir de las transiciones democráticas en la década de los ochenta, en paralelo a los procesos de democratización posdictatoriales que tuvieron lugar en muchos países de la región; de allí se remontan la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), el Mercado Común del Sur (Mercosur) y el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) y establece lo que se conoce como “regionalismo abierto”. La cuarta ola —que se añade a las señaladas por Malamud (2007)— sería la de la primera década del siglo XXI, en

la que surgen el ALBA, UNASUR, y más tardíamente la Alianza del Pacífico y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), y constituye el llamado “nuevo regionalismo”.

Partiendo de las teorías contemporáneas de la integración, el intergubernamentalismo liberal y la gobernanza supranacional o neofuncionalismo, Malamud (2007) señalaba dos perspectivas de estudio de la integración regional. Por un lado, la de la integración propiamente dicha, en cuanto proceso de formación de nuevas comunidades políticas. Por otro, la de los mecanismos por medio de los cuales esas comunidades se gobiernan. A grandes rasgos, en los dos casos la integración se impulsa desde la demanda de los sectores inmersos en los intercambios transnacionales. El aumento de la interdependencia los conduce a solicitar a las autoridades que faciliten y regulen los procesos.

En un sentido contrario al que proponen estos enfoques teóricos, en América Latina los procesos de integración han partido mayoritariamente de la oferta estatal y no de la demanda social. Han sido los Estados nacionales, esencialmente los poderes ejecutivos, los que han decidido los tiempos y formas de las estrategias de regionalización. El resultado de este proceso es que los bloques regionales se han caracterizado por un magro nivel de participación de la sociedad civil y sus representantes, y por un bajo grado de institucionalización (Malamud, 2007).

En cierta forma, la idea de unidad regional tradicionalmente se asocia con un destino histórico, y no solo con un instrumento para obtener ventajas de sus contrapartes. No obstante, el elemento instrumental está presente (Briceño Ruiz, 2019: 22); es más, en la tercera etapa predomina dicho componente instrumental. En general, las uniones por interés y necesidad, regidas más por la *realpolitik* que por la solidaridad, caracterizan los casos del SICA, el Mercosur y la CAN, aunque carecerán de suficiente institucionalidad (Malamud, 2007).

En la cuarta etapa, agregada a las referidas por Malamud, predomina una idea sobre cómo debería ser la región. El ascenso de gobiernos progresistas implicó el desarrollo de lo que algunos han denominado un “regionalismo posliberal”, “poshegemónico” o “estratégico” (Sanahuja, 2019b). Esta idea de emancipación hemisférica e integración regional sustentó iniciativas como UNASUR, la CELAC o el ALBA (Caetano y Pose, 2020). En contrapartida, la Alianza del Pacífico se fundó en un pragmatismo centrado en fortalecer los intercambios con el mercado asiático. Sin embargo, las iniciativas de esta cuarta ola de regionalismo también experimentaron los problemas estructurales de la integración regional, junto con otros derivados de su construcción política. Tal como señalan Caetano y Pose:

Chocaron frontalmente con la persistencia de dificultades en la agenda comercial, los problemas para avanzar en proyectos comunes en materia de complementación productiva y en infraestructura, la persistencia de conflictos originados en la divergencia de los proyectos construidos desde el espacio nacional de espaldas a la región, la no superación de las asimetrías de los socios, el incumplimiento frecuente de lo acordado, la emergencia de contenciosos bilaterales, la falta de concertación de posturas en organismos multilaterales o plurilaterales, el solapamiento de las distintas iniciativas, así como los casi nulos avances en materia de agenda externa común (Caetano y Pose, 2020).

Más que a la agudización de los problemas estructurales o la aparición de nuevos problemas, el “nuevo regionalismo” enfrentó un cambio en las condiciones que habían permitido su existencia. Por un lado, finalizó el ciclo económico favorable de las materias primas, que había proporcionado los recursos materiales sobre los que se sustentaron unas políticas exteriores más asertivas y los liderazgos regionales del ciclo posliberal. Por otro, se produjo un giro conservador aupado por el apoyo electoral de las clases medias y un acercamiento al gobierno estadounidense de Donald Trump (Sanahuja, 2019b).

El tránsito hacia la irrelevancia de UNASUR fue justamente posible por esa pérdida de credibilidad, a la que se sumó una falta de anclaje institucional y de arraigo entre los actores de la sociedad civil. Ello facilitó que la creciente polarización política de los gobiernos lo vaciasen de contenido sin costes adicionales. Esto ocurrió a pesar de los éxitos que UNASUR logró en términos de solución de controversias y como foro de acercamiento de posturas, e incluso como instancia de desecuritización de posibles conflictos (Verdes-Montenegro Escánez, 2019). Paradójicamente, los países que renegaron de UNASUR adujeron que era un bloque con “exceso de ideologismo y burocracia”, cuando una de sus características consistía en su capacidad para albergar diferentes ideologías, políticas y economías por más de una década (Frenkel, 2019).

Como señala Sanahuja, las organizaciones internacionales no fracasan por sí solas; son sus Estados miembros quienes definen sus reglas y las hacen funcionar, o las empujan al bloqueo o la inoperancia. En el cuestionamiento de UNASUR, se produjo un proceso de contestación a las normas de respeto “irrestricto” del principio de soberanía y a la regla de la unanimidad para la toma de decisiones, que los propios gobiernos críticos habían aceptado, no por imposición, sino por acuerdo. Más aun, esas mismas reglas aparecen en otros esquemas como la Alianza del Pacífico (Sanahuja, 2019b).

Como alternativa, los gobiernos que salieron de UNASUR promovieron la creación de PROSUR, que, según su declaración inaugural, pretendía conformar “un espacio regional de coordinación y cooperación en materia de infraestructura, energía, salud, defensa, seguridad y manejo de desastres naturales”. Este organismo nació con una cláusula indispensable para todo país que quisiera integrarse: la plena vigencia de la democracia, la separación de poderes en el Estado y el respeto a las libertades fundamentales. Una regla que, paradójicamente, vista la experiencia, en muchas ocasiones hace que las organizaciones regionales terminen convirtiéndose más en un mecanismo protector de los gobiernos que violentan las garantías constitucionales, que en mecanismos de defensa efectiva de la democracia (Closa, Castillo y Palestini, 2016).

Sin embargo, tanto desde el marco político regional como internacional, el planteamiento fundamental de PROSUR parece poco útil. Por un lado, en un escenario necesitado de espacios de diálogo para superar la polarización paralizante de la región, la iniciativa carece de pluralidad. Por otro, en el marco internacional, en el que las regiones parecen abocadas a buscar derroteros propios desligados de los polos, PROSUR se plantea como un proyecto diametralmente opuesto a UNASUR, bajo una lógica de aquiescencia, es decir, de subordinación y acoplamiento, con el objetivo de que los países que lo integran no pierdan los beneficios de sus relaciones con EE.UU. (Frenkel, 2019; Rusell y Tokatlian, 2013). Más allá de su orientación liberal-conservadora, no se diferencia en lo esencial de otras iniciativas ideologizadas y deliberadamente débiles en su institucionalidad, como el ALBA-TCP. Como esta última, es funcional a propósitos de legitimación y movilización política interna, en una lógica de fuerte polarización, más que en términos de cooperación e integración (Sanahuja, 2019b)

Paradójicamente, la iniciativa de PROSUR es un movimiento hacia el vacío. Concretamente hacia el ya señalado “vaciamiento latinoamericano” en cuanto, más que una plataforma para la promoción de la concertación que posibilite la acción colectiva, se trata de un obstáculo para la misma.

4. Los desafíos materiales del regionalismo: asimetrías, independencia y gobernanza

Es importante superar la visión panamericanista o excesivamente suramericanista, reseñando las diferencias entre los diversos ejes de articulación dentro de América Latina; de ahí que se requiera un análisis que distinga entre proce-

sos. De hecho, en el plano geopolítico existen ciertas evidencias que reflejan tales diferencias, como la competición histórica entre el latinoamericanismo, de un lado, y el panamericanismo del otro. Esta ambigüedad resulta clara en el caso de México, del Caribe insular o de los Andes, casos que incluso por su propia ubicación geográfica no se sabe si unen o dividen a la región (Girault, 2019).

Centroamérica, por ejemplo, es un corredor natural compuesto por países pequeños con alto nivel de interdependencia. Esto en parte explica que, a pesar de las dificultades de los países que lo integran, el SICA haya conseguido implantarse obteniendo resultados positivos y sostenidos, aún discretos si se atiende al impacto en el desarrollo socioeconómico de la región.

Los dos ejes de articulación de Sudamérica, el Área Andina y el Cono Sur, guardan grandes diferencias, tanto de estructura geográfica como económica y productiva. Entre estas particularidades diferenciales, destacan el tamaño de los países, o las fracturas entre centro, periferias y fronteras, especialmente en el caso andino. La especialización productiva también diverge: América del Sur se ajusta a un modelo de exportación primaria orientada cada vez más al mercado chino, mientras que el modelo de América Central y México es intensivo en exportaciones manufactureras y de servicios hacia EE.UU. (CEPAL, 2021).

Esta diversidad está ampliamente ligada a la disparidad de los países de la región en materia de distribución y disponibilidad de recursos naturales, y a sus diferencias en el grado de desarrollo, poder político, tamaño y población, y de diseño jurídico-institucional (Ayuso, 2010). Frente a este escenario político y geográfico, cabe preguntarse por las dimensiones que deberían animar a una mayor cooperación intrarregional. Esencialmente, esta puede plantearse en tres áreas: desarrollo económico, autonomía y gobernanza.

4.1. Desarrollo económico

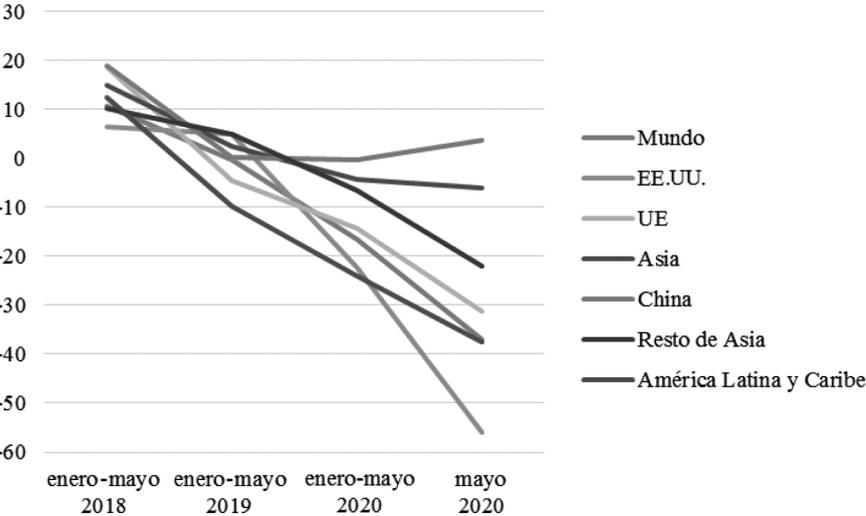
En materia de desarrollo económico, sería esperable que con la integración se alcanzasen indicadores positivos, no solo en términos de inserción internacional de América Latina, sino también en clave de desarrollo humano a escala subregional. Ahora bien, esto supone impulsar una agenda multidimensional de la integración en tres dimensiones: inserción internacional, transformación productiva y desarrollo integral (Briceño Ruiz, 2019: 25).

La asimetría sigue siendo el mayor desafío para afrontar esta agenda, a pesar de que la búsqueda de una solución ha sido parte de la agenda de los organismos de integración y de que se ha intentado abordar con distintas pers-

pectivas e instrumentos. No obstante, el tratamiento se ha enfocado con frecuencia de manera fraccionada y unidimensional, sin una visión integral. En los procesos de integración esto se ha traducido en un incremento de las tensiones y los conflictos internos entre los socios (Ayuso, 2010).

De hecho, en materia de resultados económicos, la situación desincentiva la demanda social de más integración, paralizando el fortalecimiento de los mercados regionales y la reducción de la vulnerabilidad ante los choques externos. Además, como puede verse en el Gráfico 1, la crisis económica que ha supuesto la pandemia ha acentuado la caída del comercio de la región con el mundo y ha ampliado la brecha entre productores y no productores de materias primas.

GRÁFICO 1. Efectos de la pandemia COVID-19 en las exportaciones de la región



Fuente: Elaboración propia con datos de la CEPAL.

Según la CEPAL (2021), a finales de 2020 la mayor contracción de las exportaciones se registraba en aquellas destinadas a la propia región con una caída del 24%. Pero, a consecuencia de la pandemia, también hay caídas en el comercio con otras regiones, constatándose una disminución del 14% y el 13% de exportaciones a EE.UU. y la Unión Europea (UE), respectivamente. Solo las exportaciones a China crecieron un 2%, como resultado del impulso del comercio de productos agrícolas y de minerales y metales, principalmente desde América del Sur.

La diferenciación de la estructura del comercio internacional de las distintas partes de la región resulta, por tanto, clave para entender los incentivos de los procesos de integración. Dado que las exportaciones intrarregionales y a EE.UU. se componen principalmente de manufacturas, y las dirigidas a China corresponden en su mayor parte a productos básicos, el efecto neto implica una tendencia a la reprimarización del comercio exterior regional. Más aún: tal y como señala la CEPAL, la evolución esperada del comercio exterior regional en 2020 apunta a una pérdida de las capacidades productivas en el sector industrial, asociada a la contracción de las exportaciones manufactureras y de las importaciones de bienes de capital e insumos intermedios.

Otra de las tendencias que marcarán el futuro de los regionalismos será el cambio en las cadenas globales de valor, afectadas por la salida del mercado de proveedores, por las relocalizaciones o por un posible paso de los *offshoring* a los *reshoring*. La crisis desatada por el carguero Ever Given en el canal de Suez, en marzo de 2021, sumó otro argumento que llevará a buscar una mayor resiliencia y diversidad en materia de logística. Esto, según la CEPAL (2021), podría abrir oportunidades para aquellos proveedores capaces de brindar servicios diversificados, flexibles y de alto nivel, lo que asimismo podría generar un aliciente para fortalecer la capacidad de coordinación regional y su potencial de complementariedad y eficiencia. En efecto, frente a las citadas asimetrías y la tendencia a la reprimarización, el mercado regional podría fomentar la densificación del tejido productivo y ayudar a reducir la dependencia de las exportaciones de bienes primarios, dada su composición intensiva en manufacturas y la alta presencia de pequeñas y medianas empresas (pymes).

En un escenario de crisis del modelo liberal, la integración es un proceso que —por medio de distintos mecanismos— busca crear espacios de protección frente a un mundo marcado por la incertidumbre y una creciente hostilidad. En un orden *multiplex*, caracterizado por una proliferación de actores que mantienen complejas relaciones de interdependencia, y con múltiples capas de autoridad y liderazgo, la autonomía significa poder relativo dentro del sistema internacional (Acharya, 2018). De hecho, en un entorno de cambio y aparición de nuevos desafíos, el principal dilema del paradigma de “Westfalia” en América Latina procede del siguiente interrogante: ¿cómo ejercer un control efectivo de los entornos terrestres, marítimos, aéreos, cibernéticos y espaciales que, al mismo tiempo, preserve la autonomía en un contexto de declinación pronunciada y de deterioro económico y social? (Actis y Malacalza, 2021).

4.2. *Autonomía*

Desde la anterior pregunta, se plantea la segunda de las dimensiones a abordar: la autonomía, un aspecto que suscita numerosos debates en la región. En la actualidad, la polarización política, las incertidumbres en política exterior tras el legado de Trump y la catalización de las tensiones frente al problema venezolano han reflatado la alineación de algunos países de la región hacia EE.UU., así como la contestación de otros. Pero, en todo caso, dicha alineación política no implica un cierre al comercio e inversión chinos. ¿Qué significa entonces la autonomía para América Latina y como debe conseguirse?

La autonomía es un concepto muy usado en relaciones internacionales; sin embargo, no tiene un único significado. Al menos adquiere tres formas diferentes: la primera, como uno de los principios del modelo westfaliano, junto con la territorialidad, de la cual deriva la regla de no intervención en los asuntos internos de los Estados. La segunda, como condición del Estado nación que posibilita articular y alcanzar metas políticas en forma independiente. La autonomía, en este caso, es un asunto de grado que depende de los atributos de poder duro y blando de los Estados y de las condiciones externas que se les presentan. Y la tercera, como uno de los intereses nacionales objetivos de los Estados (vida, propiedad y libertad); estos pueden definirse en términos de intereses generales de toda la sociedad, de una clase social, de ciertas élites o del propio Estado (Rusell y Tokatlian, 2002).

Estas acepciones del concepto, esencialmente político, de autonomía no son excluyentes, sino que los Estados pueden privilegiar una u otra acepción en función de la situación, el contexto y sus intereses o necesidades. En el escenario de cambio del sistema internacional, se plantean varias opciones de acción en América Latina, ligadas a la forma en la que se interprete la reconfiguración del sistema. Si se rescata la idea de la nueva “Guerra Fría” o de la polaridad, se plantea la posibilidad del “no alineamiento activo” (Fortín, 2020). Si, por el contrario, se atiende a la multipolaridad, complejidad y fragmentación del escenario, la alternativa más adecuada es la “autonomía estratégica” y la diplomacia de flexibilidad, dotada de resiliencia, incrementalidad y agilidad, claves en el nuevo escenario (Bywaters, Sepúlveda y Villar Gertner, 2021)

Dado que los desafíos de la política exterior son esencialmente transnacionales, las estrategias de respuesta deben ser también de carácter transnacional, mediadas por el máximo grado de cooperación posible. Hacen falta acciones concertadas con aliados estatales y no estatales, vía instituciones regionales e internacionales. Bajo estas premisas, el concepto de “autonomía estratégica”

posee al menos tres fortalezas a destacar según Bywaters *et al.*, (2021). En primer lugar, su validez no depende de un determinado diagnóstico del sistema internacional, lo que le permite adaptarse a diversas circunstancias y contextos de decisión. En segundo lugar, dado su carácter estratégico, permite volver a poner el foco tanto en la agencia externa de los Estados como en su capacidad para definir sus estrategias de desarrollo a nivel doméstico. En tercer lugar, la ampliación del margen de “autonomía estratégica” requiere el despliegue de una “diplomacia emprendedora”, caracterizada por un enfoque integrador de políticas a nivel doméstico (*whole-of-government*), la capacidad de innovación e iniciativa diplomática, y la construcción de coaliciones regionales y globales *ad hoc*.

La autonomía que se requiere es, por tanto, contraintuitiva: cuanto más se fortalezca la región, menor será su vulnerabilidad ante influencias o presiones de otros actores o bloques, y mayor su capacidad para afrontar amenazas y desafíos, es decir, de ejercer la autonomía positiva y negativa. La autonomía, por tanto, implica un fortalecimiento de los mercados interiores, de mayor complementariedad productiva y capacidad para actuar de forma coordinada o conjunta en el sistema internacional. Un buen ejemplo son las dificultades de los países de la región para adquirir vacunas contra la COVID-19 que reflejan los costes del unilateralismo ante los desafíos de acceso a bienes esenciales en un marco de competencia global.

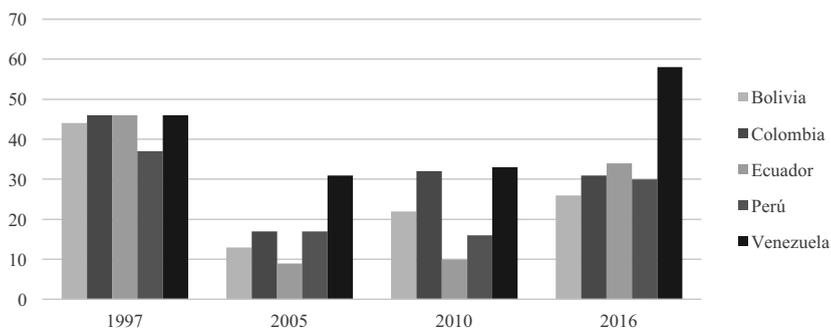
4.3. Gobernanza

Uno de los mayores retos en materia de autonomía es la falta de liderazgos regionales, lo que lleva al tercer reto de la integración: la gobernanza. Una década atrás se teorizaba acerca de la formación de dos clústeres regionales, formados alrededor de México y Brasil. Ninguno de estos dos países tiene hoy un rol de liderazgo en la formulación de propuestas ni en la coordinación de posturas. Mucho menos lo hacen como articuladores del desarrollo económico regional. Tampoco está claro que el debate sobre la integración regional en la sociedad civil pueda influir sobre los gobiernos para encausar una gobernanza efectiva y superar la dinámica de polarización.

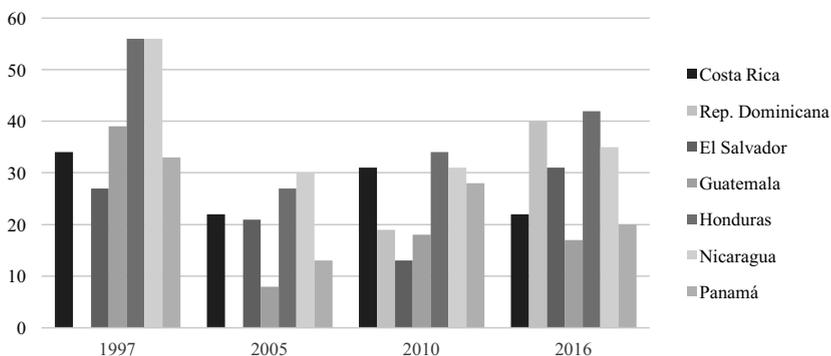
Como se observa en los gráficos, el entusiasmo hacia la integración comercial era más alto a finales de los años noventa que en la actualidad, aunque en algunos países se presenta un repunte. Solo en el caso de Venezuela esta favorabilidad supera el 50%. Llama la atención la disparidad en la evolución del apoyo a la integración comercial al interior de los grupos de países, lo cual hace

GRÁFICO 2. Ciudadanos que responden “muy a favor” a la pregunta: ¿Está usted de acuerdo con la integración comercial con otros países de América Latina?

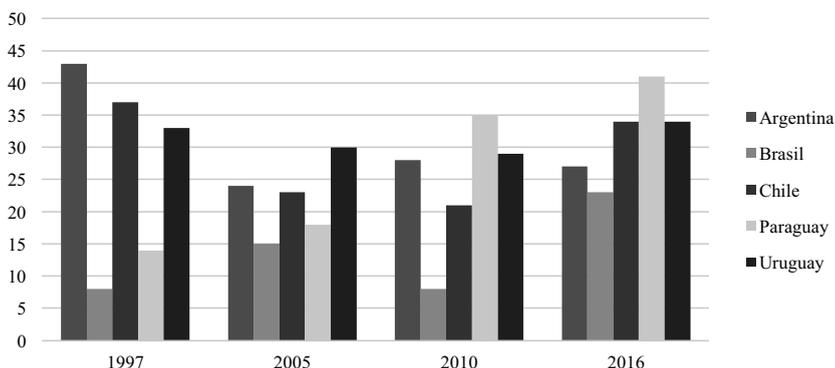
Ciudadanos del Área Andina “muy a favor” de la integración comercial con otros países de América Latina



Ciudadanos de Centroamérica “muy a favor” de la integración comercial con otros países de América Latina



Ciudadanos del Cono Sur “muy a favor” de la integración comercial con otros países de América Latina



Fuente: Elaboración propia con datos del Latinobarómetro (2020).

sospechar que corresponde más a factores políticos internos que a la evolución y resultados de los propios procesos de integración.

En todo caso, es necesario ampliar los beneficios sociales de la integración para fortalecer su demanda social. Estos no pueden estar patrimonializados por las élites extractivas, como beneficiarias del auge de las materias primas. Justamente al contrario, el fortalecimiento de los encadenamientos productivos o del comercio intrarregional tendría que impulsar el apoyo popular, en cuanto son procesos con capacidad de promover una redistribución social de la riqueza. Incluso Chile, uno de los países que con mayor convicción asumió el “regionalismo abierto”, ha visto cómo la entrada en el Tratado Integral y Progresivo de Asociación Transpacífico (TPP, por sus siglas en inglés) supuso otra fuente de protesta social en 2019 (Van Klaveren, 2020). La creación de entornos de apoyo social requiere que los acuerdos de integración se perciban como mecanismos de acceso transversal a sus beneficios, que además mejoren la confianza en las instituciones que los lideran.

Para que esto ocurra y para que la ciudadanía demande y apoye estos procesos, es preciso solucionar los déficits en capacidades institucionales y valorar el aporte social que pueden conllevar. Y es que los procesos de integración a menudo han carecido de sistemas de datos unificados sobre los indicadores sociales y su evolución, o de instancias de información transparente, aparte de que la eficacia de las iniciativas se haya visto socavada por deficiencias de formulación, cumplimiento y recursos (Ayuso, 2010). No solo los beneficios deben ser accesibles a todos, también lo ha de ser la reparación de las inequidades.

5. Venezuela: punto de quiebre de la región

La situación de Venezuela requiere un análisis propio porque representa un punto de quiebre de la región. El país se encuentra en un momento crítico, al que lo ha conducido un régimen no democrático, autoritario y corrupto que ha dilapidado sus recursos, llevando a la mayoría de su población a una situación de pobreza sin precedentes ni paliativos. Desafortunadamente, una oposición dividida tampoco ha sido capaz, hasta ahora, de plantear un proyecto de país ni de crear un camino de salida realista. Este fracaso supone un enorme drama humanitario: más de cuatro millones de personas han dejado el país, la mayoría de ellas sobreviven en penosas condiciones en países vecinos. El 96% de la población venezolana es pobre, el 73% está en condiciones de pobreza extrema y

la precariedad de las condiciones de vida ha llevado a situaciones como la reaparición de enfermedades antes controladas o el aumento en la mortalidad materna e infantil.

Venezuela recuerda lo que fue simbólicamente Colombia a principios de siglo: un ejemplo de fracaso que entonces se agitaba bajo la idea de la “colombianización” y ahora bajo el riesgo de “volvemos como Venezuela”. En los debates de la política interna de EE.UU., Colombia o España, Venezuela es un arma arrojada que sirve para embarrar el debate público y agitar el fantasma del fracaso de un proyecto de izquierda populista. Pero Venezuela es más que eso: no es solo el fracaso del proyecto político, es también el resultado de un sistema rentista, de la desigualdad estructural, de la debilidad y cooptación de las instituciones y de la incapacidad de la región para gestionar sus problemas sin atrincherarse en polos de interesada atribución ideológica.

En la región, la alineación de fuerzas llevó a que los países se agrupasen según su postura frente al régimen, y a que los gobiernos críticos —de centro y centro derecha— se unieran en el Grupo de Lima (GL). La salida de Argentina del GL tras la llegada de un nuevo gobierno es una muestra de que se trata más de un grupo ideológico que de una instancia preocupada verdaderamente por la búsqueda de una solución sostenible a la situación.

La polarización alrededor del caso venezolano materializa, además, la disputa entre EE.UU., China y Rusia (sin que pueda compararse con las guerras *proxy*, subsidiarias, tan características del periodo de Guerra Fría). Este caso, de hecho, supone un argumento más en contra de la idea de la bipolaridad: Rusia se ha involucrado más con el régimen venezolano, en términos militares; China por su parte, ha ido moderando su apoyo al régimen y mantiene un perfil bajo en la defensa de uno de sus mayores deudores en la región. EE.UU., por su parte, tampoco ha arriesgado mucho en términos efectivos. El gobierno de Trump agitó la posibilidad de la salida militar, sin que esta tuviera una base real, lo cual influyó fuertemente en el fracaso del intento de negociación establecido en Barbados en 2019. Una parte de la oposición venezolana creía que había una opción de fuerza para terminar con Maduro y su gobierno. Muy poco tiempo después se dio cuenta de que ni EE.UU. estaba por comprometerse en tan arriesgada empresa, ni los países vecinos —Colombia y Brasil— podían descuidar su situación interna para apoyar el plan. Asimismo, y muy especialmente, las filas del ejército venezolano en su amplísima mayoría siguen siendo leales al régimen, lo cual hace imposible cualquier intento de levantamiento interno.

Todos los actores saben que solo hay una salida viable: una negociación que conlleve a unas elecciones con garantías y transparencia. El camino para conseguirlo, sin embargo, está lleno de dificultades y de intereses individuales. Desde enero de 2021 se ha abierto nuevamente una puerta al diálogo que, a julio del mismo año, ha permitido plantear la entrada de Venezuela en el Programa Mundial de Alimentos de la ONU, una opción que había rechazado durante varios años. Igualmente, se ha dado un primer signo hacia la “normalización” de los procesos democráticos con el nombramiento de un Consejo Nacional Electoral. En la apertura de un nuevo proceso de negociación con sede en México confluye un consenso entre EE.UU. y la UE de cara a la posibilidad de suavizar las sanciones y posibilitar la participación de la oposición en un proceso electoral. No puede dejar de señalarse, en este caso, la importancia del cambio de postura de la Casa Blanca, no solo por la radical diferencia entre Donald Trump y Joe Biden, sino por la convergencia entre la Casa Blanca y el Departamento de Estado, rota durante el anterior periodo presidencial.

El actual proceso de diálogo, mediado por Noruega, ha sido impulsado por la UE y asumido por EE.UU. y se ha establecido como un instrumento con el que se pretenden alcanzar, poco a poco, acuerdos parciales. Y si bien una buena parte de las claves de presión está en manos de la UE y EE.UU., la región latinoamericana no puede ni debe quedar al margen. Como se ha indicado, México tendrá un papel destacado y es de esperar que Argentina también lo tenga; con todo, el apoyo de otros gobiernos sería altamente deseable. España puede ser asimismo un actor muy relevante del proceso, tanto por su capacidad de apoyar la construcción de consensos entre los latinoamericanos como en la búsqueda de apoyos europeos.

6. China y América Latina

A finales de la década de 2000, cuando ya se advertía el creciente poder de China y su interés por estrechar sus relaciones comerciales con América Latina, desde España se aludía con frecuencia al rol de triangulación que podía ejercer entre la región y el país asiático. El tiempo ha demostrado que China no necesitaba ninguna ayuda para entrar en América Latina y hacer amigos en la región. En la actualidad es su segundo socio comercial, por delante de la UE. Concretamente, China ideó en los años noventa el establecimiento de relaciones es-

tratégicas con algunos países de la comunidad internacional. En la concepción china, no se trata de construir una relación de fidelidad, sino de establecer un marco de entendimiento preferente basado en la gestión de intereses económicos compartidos y que, por tanto, afecte tanto a países como a organizaciones internacionales (Ríos, 2019)

La presencia china en América Latina viene creciendo desde principios del siglo XXI y se afianzó tras la crisis financiera internacional de 2008. La caída de la demanda por parte de la UE y EE.UU. se suplió con el creciente comercio de materias primas con China, lo que llevó a América Latina a la citada reprimarización. Más adelante, el revisionismo y el proteccionismo que el presidente Trump promovió desde 2016, abrió oportunidades para que China y otros actores impulsasen un orden internacional menos liberal, basado en modelos normativos “iliberales” (Serbin, 2019b).

No toda la región tiene la misma importancia para China y ello se refleja en las dinámicas de uno y otro signo que sostiene con algunos países. Aun así, China se esfuerza por mostrar un trato formalmente equitativo al margen de la significación de cada país en función de su tamaño, población o magnitud del PIB. Sin embargo, esta realidad diferenciada implica ajustes inevitables en su enfoque. Desde la perspectiva latinoamericana, China no supone lo mismo para cada país; basta contemplar el valor de las respectivas balanzas comerciales. Esto influye a la hora de reflexionar a propósito del tipo de relación a establecer con Beijing (Ríos, 2019)

En la presencia creciente de China en la región cabe observar, al menos, dos factores determinantes. El primero radica en la estructura productiva y comercial. Como se ha explicado, los países de Sudamérica tienen una mayor relación con China que los de Centroamérica, los cuales tienen un mayor encadenamiento productivo con el norte del continente. El segundo consiste en el acceso al crédito y a la financiación de infraestructuras, un rol en el que China ha ganado un papel predominante, especialmente en algunos países de la región. Desde 2005, China ha emitido más de 136.000 millones de dólares en crédito a América Latina (Myers y Ray, 2021).

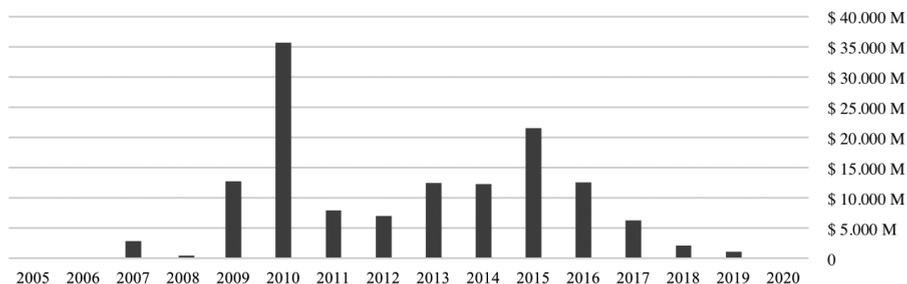
Como puede verse en la Tabla 2, los créditos asignados entre 2005 y 2019, destinados a proyectos, se han concentrado en algunos países y no en toda la región. Venezuela encabeza la lista, con más de 62.200 millones de dólares, seguida de lejos por Brasil y Ecuador.

TABLA 2. Financiación china de proyectos en América Latina por área (2005-2020)

País	Monto US\$)	Nº total de créditos	Energía	Infraestructura	Minería	Otros
Venezuela	\$62.200M	17	12	2	2	1
Brasil	\$29.700M	12	8	2	0	2
Ecuador	\$18.400M	15	6	2		7
Argentina	\$17.100M	12	3	5		4
Bolivia	\$3.400M	10	2	3	1	4
México	\$1.000M	1	1	0	0	0
República Dominicana	\$600M	1	1			
Surinam	\$580M	4		3		1
Costa Rica	\$395M	1		1		
Cuba	\$240M	3	2	1		
Guyana	\$214M	3		3		
Perú	\$50M	1		1		

Fuente: Elaboración propia con datos de *The Dialogue*, China-Latin America Finance Databases 2021.

GRÁFICO 3. Financiamiento chino de proyectos en América Latina



Fuente: Elaboración propia con datos de *The Dialogue*, China-Latin America Finance Databases 2021.

Con todo, según refleja el Gráfico 3, se ha producido una disminución de la actividad crediticia china desde 2015 y una paralización en 2020. El monto actual de préstamos soberanos de China ya no supera al de los otros grandes bancos de desarrollo. De este modo, a partir de 2019, los préstamos soberanos del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) a América Latina superaron el monto de China durante el mismo periodo. Esto, según un informe del Centro de Políticas de Desarrollo Global e Inter-American Dialogue, tiene varias explicaciones.

Concretamente en 2020, y ante la llegada de la COVID-19, tanto el Banco de Desarrollo de China (CDB, por sus siglas en inglés) como el Banco de Importaciones y Exportaciones de China (Eximbank) se centraron en gran medida en abordar los desafíos asociados con la gestión de proyectos afectados por la pandemia, incluso mediante la emisión de préstamos de capital de trabajo y la financiación de bajo costo a empresas chinas que operan en el extranjero. Por otro lado, esta situación parece ser temporal. Así, también en 2020, se iniciaron los contactos para un posible préstamo de 2.400 millones de dólares a Ecuador. Además, en julio de 2020, el ministro de Relaciones Exteriores de China, Wang Yi, anunció que el país ofrecería 1.000 millones de dólares en préstamos a los gobiernos de América Latina para ayudarles en la compra de vacunas.

De esta forma, según Myers y Ray (2021), el efecto combinado de la actividad de los bancos políticos chinos, las iniciativas de cofinanciamiento, el financiamiento de los bancos comerciales y otras formas de préstamos, garantizarán una presencia financiera china considerable en la región en los próximos años, potencialmente en una variedad más amplia de proyectos a través de sus tres fondos regionales: el Fondo de Inversión de Cooperación Industrial China-América Latina (Fondo CLAI), el Fondo de Cooperación China-América Latina (Fondo CLAC) y el Programa de Préstamos Especiales para Infraestructura China-América Latina.

Bajo esta perspectiva, resulta interesante analizar la estructura de los empréstitos concedidos, según sus objetivos. La mayor parte son proyectos de energía, seguidos por los de infraestructuras. La entrada de China en América Latina ha permitido ampliar el conjunto de opciones disponibles para la financiación de los países. De esta forma pueden, o bien acceder a mejores condiciones, o bien evitar las condicionalidades de índole política y macroeconómica, pero también los requerimientos ambientales o legales.

Esta distribución de la financiación en determinadas áreas es consistente con la tendencia de la inversión extranjera directa (IED) china. Este país ha con-

centrado su interés en la adquisición de empresas de industrias extractivas y de la agroindustria, de generación de energía, de servicios básicos (electricidad, gas y agua) y de infraestructura. Dado que el escenario mundial se ha vuelto más complejo debido a las disputas comerciales, tecnológicas y de política de seguridad —que involucran a EE.UU., China y la UE—, la inversión se dirige hacia sectores menos afectados por tales disputas.

Xulio Ríos advierte que se debe tener presente que China y EE.UU. no compiten por las exportaciones de América Latina, ni por inversiones. Estas relaciones económicas operan bajo la rigidez de la oferta y la demanda. Sin embargo, EE.UU. se ha esforzado por promocionar un discurso muy crítico con la política china en la región aludiendo a la “trampa de deuda”, a la pésima calidad de sus intervenciones o acusándola de prácticas económicas “depredadoras”. América Latina es uno de los escenarios más relevantes en el que se ha visibilizado el aumento de la conflictividad entre EE.UU. y China. La competencia planteada por los secretarios de Estado de EE.UU. apunta a la rivalidad por la influencia política, lo que tampoco parece resultar muy realista dadas las características de la cultura política en la región. La eventual intención de EE.UU. de involucrar a América Latina en su guerra comercial con China no tiene sustento económico (Ríos, 2020).

EE.UU. plantea su disputa con China en términos de bipolaridad y, por ende, apela a la necesidad de propender por alineaciones regionales. Esto lleva a que sea necesario acercarse con mayor cuidado a las características y calidad de la presencia China en la región y ampliar la mirada sobre sus riesgos y oportunidades.

6.1. ¿Palanca del desarrollo o nuevo riesgo de dependencia?

Uno de los principales marcos analíticos de la relación entre América Latina y EE.UU. ha sido la teoría de la dependencia. Stallings (2020) planteó asimismo un análisis de las relaciones entre América Latina y China a partir de un enfoque de dependencia, en tres dimensiones: mercado o comercio, influencia (*leverage*) y relacionamiento (*linkage*). Su planteamiento le permitía distinguir grupos de países latinoamericanos según su relación con China.

En el primero se encuentran aquellos países que han aceptado las reglas impuestas por China, al aceptar contratos algo opacos, lo que amplió la capacidad de influencia y presión de China por encima del contexto del mercado, que incluso se reforzó debido a los problemas de dichos países para acceder a los mercados de capitales internacionales. En este grupo están, o han estado, Ve-

nezuela, Bolivia, Ecuador (bajo Correa), Argentina (bajo los Kirchner) y probablemente Perú (bajo Humala).

Este tipo de relaciones comerciales involucraban, en algunos casos, a países con importantes productos de exportación, obligados a reembolsar préstamos e incluso comprometiendo la producción petrolera, como sucedió con Ecuador. En estos casos predominó un enfoque de alineación, puesto que tales gobiernos se identificaban con la perspectiva política china (Stallings, 2020) o porque, al menos, buscaban distanciarse políticamente de EE.UU.

En otros países de la región los mecanismos de dependencia son diferentes. Se trata de países que se precian de seguir reglas transparentes y estándares internacionales de gobernanza. En este grupo se encuentran Chile, Colombia, Costa Rica, México, Uruguay y Brasil (la mayor parte del tiempo). Dado que estos países no necesitan a China tanto como los anteriores, tienen más poder para negociar las reglas del juego y llevan los acuerdos a un terreno de gobernanza internacional del comercio que mejora la calidad de la relación (Wise, 2020). En esas circunstancias los mercados se han vuelto más importantes y la influencia es menor.

Tras este análisis, Stallings (2020) se pregunta si las relaciones con China han promovido un desarrollo más independiente y de mejor calidad. La respuesta básica a las dos cuestiones es no. Las relaciones con China han debilitado el desarrollo independiente y no han ayudado al desarrollo inclusivo. Lo que China ha hecho es promover mercados y capital financiero que han dado tasas de crecimiento positivas durante un tiempo. Pero la calidad de ese crecimiento es problemática.

El énfasis desproporcionado en la exportación de recursos naturales en Sudamérica y la incapacidad para competir con las exportaciones industriales chinas han debilitado las industrias propias, que han sobrevivido difícilmente, y se ha sometido a los países a un crecimiento volátil por la fluctuación de los precios de las materias primas. Esto, además, tiene efectos negativos en el empleo, a lo que se suma el coste ambiental.

China además no ha apostado por apoyar a los países latinoamericanos en su principal interés —aumentar el valor añadido de su producción y, especialmente, de sus exportaciones— y destaca el poco apoyo ofrecido a las empresas latinoamericanas que quieren invertir en China (Stallings, 2020: 68). Ciertamente, China ha contribuido a la construcción de infraestructuras indispensables para el desarrollo de la región. Sin embargo, hay que prestar atención a este proceso, analizando el uso de compañías y mano de obra china, y el devenir de los proyectos.

En general, el acceso a la financiación internacional, ha sido problemático en América Latina al venir marcado por condicionalidades políticas y macroeconómicas del Consenso de Washington que han afectado tanto a las políticas de desarrollo como a la autonomía. Por ello, la financiación china sin condiciones de este tipo ha sido una opción atractiva, especialmente para aquellos países con problemas para acceder a las fuentes tradicionales y que buscan hacer inversiones de gran calado. Según recuerda Ríos:

América Latina forma parte de los objetivos a futuro de China. Y China representa para la región una oportunidad para la mejora de la infraestructura, de la capacidad productiva, de la formación de cuadros técnicos, incluso del desarrollo de una economía más atenta al medio ambiente y que mejore la conectividad y la gobernanza, tópicos que se han incorporado con fuerza a la propia transformación que está experimentando el país oriental. Habida cuenta de que se ha convertido en un actor que ayuda a la mejora de la estabilidad en todos los órdenes, pese a la subsistencia de dudas y reservas, es prácticamente unánime en la región la percepción de que habría que tener muy poca visión de futuro para poner coto a las relaciones con China (Ríos, 2019).

La financiación china puede apalancar el crecimiento y el desarrollo, pero también puede convertirse en una maldición en manos de gobiernos inescrupulosos o ineptos. Según señala Gallagher (2021), la irresponsabilidad fiscal hace más dependiente a la economía de la volatilidad de los recursos extractivos en un contexto global de riesgo de crisis. El caso de la construcción de la presa Coca Codo Sinclair en Ecuador es un ejemplo extremo, pero revelador. En 2006 el gobierno de Ecuador acudió a China para construir su mayor proyecto energético. Este país le prestó miles de millones de dólares, con una tasa superior a la habitual, y con la obligatoriedad de contratar empresas chinas para llevar a cabo la obra (Kraus y Clifford, 2018). El país también aceptó vender por anticipado a China el 90% de su producción petrolera. La obra duplicó su volumen por decisión del gobierno, sin estudios previos y a pesar de los muchos reparos que suscitaban su factibilidad y su sostenibilidad financiera, ambiental e incluso geológica. En la actualidad, muchos de los responsables políticos ecuatorianos del proyecto están en la cárcel acusados de corrupción y una vez terminada la obra, tan solo opera a la mitad de su capacidad y enfrenta numerosos riesgos.

A finales de la década de 2010, el gobierno de Ecuador, incapaz de hacer frente a las deudas dada la caída del precio del petróleo —entre otros problemas—, intentó imponer duras reformas económicas que despertaron las protestas sociales de 2019. La imposibilidad de ampliar el margen fiscal llevó al país a buscar la financiación de la Corporación Financiera de Desarrollo Internacional de EE.UU. (DFC). Esta le concedió 3,500 millones de dólares en enero de 2021 para que hiciese frente a sus deudas con China, a cambio de que excluyese a las compañías chinas de sus redes de telecomunicaciones (Europa Press, 2021).

La experiencia ecuatoriana muestra que todos los préstamos tienen condiciones y que la deficiente gestión de los recursos puede hacer que estas tengan resultados muy costosos. Asimismo, revela que la aparición de los recursos de China no significa salir de los ciclos de déficit y de subdesarrollo si no se adoptan criterios de transparencia, calidad técnica, responsabilidad política y demás atributos de la acción del Estado.

Otra evidencia a tener en cuenta es que China actúa igual que otros prestamistas, esto es, favoreciendo sus intereses en el ciclo de la inversión, participando en proyectos sin licitación competitiva, que benefician a sus empresas y proveedores. Sin embargo, corresponde a los gobiernos latinoamericanos y al sector privado pensar las implicaciones de este tipo de relaciones. Un requerimiento clave es mostrarse menos pasivo en la relación vis a vis con China, tanto en la estrategia unilateral como en la multilateral. No se puede culpar al gigante asiático por la situación de la región (Stallings, 2020). China sigue sus intereses, y los países latinoamericanos tienen que definir cuáles son los suyos y cómo conseguirlos (Gallagher, 2016).

Para cerrar este apartado es indispensable hacer referencia a la diplomacia sanitaria china, muy especialmente a raíz de la pandemia de COVID-19, pero que corresponde a un esfuerzo de largo aliento. De hecho, China se ha vuelto más proactiva en la gobernanza global de la salud desde principios de siglo. Desde luego, sus motivaciones y objetivos van más allá de la voluntad de mejorar la salud y la seguridad humana en los países en desarrollo. A decir de Rubio y Vadell (2020), se trata de una forma de poder blando que cumple objetivos de política interna y externa, incluida la seguridad sanitaria, el crecimiento económico y los intereses comerciales. Esta estrategia representa un anticipo de la proyección de la Ruta de la Seda sanitaria, una faceta complementaria a la diplomacia económica que está también configurando una nueva geopolítica sanitaria en la región.

Tanto la “diplomacia de las mascarillas” como la de “las vacunas” son ejemplos claros del *soft power* chino. Ante la lentitud de EE.UU. y la UE para liberar las patentes y la monopolización de las vacunas desarrolladas en Occidente por parte de los países ricos, tanto Rusia como China están teniendo un rol muy relevante por su actitud proclive a llevar las vacunas a los países de renta media y baja. Así, han diseñado planes para que estos puedan acceder a ellas e incluso han puesto a su disposición créditos para adquirirlas (Malamud y Núñez, 2021). De hecho, hasta el 70% de las vacunas que se han inoculado en algunos países de América Latina son chinas.

Esta estrategia consiguió buenos resultados y afianzó la presencia china, mayormente, y rusa, en menor medida, incluso en países que hasta ahora se habían mantenido distantes por sus diferencias ideológicas con China, como Brasil, Chile o Colombia. Más aun, Beijing ha usado su estatus de máximo proveedor de vacunas en la región para sus intereses, ahondando por ejemplo en el aislamiento diplomático de Taiwán. De esta forma, Honduras y Paraguay, los dos países que mantienen lazos formales con la isla, no han recibido vacunas chinas. En cambio Brasil, que había planteado la posibilidad de bloquear a Huawei como un gesto hacia EE.UU., ha cesado en este empeño temiendo las repercusiones que podría tener en su acceso a las vacunas chinas (Stuenkel, 2021).

7. EE.UU. y América Latina

Ante la ola de regionalismo de la primera década del siglo XXI, instituido a través de proyectos como UNASUR, CELAC o el ALBA, la influencia del gobierno estadounidense en América Latina pasó por un momento crítico. De hecho, en una histórica decisión en 2009, la OEA aprobó el retorno de Cuba a la organización tras su sanción en plena Guerra Fría. EE.UU. intentaba reaccionar al intento de crear un espacio regional sin EE.UU.

En 2013, el secretario de Estado John Kerry sostenía que la doctrina Monroe había terminado y que la relación que EE.UU. buscaba con América Latina era una en la que los Estados se vieran como iguales, compartiendo responsabilidades y cooperando en asuntos de seguridad. La retórica multilateralista del gobierno de Obama pretendía reposicionar a los estadounidenses frente a una región que, en buena medida, había dado un giro progresista: aupada por un ciclo económico favorable, construía sistemas de integración propios y atraía cada vez más el interés de otras potencias (Mongerfeld, 2019).

Sin embargo, la política de Obama no fue del todo rupturista en relación con América Latina, como tampoco lo fue respecto del marco dominante de la política exterior estadounidense. Igualmente, tampoco se espera que en la actualidad lo sea la del presidente Joe Biden. La política exterior de EE.UU. ha sido, en términos generales, bastante coherente con una lógica realista de razón de Estado determinada por su percepción de su papel en el mundo y de sus propios intereses. Asimismo, ha utilizado de forma combinada mecanismos de coerción y de poder blando en sus relaciones exteriores.

En cierta forma, la Administración Obama hizo un ejercicio de equilibrio para conjugar sus intereses en seguridad —localizados en el Norte de África y Oriente Medio— y mantener alguna coherencia con su discurso multilateralista y de reforzamiento del papel normativo liberal. Esto llevó al denominado “multilateralismo desatento” hacia América Latina, donde las buenas intenciones no siempre recibían el esfuerzo necesario dada la prioridad de atender otros flancos (Biderbost, Boscán y Calvo, 2018).

En la propuesta multilateral de Obama hacia la región cabe reseñar la estrategia de seguridad Plan Mérida, los 11 acuerdos de libre comercio firmados o la Caribbean Energy Security Strategy, que se anticipaba al impacto de la crisis venezolana en la seguridad energética del Caribe. Asimismo, debe resaltarse que Obama visitó la región en 16 ocasiones —incluida la histórica visita a Cuba— y participó en la Cumbre de las Américas de 2009.

No obstante, los esfuerzos por cuidar la relación hemisférica no podían contrarrestar el ascenso silencioso, pero determinado, de China y Rusia en la región. Las prioridades económicas fueron abriéndole el paso a China mientras la política estadounidense atendía insuficientemente los desafíos regionales, especialmente el de la contestación a su influencia.

Al asumir la presidencia, Trump resucitó el relato de “buenos y malos” que caracterizó la política de George W. Bush (Ayuso, 2019a), aunque con una dialéctica desmedida e incendiaria. A lo largo de su mandato, Trump aplicó instrumentos de coerción, como los aranceles, para moldear posturas y lanzó una ofensiva para controlar organismos multilaterales regionales en detrimento de su consuetudinario liderazgo latinoamericano. EE.UU. se convirtió en un activo detractor del multilateralismo, instaurando un aislacionismo proteccionista en el que la idea de lo americano (estadounidense) era cerrada y excluyente. Pero esto, lejos de generar estabilidad, abrió numerosos frentes de confrontación, como reflejó la concepción de América Latina como una región esencialmente emisaria de emigrantes.

La política de Biden, en sus primeros meses de mandato se ha caracterizado por su bajo interés en retomar las iniciativas de Obama y su poca acción en cuestiones estratégicas de la región. La puesta en marcha del diálogo en Venezuela, el asesinato del presidente haitiano y la desestabilización de este país, y las protestas ciudadanas en Cuba a mediados de 2021 urgen a EE.UU. a reactivar su política con la región y a tomar decisiones más allá de su enfrentamiento geoestratégico con China.

7.1. La particular relación entre EE.UU., México y Centroamérica

México y América Central requieren una atención especial. La relación de EE.UU. con sus vecinos del sur está determinada por dos factores: el comercial y el migratorio. En primer lugar, EE.UU. es el principal socio comercial en una estructura a la que difícilmente pueden incorporarse a corto plazo otros socios relevantes (de hecho, China se convirtió para México en un competidor que le desplaza en el mercado estadounidense).

Pues bien, en el caso mexicano, se renegoció el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) que finalmente fue remplazado por el Tratado entre México, EE.UU. y Canadá (T-MEC), lo que ha suscitado una enorme incertidumbre. Quizá el resultado final pueda contribuir al desarrollo de México a medio plazo, a partir del establecimiento de medidas para proteger los derechos de los obreros. Además, las reglas ambientales son un buen punto de partida para mejorar la calidad del trabajo y el modelo económico del país. Sin embargo, no está claro cómo México podrá asumir esos retos sin perder mayor competitividad (Castañeda, 2020).

En segundo lugar aparece la cuestión migratoria. El problema de la migración del Triángulo Norte, cuya expresión más dramática es la de las caravanas de migrantes, se origina lejos de la frontera estadounidense. Pero ni México ni los países del Triángulo Norte son capaces de proveer protección o de garantizar el acceso a los medios de vida necesarios a sus ciudadanos. Evidentemente, el modelo económico, la fragilidad de las democracias y la estrecha relación entre élites y corrupción están en el centro del problema.

El gobierno de Trump, en línea con su discurso de campaña, intentó alejar el problema de su frontera, desmontando los sistemas de atención y desviando los flujos hacia otros países de la región. Se presionó a Guatemala y México para que se adaptasen a la figura de “tercer país seguro”. Esta figura surge en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y busca redistribuir la carga

de los países que reciben más solicitudes de asilo a otros que tengan capacidades para recibir a los solicitantes y garanticen su protección y calidad de vida. Evidentemente, ni Guatemala ni México tienen esas capacidades, en cuanto ellos mismos son países emisores de migrantes.

Trump le dio dos opciones a México: convertirse en tercer país seguro o ser castigado con la imposición de aranceles del 5% a todos los productos que envía a EE.UU. Finalmente, el presidente López Obrador se comprometió a crear el programa Quédate en México para acoger a solicitantes de asilo. También garantizó a EE.UU. el despliegue de 6.000 efectivos de la Guardia Nacional en la frontera con Guatemala para contribuir a la vigilancia y el control migratorio, además de otras medidas. Por su parte, Guatemala aceptó asimismo ser tercer país seguro.

Con todo, al final de su mandato, y de cara a las elecciones de 2020, la retórica de Donald Trump no retomó la “amenaza” de la inmigración hispana como principal eje. La crisis de la COVID-19 y la emergencia del movimiento Black Lives Matter pasaron a ser el foco del debate y de la polarización. Así, el candidato Trump de 2020 se centró en lograr la máxima movilización de los afines, además de poner en entredicho la neutralidad del sistema electoral. De hecho, apeló incluso a la comunidad hispana en EE.UU. diferenciándola de la afroamericana e instrumentalizando la situación de Venezuela como un revulsivo.

Con la llegada de Biden, la cuestión migratoria se ha tensionado más, debido a que el presidente ha prometido regularizar la situación de los migrantes indocumentados. El gobierno se enfrenta así a un incremento del número de personas en la frontera, pero con los instrumentos de atención diezmados. Y, aunque el inicio de su mandato no se ha caracterizado por cambios de orientación bruscos, Biden tendrá que afrontar el cumplimiento de sus promesas en un tema que —de no solventarse política y legalmente— continuará presionando al gobierno.

Sobra decir que, pese al volumen e impacto de los flujos migratorios en Centroamérica y Sudamérica, no existe un foro de diálogo regional, ni un intento de coordinación de posturas entre los países latinoamericanos. En diciembre de 2018 se firmó el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular de Naciones Unidas, conocido como Pacto Mundial sobre Migración. Se trata de un acuerdo que no equivale a un tratado internacional y no tiene carácter vinculante. Sin embargo, Chile y la República Dominicana se abstuvieron de firmarlo. Como ha señalado Van Klaveren (2020), la actitud dominicana no sorprende por su tratamiento de la migración haitiana. En cambio el caso chi-

leno es más sorprendente. El gobierno de Chile había participado en las negociaciones del acuerdo e incluso se había comprometido a firmarlo, modificando su posición en el último momento. El argumento del gobierno incidió en que el Pacto Migratorio “incentiva la migración irregular” y “afecta al derecho soberano”. Por lo demás, la actitud de Ecuador, Perú y Chile frente a la migración venezolana ha sido singularmente dura y cuestionable, en especial si se compara con la del país que más migrantes venezolanos ha recibido, Colombia, que ha lanzado ambiciosas medidas para su protección.

7.2. Agencia y alineamiento en la relación con EE.UU.

El proceso electoral y la victoria “en diferido” de Biden, así como la toma del Capitolio del 6 de enero de 2021, reflejan las dificultades que atraviesa no solo EE.UU., sino el modelo democrático liberal. Y es que, aunque el presidente retome la agenda multilateralista, afronta enormes retos internos, en un país dividido y en el que muchas instituciones fueron deliberadamente debilitadas. De cara al exterior, además, debe reconstruir relaciones de confianza, restablecer su poder blando y reimpulsar coaliciones para gestionar desafíos multilaterales. De la Administración Biden se esperaba un cambio de tono y una mayor predictibilidad. Sin embargo, en algunas dimensiones relevantes el fondo de la política estadounidense no va a cambiar, empezando por lo que atañe a la competición con China y su visión de un escenario bipolar.

En este sentido, Lowenthal (2021) acierta cuando afirma que el gobierno de Biden no puede prometer convincentemente que rescatará a la región, ni proponer un nuevo curso para las relaciones de EE.UU. con los países latinoamericanos, aunque sí puede revertir algunas actitudes y políticas contraproducentes que impuso Trump. Asimismo, puede compartir con los países de la región puntos de vista sobre cómo responder a un mundo de cambios profundos y tener en cuenta a Latinoamérica en sus enfoques sobre asuntos prioritarios.

En este nuevo escenario los interrogantes a analizar son: ¿hasta qué punto la capacidad de influencia estadounidense se mantiene? y ¿hasta qué punto las relaciones con EE.UU. están determinadas por la agencia e intereses de los gobiernos latinoamericanos?

Friedman y Long (2017), en su análisis sobre la dinámica de las relaciones asimétricas, proponen una visión más compleja de lo habitual en las relaciones EE.UU.-América Latina. Señalan que la independencia de los líderes latinoamericanos ha sido mucho mayor de lo que muchos observadores suponían, in-

cluso aunque siempre intenten evitar una confrontación directa. También sugieren que una política unilateralista de EE.UU. podría ser ruinoso para este país. En esta línea, se ha visto cómo los países latinoamericanos respondieron a los embates y al unilateralismo de Trump mediante diversas estrategias, aun sin hacer frente común. Es más, gobiernos de ideología tan dispar como México y Brasil sostuvieron una buena relación con Donald Trump, y la elección de Biden ha supuesto un revés en su estrategia (Rodríguez Pinzón, 2021a).

Como se ha indicado tanto en relación con el regionalismo como en las relaciones con China, el matiz ideológico tiene un peso relevante, pero relativo, en la construcción de alianzas de los gobiernos. Para todos se han amplificado las opciones (Long y Friedman, 2017). Y así, aunque sean cada vez más individualistas y menos proclives a embarcarse en proyectos regionales, sus relaciones se construyen menos en alineaciones estrictas y más en geometrías variables. Incluso los gobiernos tradicionalmente alineados con EE.UU. recurrirán a China o a otros actores si es necesario, como, por ejemplo, ha ocurrido con Chile o Colombia frente a la necesidad de vacunas en 2021.

La misma creación de PROSUR respondió a una lógica de alineamiento, pero no necesariamente de sumisión. Este foro está ligado a los intereses de los gobiernos en defensa de su proyecto ideológico y a la utilización de Venezuela como elemento de diferenciación ante el sistema regional y, muy especialmente, ante el electorado propio. Desafortunadamente, estos proyectos de alineamiento no contribuyen a la construcción de espacios de solución, y encierran una peligrosa tentativa de repliegue de la región cuando el momento requiere justamente de una ampliación de relaciones (Heine, 2021).

Para EE.UU. sería más valiosa una América Latina propositiva y con capacidad de establecer un diálogo plural, en lugar de alentar una disputa ideológica que tiene riesgos para todos. Malacalza (2020) trae a colación la doctrina Truman, señalando cómo esta no estableció una división entre comunismo y capitalismo, sino entre democracia y autoritarismo, una grieta que está hoy en ascenso con la postura dura que mantiene Biden hacia China. Pero esta no debería ser la mirada que domine la región, más aún en un contexto de creciente polarización y fortalecimiento de las posiciones belicistas, propia de halcones.

A esto debe añadirse que la contestación más violenta a la democracia y al orden liberal proviene del interior del sistema. El ascenso de las derechas neopatriotas —que vieron en Donald Trump a su principal representante— cuestiona el orden liberal desde dentro, mientras China y su sistema autoritario no enfrenta el mismo desafío (Sanahuja y López Burian, 2020).

7.3. *El sistema interamericano*

La relación entre EE.UU. y América Latina está institucionalizada a través del sistema interamericano, constituido por un conjunto de instrumentos e instituciones: el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), la Organización de Estados Americanos (OEA), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y, desde 2001, la Carta Democrática Interamericana (CDI).

Los países latinoamericanos participaron de forma activa en la estructuración del sistema, que, contrariamente a lo que se presupone, no se redujo a la proyección de la hegemonía e intereses de EE.UU., sino que recibió una gran cantidad de aportes latinoamericanos (Long, 2020). Muchas de estas contribuciones fueron, por insistencia de América Latina, incorporadas tempranamente como principios del sistema de Naciones Unidas (Van Klaveren, 2020).

A pesar de muchas tensiones, el sistema interamericano se preservó durante décadas. Sin embargo, dada la asimetría entre la región y EE.UU., y el intervencionismo de este país, se ha cuestionado el rol y la legitimidad del sistema como principal escenario de debate sobre los desafíos regionales. Ello estuvo en la base de los procesos de integración que tuvieron lugar a principios del siglo XXI. Sin embargo, los reseñados proyectos de UNASUR y CELAC no se consolidaron como instituciones alternativas sólidas, aunque asentaron la idea de que, de existir voluntad, América Latina podría disponer de su propio sistema regional al margen de EE.UU.

Con todo, Juan Gabriel Tokatlian (2020), sostiene que el mayor intento de transformación del sistema interamericano lo planteó el propio gobierno de EE.UU. bajo la presidencia de Trump y con el apoyo de un buen número de gobiernos de la región. Hay tres ejemplos de este ejercicio de poder estadounidense (a los casos señalados por Tokatlian, se añade el preocupante papel de la OEA ante las elecciones bolivianas de noviembre de 2019, como se verá más adelante).

El primero es la activación del TIAR para el caso venezolano. Ello, a decir del autor, ubicó a la región en la “alta política” mundial, al identificar una suerte de peligro para la seguridad internacional inserta en el doble marco de la guerra contra el terrorismo y contra las drogas; a su vez, agitó como en la Guerra Fría el regreso de la idea del “cambio de régimen”. Ante la situación de Venezuela, la OEA y, más concretamente, su secretario general, ha ejercido un papel muy activo y controvertido. De hecho, se la ha acusado de actuar como una parte más en el conflicto y no como un organismo facilitador.

El segundo ejemplo alude al sistema de derechos humanos, concretamente a la CIDH. Más allá de que los gobiernos afectados critiquen los informes o sentencias de la Corte, se observa un cuestionamiento de fondo que no se limita a esa objeción (esperable), sino que se extiende a los países que apoyaban al sistema, y que se beneficiaron de su acción cuando tuvieron que luchar por recuperar sus democracias (Tokatlian, 2020). Esto sienta un precedente muy peligroso en uno de los organismos más importantes del sistema, orientado a garantizar el respeto de los derechos humanos de los ciudadanos.

El tercer ejemplo fue el de la elección del presidente del BID, proceso en el que el gobierno de Trump acabó con la norma consuetudinaria de nombramiento de una figura latinoamericana. Apoyado con los votos de la mayoría de los países latinoamericanos, Trump impuso a su candidato, Mauricio Claver-Carone. Esta decisión tiene varias dimensiones. La primera radica en el control del BID en un momento en el que el acceso al crédito es más importante que nunca y China compite fuertemente en esta área. La segunda consiste en la visibilización de la capacidad de EE.UU. de romper un consenso no escrito y, por extensión, de reflejar la posición subordinada de los países latinoamericanos que no cuestionaron desde dentro este hecho.

La elección del presidente del BID se convirtió en una lucha de fuerzas en la que los países que intentaron presentar candidatos propios tuvieron que ceder ante el alineamiento con EE.UU. de 15 países latinoamericanos, sin quedar claro en qué les beneficiaba. La UE, como miembro del BID, cuestionó el proceso buscando una dilación que pudiera restablecer el balance de fuerzas, pero finalmente la decisión de México de apoyar a EE.UU. cerró toda posibilidad.

Finalmente, hay que señalar el papel de la OEA en la ruptura institucional en Bolivia como uno de los eventos más preocupantes sobre la reputación de la institución. El presidente, Evo Morales, que buscaba una reelección desoyendo los resultados de un referendo que le eran contrarios, llegaba además debilitado y con un Órgano Electoral Plurinacional cuestionado por una supuesta falta de autonomía. El ajustado resultado en los comicios contra Carlos Mesa levantó las alarmas y la animosidad de los bandos. La OEA jugó entonces un papel crucial. Desde el primer momento, cuestionó la integridad del proceso electoral. El elemento central de su crítica fue que hubo manipulación de los resultados electorales de la primera vuelta el mismo día de la elección para otorgarle a Morales un margen mayor al 10% respecto a Mesa. Se trataba de una conclusión basada en inferencias estadísticas que la Misión de Observación Electoral (MOE) tomó como concluyentes y nunca revisó, y

que los expertos en análisis estadístico electoral han cuestionado (Saltalamacchia, 2020).

Morales renunció a la presidencia del país tras la “sugerencia de las Fuerzas Armadas”, alentadas por el informe de fraude electoral publicado por la OEA. Así se precipitó la ruptura del orden constitucional y la toma del poder por parte de la vicepresidenta segunda Jeanine Áñez. El gran problema radica en que la Organización, “una autoridad internacional supuestamente neutral, concluyó de manera ‘contundente’ que los resultados electorales estaban viciados, alentando a cada paso la inestabilidad” (Saltalamacchia, 2020: 4). Finalmente, Bolivia realizó unas elecciones y regresó a la normalidad democrática, no sin pagar un alto coste humano y político. La OEA, por su parte, perdió credibilidad institucional y legitimidad, lo cual es lamentable, no solamente para la institución, sino para una región necesitada de instituciones transparentes, fuertes y legítimas.

8. La Unión Europea y América Latina

En este apartado se esbozarán someramente algunas de las principales características de las relaciones entre la UE y América Latina. La UE es el tercer socio comercial más importante de América Latina y el Caribe, por detrás de EE.UU. y China, mientras que América Latina es para la Unión el quinto de los socios comerciales. La UE es también la principal fuente de IED en América Latina y el Caribe. A pesar del aumento del comercio con China, la UE mantiene un papel imprescindible en la región, no solo por las cifras económicas, sino por las disposiciones formales de sus acuerdos, que incluyen estándares elevados en materia de calidad institucional, laboral y medioambiental.

Asimismo, un aspecto muy relevante de la relación birregional es el de la cooperación al desarrollo por medio de la cual la UE ha contribuido al fortalecimiento de la democracia en la región, así como al desarrollo social, forjándose fuertes lazos institucionales basados en la comunidad de intereses y valores. La UE es el mayor donante de cooperación en la región, en un momento en que la mayoría de los países de América Latina están clasificados como de renta media.

Desde el punto de vista interno, la UE —aun como el bloque regional más avanzado del mundo— ha enfrentado enormes desafíos en los últimos años: la crisis financiera, la crisis migratoria de los refugiados de Siria y de otros procedentes del África Subsahariana, el terrorismo internacional, la emergencia de gobiernos que cuestionan el proyecto europeo, el Brexit, y el auge de movimien-

tos populistas y euroescépticos (Müller *et al.*, 2017). A ello se añaden las dificultades de sus relaciones con EE.UU. durante la presidencia de Trump, la relación con China y, por supuesto, la pandemia, que ha tenido en Europa uno de sus peores escenarios.

Consciente de sus desafíos, la UE está intentando adaptarse a la reacomodación del sistema internacional, y ha planteado como necesidad lograr una mayor “autonomía estratégica”. Así lo recogía ya la Estrategia Global de la UE de 2016 (Unión Europea, 2016) y este concepto se ha convertido en el elemento central de su política exterior. En esta situación, la relación con América Latina plantea una oportunidad. Las dos regiones buscan su soberanía estratégica, compartiendo visiones e institucionalidades semejantes y una evidente necesidad de actuar como bloques regionales.

En su relación con América Latina, la UE siempre abogó e intentó favorecer el interregionalismo y durante más de 30 años ha promovido la creación de una red de “Acuerdos de Asociación”. Dada la cambiante situación de los esfuerzos de integración en América Latina, la UE optó por actuar bajo los parámetros del “regionalismo abierto” (Sanahuja, 2020b), El más reciente de estos esfuerzos es la firma de un Acuerdo de Libre Comercio con el Mercosur, una negociación que ha llevado más de 20 años y que nuevamente se ha vuelto a bloquear por algunas reticencias a nivel europeo y la difícil articulación de los intereses de los países del Cono Sur.

8.1. La difícil construcción del espacio iberoamericano

La cercanía histórica, cultural y política de España y Portugal con América Latina ha llevado a la creación de un espacio propio, iberoamericano, con su propio sistema institucional. Este sistema, además de formalizar la relación entre sus miembros, refuerza las relaciones eurolatinoamericanas. Como no podía ser de otra forma, este espacio aprovecha las afinidades de sus miembros para plantear una cooperación sobre varios anclajes: el diálogo político, la educación, la justicia, la cooperación técnica y, de manera muy especial, la cultura.

El sistema iberoamericano está compuesto por los países de la península ibérica y los países de América Latina. Institucionalmente se ha constituido a través de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI), el Organismo Internacional de Juventud para Iberoamérica (OIJ), la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS) y la Conferencia de Ministros de Justicia de los Países Iberoamericanos (COM-

JIB). No cabe minusvalorar los aportes de estas instituciones al espacio iberoamericano, que lo mantienen vivo y configuran sistemas de cooperación, intercambio de experiencias, producción cultural o mejora de calidad de la educación. Dentro del conjunto de las instituciones regionales, son de las más sólidas y consolidadas, y operan de forma no competitiva con otros procesos.

Sin embargo, a pesar de las afinidades y los avances, la relación iberoamericana se ha ido ralentizando desde la década de 2000, bien porque se fueron priorizando otros proyectos, bien porque los gobiernos latinoamericanos menos comprometidos con la integración regional tampoco han apostado por dotar de mayor contenido a su relación con la península.

Ante este marco, la promoción española del iberoamericanismo resulta difícil, y más aún si se tiene en cuenta que el principal objetivo de la política exterior española radica en su europeización, lo que contrasta con la idea de una identidad iberoamericana (Del Arenal, 2015). Además, el iberoamericanismo no puede limitarse a ser un proyecto meramente español. Esto se hizo todavía más evidente durante la crisis financiera de 2008, en la que se demostró que el sobrepeso de España hace vulnerable el proyecto. Es más, este sobrepeso lo ata a la voluntad de sus gobiernos y a sus giros con respecto a la relación con América Latina (más estrecha y prioritaria para los gobiernos socialistas e instrumental para los gobiernos del Partido Popular).

El iberoamericanismo es importante y su fortalecimiento representaría un activo ante la salida de la pandemia en la medida en que podría suponer la digitalización de las dimensiones indicadas —cultural, educativa y diplomática—, además de robustecer las modalidades de la cooperación Sur-Sur y Triangular. En este sentido, en un nuevo entorno productivo, dominado por la digitalización y marcado por la competencia entre bloques, la lengua y los valores comunes son un activo político y económico de primer orden.

9. Otros actores que despuntan en la región

Hay otros actores globales que han empezado a tener un papel muy relevante en sus relaciones con América Latina. Entre ellos se encuentra, en primer lugar, Rusia, cuya presencia geopolítica se ha desplegado con fuerza en la región.

Tras su papel durante la Guerra Fría y, sobre todo, a partir de mediados de los años 2000, Rusia ha retornado gradualmente a la región, bajo el liderazgo de Vladimir Putin. Según Rouvinski (2020) es posible identificar varias claves del cambio que

comenzó a implementar a partir de ese momento el líder ruso. Destaca el fortalecimiento de las capacidades del Estado para diseñar y llevar a cabo una política exterior que permitiera al gobierno alcanzar los objetivos establecidos para influir, frente a la OTAN, en Europa del Este, el Cáucaso y Asia Central. En este contexto, América Latina y el Caribe resultó ser un escenario idóneo en el que, en el curso de dos décadas, el país ha logrado ser reconocido como uno de los actores más relevantes de su vida política. Rusia tiene ahora relaciones diplomáticas con todos los países latinoamericanos y sus ciudadanos pueden viajar sin necesidad de visado por la región.

Además de sus esfuerzos diplomáticos, Rusia fue muy activa en la generación de información, muy especialmente en la construcción de visiones e interpretaciones de la realidad política alternativas a las promovidas por Occidente. Por lo demás, en el plano militar y geopolítico, y por primera vez después de la retirada del contingente soviético en Cuba a principios de los años noventa, hay presencia de uniformados rusos en el hemisferio occidental, concretamente en Venezuela (Rouvinski, 2020). El acercamiento ruso a América Latina es, de hecho, parte de una estrategia internacional más amplia que pretende que el país alcance estatus de gran potencia, con capacidad para socavar el liderazgo de EE.UU. (Secrieru, 2021). Asimismo, Rusia, al igual que China, usó el desarrollo de su propia vacuna (Sputnik V) para ampliar sus relaciones con países que tenían dificultades de acceso.

El ataque ruso a Ucrania se convirtió en la confirmación más brutal de que Rusia, y su líder Vladimir Putin, no está dispuesta a jugar un papel periférico en la redefinición del sistema internacional y de que sus esfuerzos por mejorar su presencia en otras regiones del mundo hacían parte de una estrategia más amplia.

La respuesta de los gobiernos latinoamericanos a la guerra ha sido, mayoritariamente, de adhesión a las declaraciones promovidas desde la ONU. Sin embargo, destacan los gobiernos que se han posicionado del lado de Rusia: Nicaragua, Venezuela, Bolivia y, de una forma menos contundente, Cuba; en la neutralidad por omisión se encontraría El Salvador. Al analizar la política interna de los países llaman la atención las diversas tomas de posición que reflejan las pugnas políticas internas, entre gobiernos y oposiciones, incluso en el marco de coaliciones de gobierno, sean progresistas o conservadoras (Sanahuja, Stefanoni y Verdes, 2022).

Mas allá de Rusia, hay otras potencias medias, como Turquía o Israel, que pretenden ampliar sus espacios de influencia en la región, aprovechando la polarización existente. Turquía se ha acercado a América Latina, tanto a través del comercio —en una primera etapa— como mediante la búsqueda de espacios políticos acordes al giro euroasiático que ha dado el país (González Levaggi, 2019).

Israel, por su parte, acumula una larga relación con la región, aún marcada por los altibajos políticos derivados del reconocimiento del Estado palestino por parte de los gobiernos de izquierda. Con todo, los intereses económicos de Israel han tenido un buen anclaje, y el país ha firmado acuerdos de libre comercio con Colombia, Panamá y el Mercosur. En clave de política internacional, América Latina es la región con mayor representación diplomática en Jerusalén, después de que EE.UU. trasladara su embajada.

Por último, India y Japón figuran asimismo como dos potencias medias que están volviendo a tener peso en la región, y que buscan articular geometrías de relacionamiento en las que América Latina puede tener un papel relevante. A su vez, no cabe olvidar la progresiva consolidación de un nuevo centro de gravitación global: la Gran Eurasia, un espacio en el que confluyen y se conjugan factores de poder tradicionales y poderes emergentes (Serbin, 2019b).

10. Regionalismo, multilateralismo y agencia ante los desafíos globales

10.1. El cambio climático

Al margen de los proyectos de integración, es importante aludir —por su importancia ante el reto ambiental y su impacto en la región— al Acuerdo de Escazú y también a otros acuerdos e instituciones relacionados con la posición de América Latina ante los desafíos mundiales.

El Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (Acuerdo de Escazú) inicia su andadura en 2012. Se trata de un tratado multilateral y cooperativo que tiene como objetivo avanzar en materia de transparencia, información, participación y acceso a la justicia, así como en protección de los defensores de derechos humanos en tales cuestiones. El texto definitivo se acordó en 2018, tras un largo debate no exento de controversias. Se emplearon argumentaciones forzadas o malas interpretaciones para alargar las negociaciones, distorsionando el espíritu del acuerdo ante la opinión pública y bloqueando su aprobación en algunos parlamentos nacionales (Astroza y Nalegach, 2020). En marzo de 2021, lo habían ratificado 12 países de la región.

Las dificultades en la aprobación revelan la lucha de algunos sectores que ven en peligro sus intereses particulares. La protección ambiental y la garantía de respeto de los derechos humanos, vinculada a esta, implican cambios sobre

la forma en que hasta ahora se han distribuido los beneficios y las externalidades de la riqueza medioambiental latinoamericana. Esta cuestión siempre ha estado en el centro de la polémica, por las grandes vulneraciones que se han producido sobre los derechos humanos, el acceso desigual y la concentración de los beneficios, y la represión de toda crítica hacia el modelo extractivo. Como dato relevante, cabe apuntar el caso de gobierno de Colombia, que, tras su negativa inicial a firmarlo, al final lo hizo por la presión de las movilizaciones sociales de 2019. Sin embargo, el Congreso se negó a ratificarlo en junio de 2021.

Ante la urgencia del cambio climático, es imperativo que los Estados tomen medidas; ello, asimismo, va a condicionar las prioridades de los distintos bloques regionales. China, por ejemplo, se está esforzando en transformar su matriz energética y reverdecer su desarrollo. Sin embargo, aún está lejos de convertir dicho interés en una impronta de su relación con América Latina. Por su parte, el cambio de gobierno en EE.UU. hace prever que el medio ambiente volverá a la agenda multilateral. La UE, por último, sí que ha tomado una acción decidida por convertir la lucha contra el cambio climático en una línea fundamental de su política interior y exterior.

En América Latina, el gobierno de Brasil representa, como se ha señalado, el principal escollo para avanzar en cuestiones ambientales. El gobierno del país más grande de la región —poseedor de la mayor reserva vegetal del mundo en la Amazonia— simboliza a una derecha neopatriota, negacionista del cambio climático y de otros estándares deseables, que considera estos asuntos como parte de un entramado de intereses marxistas encubiertos (Van Klaveren, 2020).

Un ejemplo lo refleja el caso de la celebración de la COP25. Por razones presupuestarias, Brasil renunció a albergar la Conferencia de Estados Parte de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático correspondiente a 2019, conocida como COP25. Chile tomó el testigo, aunque finalmente no pudo cumplir por las protestas sociales que estallaron en 2019. La irrelevancia global de la región se cronificaba, incluso ante oportunidades para paliarla. Finalmente, España salvó la celebración de la cumbre, si bien no se obtuvieron grandes avances políticos por la reticencia de países como Australia, China, India y, precisamente, Brasil.

10.2. El combate al narcotráfico

Otro punto importante de la agenda de América Latina es la política de control de las drogas ilícitas y el crimen organizado. En 2016 se celebró la Asamblea Es-

pecial de Naciones Unidas (UNGASS, por sus siglas en inglés) para tratar este asunto. La Asamblea se celebró tres años antes de lo previsto (2019) por solicitud de tres países: Colombia, México y Guatemala. Su objetivo era conseguir un cambio profundo en la política internacional de drogas, alterando el énfasis del combate a la oferta en beneficio de enfoques más amplios y con menos efectos colaterales.

Ante la progresiva despenalización del consumo de cannabis en algunos países y en parte de EE.UU., se entendía que el momento era propicio. Sin embargo, el resultado fue una leve apertura a la interpretación de los acuerdos vinculantes. La llegada de Trump a la Casa Blanca y el cambio de tendencia política en algunos países de la región animaron a los tres países señalados a pedir el adelanto de la cita. A pesar de que el narcotráfico sigue causando estragos en la región, países como Colombia han vuelto a centrarse en la reducción de hectáreas de cultivos de coca como único objetivo y han asumido el mandato estadounidense de usar medios de erradicación masiva que generan enormes costes sociales y ambientales (Rodríguez Pinzón, 2015).

Actualmente, la iniciativa regional para liderar un debate global sobre este tema está muerta. Las primeras acciones de Biden en EE.UU. no parecen encarar el cambio en la política de drogas como una prioridad, mucho menos como un debate que deba abrirse, y los países afectados por la estructura de la guerra contra las drogas no están dispuestos a plantear conjuntamente este asunto en la agenda internacional.

10.3. La regulación del comercio global y la crisis económica

Históricamente, los países latinoamericanos han apoyado el régimen internacional de comercio, a través del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés) y la Organización Mundial del Comercio (OMC). También han participado destacadamente en las negociaciones de la Ronda de Doha y han tenido un papel muy relevante en las coaliciones de países que aspiran a ampliar el acceso a los mercados agrícolas y reducir las distorsiones del sector, como el Grupo de Cairns, el Grupo de Negociación sobre Productos Tropicales y el Grupo de los 20 (Rodríguez Mendoza, 2016: 8, en Van Klaveren, 2020).

Sin embargo, la OMC ha experimentado una profunda crisis por su incapacidad para ejercer su función de foro para las negociaciones entre sus miembros. Este problema tiene raíces institucionales y procedimentales, además de

causas materiales y políticas, que se han profundizado por la “crisis de la globalización”. Esta crisis ha acentuado los condicionantes negativos para el avance de mecanismos de cooperación en las negociaciones comerciales internacionales, y ha conducido a un trilema entre tres dimensiones de los acuerdos: legitimidad, eficacia y profundidad (Zelicovich, 2019).

Ante la complejidad y lentitud de las negociaciones globales, y por estar igualmente inmersos en la crisis de la globalización —en muchos casos desde una postura de “contestación” al orden multilateral—, los países latinoamericanos han asumido un enfoque de “regionalismo abierto”. Esto se traduce en iniciativas para emprender negociaciones bilaterales en función de sus intereses. México, Chile, Perú, Colombia y los países centroamericanos han sido los primeros en seguir esta política. Los socios mayoritarios del Mercosur han sido más reticentes, prosiguiendo su negociación con la UE, aún no cerrada (sin embargo, la decisión de Uruguay de no supeditarse al Mercosur y establecer acuerdos comerciales bilaterales es un golpe al acuerdo). Por su parte, Chile, Perú y México negociaron el TPP que contó con la participación de EE.UU., hasta que se retiró con Trump.

Cabe por último subrayar las consecuencias que va a afrontar la región a causa de la COVID-19. América Latina será la región más afectada por la crisis económica producida por la pandemia. Los efectos sociales están siendo devastadores, los sistemas productivos van a tardar mucho tiempo en recuperarse y se prevé que 300 millones de personas engrasen las cifras de pobreza. Además, la pandemia llegó a la región en un momento de desaceleración, en un mal momento para acometer reformas fiscales que den mayor margen de gasto público. Ciertamente, los gobiernos han hecho enormes esfuerzos activando sistemas de transferencias para que las familias pudieran sobrevivir a los confinamientos y al cierre de la economía. Sin embargo, los recursos y el margen de gasto son muy limitados, y se va a necesitar apoyo para estimular sus economías y superar los déficits.

El problema de los países de la región se agrava, puesto que, al ser países de renta media, tienen mayores dificultades para obtener recursos y el apoyo necesario para superar la crisis. Esta situación ha sido discutida en numerosos foros, y tanto España como algunos países de América Latina han promovido la petición de acceso a fondos de organismos internacionales. En este sentido, el Gobierno de España convocó una conferencia de alto nivel en junio de 2020 para tratar la cuestión con sus homólogos latinoamericanos. Asimismo, la Secretaría General de la CEPAL, la SEGIB y otros organismos regionales se ha im-

plicado profundamente en hacer que esta cuestión se trate en instancias como el G20. La Cumbre Iberoamericana en Andorra de 2021 también tuvo este asunto entre sus prioridades.

A pesar de que el acceso al crédito depende de las condiciones propias de cada país, sería deseable que la región fuera capaz de presentar de forma conjunta sus demandas ante diferentes instancias, e incluso de formular propuestas concretas. Una de las iniciativas a destacar es la del Grupo de Puebla. Su propuesta incluye una moratoria consensuada de la deuda para evitar una recesión global (Grupo de Puebla, 2020). Sin embargo, su adscripción política progresista ha limitado la viabilidad de las posibilidades de financiación y alivio para América Latina. Es de esperar que próximas reuniones del G20 retomen la cuestión.

11. Conclusiones

El actual cambio de ciclo internacional, acelerado por la invasión a Ucrania, supone un enorme desafío para todos los países, más aún tras la larga pandemia, que ha hecho que la “normalidad” se haya convertido, más en una utopía, que en una certeza. Ante la imposibilidad de eliminar la creciente incertidumbre ante el futuro, este artículo ha planteado desde varias dimensiones la situación de América Latina y sus desafíos en la búsqueda de un lugar en el sistema internacional.

El análisis ha partido de la consideración de las características del cambio de ciclo y, concretamente, de la crítica a la idea de que se esté configurando una nueva “Guerra Fría” entre EE.UU. y China, con la consecuencia de dejar tan solo dos espacios para el resto del mundo: alineados o no alineados. La complejidad de las conexiones económicas, políticas y sociales del mundo hace difícil plantear la posibilidad de un desacople entre estas dos potencias. Dicha complejidad hace necesario articular visiones internacionales más ricas y diversas, como la que propone la idea de “autonomía estratégica”.

Sin embargo, América Latina afronta este desafío con una situación de partida muy negativa. Enfrenta una crisis económica de grandes dimensiones, en la que las restricciones de acceso al mercado de crédito internacional, la debilidad de sus sistemas fiscales y la baja productividad refuerzan el proceso de reprimarización. Los riesgos de esta estructura productiva son conocidos: vulnerabilidad ante los choques externos, baja redistribución interna de la riqueza por la vía del empleo, y aumento de la conflictividad por los recursos; una historia que Suramérica conoce bien. En Centroamérica, además, la debilidad

de una buena parte de los Estados, la baja calidad democrática y los enormes problemas estructurales que afectan a la sociedad tampoco constituyen un buen punto de partida.

Con este escenario, la capacidad estratégica de los países latinoamericanos para gestionar los desafíos de la cambiante estructura internacional y, muy en especial, para aprovecharse de ella de cara a solucionar los déficits internos, es escasa. La “autonomía estratégica” se ve, asimismo, limitada por la debilidad de los espacios regionales, en los cuales la región podría aunar intereses y capacidades.

Juan Gabriel Tokatlian afirma categóricamente que Latinoamérica ha llevado al límite su propia fragmentación, lo cual conduce a la región a una irrelevancia internacional autoinfligida (Tokatlian, 2020). Tras haber sido en el pasado uno de los pilares del multilateralismo y la política desarrollista, ha procurado reinventar su regionalismo y su estrategia de desarrollo con escaso éxito. No ha sido por falta de iniciativas. Algunos factores que han jugado en su contra son la estructura de los procesos y su vulnerabilidad frente a los ciclos gubernamentales, que han supeditado la integración a los devenires políticos internos. El proceso regional tampoco se ha visto favorecido por la relación histórica, de dependencia e intervención, con EE.UU. y, sobre todo, por el interés de algunos de los gobiernos por alinearse de forma irrestricta con este país. A ello cabe sumar la falta de arraigo social de los proyectos de integración, lo que se ve agravado por su débil capacidad, no solo de presentar resultados, sino de darles incluso seguimiento.

También hay que tener muy presentes las diferencias entre las distintas subregiones, con un norte más ligado a EE.UU. y más interdependiente por sus propias condiciones geográficas. Sudamérica, por su parte, es poco interdependiente, con economías dirigidas hacia la exportación de materias primas y un bajo nivel de interconexión productiva y de mercado regional. En este caso, los incentivos para avanzar en un proceso regional orientado, en su mayor parte, a obtener ventajas en los mercados internacionales son menores que los que se producen en áreas con una amplia interrelación entre sus miembros. La idea de una América Latina unida en un solo organismo es más una utopía que una posibilidad realista.

El problema radica en que, en el marco de transformación de la globalización y del cuestionamiento del orden liberal, la búsqueda de la autonomía frente a las potencias en pugna será la norma. Las regiones serán los actores clave que permitirán la construcción de una política exterior autónoma y no alineada. Ese parece ser el derrotero que están tomando Asia y África. Por ello, si América La-

tina no es capaz de aunar fuerzas como región, los países que la componen tendrán menos opciones de defender sus intereses y se verán sometidos al juego que planteen las grandes potencias en confrontación.

Hasta ahora la entrada de China en América Latina ha tenido tres efectos: la reprimarización del modelo productivo de la región, la aparición de una nueva opción de crédito con condicionalidades no políticas y la intensificación de la disputa con EE.UU., que ve con preocupación la penetración del “poder blando” chino. Sin embargo, a pesar de los beneficios que apareja contar con financiación para infraestructuras, este modelo no ha traído las ventajas esperadas. La calidad de la inversión no siempre ha sido buena, y las condicionalidades —aunque no sean de carácter político— son fuertes. Hace falta un papel activo de los gobiernos para aprovechar la presencia de China y gestionar las negociaciones hacia unas condiciones más claras, justas y con un mayor impacto social y económico.

En cuanto a la relación con EE.UU., la Administración Trump mantuvo una postura antimultilateralista, defensiva y militarista, aunque no excesivamente intervencionista en América Latina. Estrechó relaciones con gobiernos que compartían algunos de sus planteamientos, o los aceptaban pragmáticamente, como Brasil y México. Sin embargo, fue un periodo de gran incertidumbre para la región. La llegada del nuevo presidente demócrata auguraba un cambio de rumbo; sin embargo, hasta ahora, Biden no ha prestado especial atención a la agenda regional, ni siquiera para retomar algunas de las herencias de Obama, como el acercamiento a Cuba. Acontecimientos como el asesinato del presidente de Haití, las protestas en Cuba, la deriva autoritaria del presidente nicaragüense o el inicio de unas negociaciones entre la oposición y el régimen venezolano, pueden obligar a EE.UU. a tomar decisiones que estaban congeladas y a adoptar posiciones más resueltas.

Con todo, el gobierno de EE.UU. está totalmente embarcado en la definición de su contraposición a China, según un planteamiento en el que la influencia de la interpretación neorrealista de las relaciones internacionales perfila una política de bloques aislados; la guerra en Ucrania ha fortalecido, además, la narrativa de la lucha entre democracia y autoritarismos. A ello se contraponen la complejidad de las relaciones económicas y tecnológicas que marcan un escenario que no puede compararse con ningún otro momento histórico.

Bajo este marco, en las relaciones con América Latina hay dos dimensiones a valorar: primero, la región ha de evitar ser cooptada y alineada bajo la preminencia de un discurso de halcones que use la división entre democracias

y autoritarismos para plantear una confrontación interna o, peor aún, el desacoplamiento entre bloques. La segunda es la falta de una propuesta por parte de América Latina sobre sus intereses ante EE.UU. Un ejercicio de agencia que plantee una agenda y unas prioridades permitiría a un presidente con muchos problemas internos definir una política hacia la región basada en intereses comunes.

En cuanto a la UE, las dos regiones se enfrentan a la necesidad de plantear y materializar su “autonomía estratégica”. Hasta ahora Europa ha sido un gran apoyo en cuestiones de cooperación y como comprador de materias primas. Sin embargo, estas relaciones afrontan asimismo desafíos como los que están retrasando la ratificación del acuerdo entre la UE y el Mercosur.

Además, como apunta Sanahuja (2021) es importante señalar que el concepto de “autonomía estratégica”, articulado en la estrategia de la UE, alude a las condiciones del actor (*actorness*) y de su agencia. No se refiere a la autosuficiencia, sino a la capacidad de contar con los medios y las herramientas para reducir su dependencia del exterior en áreas como la política exterior y de seguridad, la economía o la energía.

El posicionamiento activo en el empleo de su capacidad de agencia se ha considerado como el despertar geopolítico de la UE (Bergman, 2020); una región con un enorme poder, pero que había constreñido y limitado dichas capacidades. Ahora, en el escenario de la confrontación comercial y política entre China y EE.UU., y de la agresión rusa, se ha fortalecido la necesidad de establecer una política propia más fuerte, que conjugue presencia, influencia, diplomacia y disuasión. Lo que ha llevado a la aprobación de la “Brújula Estratégica” (Council of the EU, 2022) una estrategia integral en materia de seguridad.

Ciertamente, América Latina y la UE no solo tienen que lidiar con las tensiones de fragmentación al interior suyo, sino que también se enfrentan a transformaciones que cuestionan el orden internacional establecido en distintos frentes (Serbin, 2018; Ayuso, 2019). En esta situación, y de cara al nuevo escenario mundial, la relación entre América Latina y la UE tendría que pasar por llevar adelante una estrategia de implicación constructiva:

Esto significa impulsar coaliciones flexibles y abiertas que permitan conjugar intereses mutuos frente a la crisis de la globalización y el multilateralismo, y abrir opciones de cara a la política de poder de otros actores externos, así como afirmar valores comunes frente a quienes tratan de impugnarlos en ambas regiones desde posiciones iliberales, ultranacionalistas, y de extrema derecha (Sanahuja, 2021: 154).

Por lo demás, no puede dejar de mencionarse cómo despunta la presencia de nuevos socios, como India, Turquía, Israel o la región euroasiática; todos en busca de ampliar sus espacios de interacción al margen de los grandes bloques.

América Latina tiene grandes desafíos como región, y la fragmentación supone un gran problema ante los desafíos ambientales, comerciales e incluso de política de drogas. Superar la polarización, la agitación de diferencias y buscar de forma pragmática espacios de concertación es el camino para poder aprovechar las ventajas de una posglobalización pospandémica, y volver a poner en el mapa a una región llena de potencial natural, económico y, sobre todo, humano.

Referencias bibliográficas

- ACHARYA, A. (2018): *The End of American World Order*, Cambridge, Cambridge Polity Press.
- ACTIS, E. y MALACALZA, B. (2021): “Las políticas exteriores de América Latina en tiempos de autonomía líquida”, *Nueva Sociedad*, pp. 114-126.
- ASTROZA, P. y NALEGACH, C. (2020): “La necesidad de una democracia ambiental en América Latina: El Acuerdo de Escazú”, *Documentos de Trabajo*, nº 40 (2ª época) Madrid, Fundación Carolina.
- AYUSO, A. (2010): “Integración con equidad: Instrumentos para el tratamiento de las asimetrías en América del Sur”, en M. CIENFUEGOS y J. A. SANAHUJA: *Una región en construcción. Unasur y la integración en América del Sur*, Barcelona, CIDOB.
- (2019a): “América Latina y el Caribe: ¿fin de ciclo o cambio de régimen regional?”, *Anuario Internacional CIDOB [online]*, Barcelona, pp. 143-151.
- (2019b): “20 años después. ¿Hacia dónde va la asociación Estratégica?”, *Pensamiento Propio*, pp. 49-50.
- AYUSO, A. y GRATIUS, S. (2016): “América Latina y Europa: ¿Repetir o reinventar un ciclo?”, *Pensamiento Propio* (44).
- BERGMAN, M. (2020): “Europe’s geopolitical awakening: The pandemic Rouses a Sleeping Giant”, *Foreign Affairs* (20 de agosto).
- BIDERBOST, P.; BOSCÁN, G. y CALVO, B. (2018): “Las relaciones entre Estados Unidos y América Latina en el período 2009-2018. Algunos aspectos centrales”, *Revista UNISCI* (48), pp. 343-369. Disponible en: <http://www.unisci.es/del-multilateralismo-desatento>.
- BORRELL, J. (2020): “La doctrina Sinatra”, *Política Exterior* (197), Madrid. Disponible en: <https://www.politicaexterior.com/articulo/la-doctrina-sinatra/>.

- BRICEÑO RUIZ, J. (2019): “Razón de ser de la integración y conceptualización de un nuevo marco teórico de la integración de América Latina y el Caribe”, en M. ARDILA y E. VIEIRA POSADAS (eds.): *Geopolítica y nuevos actores de la integración latinoamericana*, Bogotá, Universidad Cooperativa de Colombia.
- BYWATERS, C.; SEPÚLVEDA, D. y VILLAR GERTNER, A. (2021): “Chile y el orden multipolar: autonomía estratégica y diplomacia emprendedora en el nuevo ciclo de la política exterior”, *Análisis Carolina* 9/2021, Madrid, Fundación Carolina.
- CAETANO, G. y POSE, N. (2020): “La debilidad de los regionalismos latinoamericanos frente a los escenarios actuales”, *Documentos de Trabajo*, nº 40 (2ª época), Madrid, Fundación Carolina. Disponible en: https://www.fundacion-carolina.es/wp-content/uploads/2020/12/DT_FC_41.pdf.
- CASTAÑEDA, J. (2020): “El T-MEC: oportunidades (y riesgos) para México”, *The New York Times* (29 de enero). Disponible en: <https://www.nytimes.com/es/2020/01/29/espanol/opinion/acuerdo-mexico-estados-unidos.html>.
- CEPAL (2021): *Perspectivas del Comercio Internacional de América Latina y el Caribe 2020* (LC/PUB.2020/21-P), Santiago. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46613/1/S2000805_es.pdf.
- CEREZO, V. (2018): “El papel del SICA en Centroamérica”, en F. ROJAS ARAVENA y J. ALTMANN BORBÓN: *América Latina y el Caribe: en una década de incertidumbres*, San José de Costa Rica, FLACSO-Universidad para la Paz, pp. 191-214.
- COUNCIL OF THE EU (2022): “A Strategic Compass for Security and Defence - For a European Union that protects its citizens, values and interests and contributes to international peace and security” 7371/22, Bruselas, 21 de marzo.
- DEL ARENAL, C. (2015): “Cumbres Iberoamericanas: Fin de ciclo”, Madrid, discurso del acto de recepción del título de Doctor Honoris Causa por la Universidad Rey Juan Carlos (5 de agosto). Disponible en: https://www.urjc.es/images/Discurso_C._del_Arenal.pdf.
- EDWARDS, J. (2018): “Make America Great Again: Donald Trump and Redefining the U.S. Role in the World”, *Communication Quarterly*, 66(2), pp. 176-195. Disponible en: 10.1080/01463373.2018.1438485.
- EUROPA PRESS (2021): “Estados Unidos ayudará a Ecuador con su deuda china para presionar al país asiático” (15 de enero).
- FORTÍN, C. H. (2020): “Latinoamérica, no alineamiento y la Segunda Guerra Fría”, *Foreign Affairs Latin America*(3), pp. 103-115.
- FRENKEL, A. (2019): “Prosur: el último Frankenstein de la integración sudamericana”, *Nueva Sociedad* (junio). Disponible en: <https://nuso.org/articulo/prosur-integracion-america-latina-derecha-alianza/>.

- GALLAGHER, K. (2016): *The China Triangle: Latin America's China boom and the fate of the Washington Consensus*, Nueva York, Oxford University Press.
- (2021): “Online event: China’s Global Energy Finance & China-Latin America Development Finance Database Updates”, *The Dialogue* (24 de febrero). Disponible en: <https://www.thedialogue.org/events/online-event-chinas-global-energy-finance-china-latin-america-development-finance-database-updates/>.
- GALLAGHER, K. P. y MYERS, M. (2021): “China-Latin America Finance Databases”, *The Dialogue*, Washington, D. C., Inter-American Dialogue. Disponible en: https://www.thedialogue.org/map_list/.
- GARCÍA CANCLINI, N. (2018): “El futuro de la cooperación, reformular el espacio cultural iberoamericano”, en *Informe sobre el estado de la cultura en España 2018*, Madrid, Fundación Alternativas. Disponible en: <https://www.fundacionalternativas.org/las-publicaciones/informes/informe-sobre-el-estado-de-la-cultura-en-espana-2018-espana-y-el-espacio-cultural-iberoamericano>.
- GIRAULT, C. (2019): “La geopolítica de las integraciones regionales: logros y limitaciones”, en M. ARDILA y E. VIEIRA POSADA (eds.): *Geopolítica y nuevos actores de la integración latinoamericana*, Bogotá, Ediciones Universidad Cooperativa de Colombia.
- GONZÁLEZ, G.; HIRST, M.; LUJÁN, C.; ROMERO, C. y TOKATLIAN, J. (2021): “Coyuntura crítica, transición y vaciamiento latinoamericano”, *Nueva Sociedad* (292), pp. 49-65.
- GONZÁLEZ LEVAGGI, A. (2019): “Turquía y América Latina y el Caribe: entre el europeísmo y el eurasiatismo”, en SERBIN (ed.): *Los actores globales y el (re)descubrimiento de América*, Pensamiento Propio.
- GRUPO DE PUEBLA (2020): “Propuesta de moratoria consensuada de la deuda para evitar una recesión global prolongada” (27 de mayo). Disponible en: <https://www.grupodepuebla.org/grupo-de-puebla-enviara-propuesta-economica-al-g-20-para-evitar-una-recesion-global-prolongada/>.
- HAAS, E. (1964): *Beyond the Nation-State. Functionalism and International Organization*, Stanford, Stanford University Press.
- HEINE, J. (2021): “Potencias extrarregionales y América Latina”, *La Tercera* (18 de marzo). Disponible en: <https://www.latercera.com/opinion/noticia/potencias-extrarregionales-y-america-latina/7225DBFDQBC6PO3F2X56CJLSRY/>.
- KRAUS, N. y CLIFFORD, C. (2018): “El gobierno ecuatoriano apostó por China para una represa que ahora se resquebraja”, *The New York Times en español* (24 de diciembre). Disponible en: <https://www.nytimes.com/es/2018/12/24/espanol/ecuador-china-prestamos-represa.html>.

- LONG, T. y FRIEDMAN, M. P. (2017): “Trump and Latin America: Asymmetry and the Problem of Influence”, *ISSF POLICY Series America and the World—2017 and Beyond*. Disponible en: <https://issforum.org/roundtables/policy/1-5AJ-Latin-America>.
- LOWENTHAL, A. (2006): “From Regional Hegemony to Complex Bilateral Relation”, *Nueva Sociedad*, n° 206. Disponible en: https://static.nuso.org/media/articles/downloads/3395_2.pdf.
- (2021): “Estados Unidos y Latinoamérica: de Trump a Biden”, *Foreign Affairs Latinoamérica*, 21(1) (enero). Disponible en: <https://revistafal.com/estados-unidos-y-latinoamerica-de-trump-a-biden/>.
- MALACALZA, B. (2020): “Sudamérica en la disputa EE.UU.-China”, *Clarín* (13 de agosto). Disponible en: https://www.clarin.com/opinion/sudamerica-disputa-ee-uu-china_o_-Z78sZQkZ.html.
- MALAMUD, A. (2007): “Estado”, en AZNAR, L. y DE LUCA, M. (eds.): *Política. Cuestiones y problemas*, Buenos Aires, Emecé. Disponible en: [http://apps.eui.eu/Personal/Researchers/malamud/Estado%20\(Aznar%20y%20De%20Luca\).pdf](http://apps.eui.eu/Personal/Researchers/malamud/Estado%20(Aznar%20y%20De%20Luca).pdf).
- MALAMUD, A. y SCHMITTER, P. C. (2006): “La experiencia de integración europea y el potencial de integración del Mercosur”, *Desarrollo Económico*, 46(181), pp. 3-31.
- MALAMUD, C. y NÚÑEZ, R. (2021): “Vacunas sin integración y geopolítica en América Latina”, *ARI*, n° 21, Madrid, Real Instituto Elcano (18 de febrero).
- MALCORRA, S. (2019): “El posicionamiento de América Latina en el mundo de hoy”, *Pensamiento Iberoamericano* (7). Disponible en: <https://www.somosiberoamerica.org/analisis/pensamiento-iberoamericano/numero-7/>.
- MONGERFELD, L. (2019): “Nuestra América frente a la reactualización de la Doctrina Monroe”, en C. CASTORENA, M. GANDASEGUI y L. MONGERFELD: *Estados Unidos contra el mundo. Trump y la nueva geopolítica*, Ciudad de México, Siglo XXI, CLACSO.
- MÜLLER, G. et al. (2017): *La Asociación Estratégica UE-América Latina: situación actual y caminos futuros*, Bruselas, Dirección General de Políticas Exteriores del Parlamento Europeo, Departamento Temático. Disponible en: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/578028/EXPO_STU\(2017\)578028_ES.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/578028/EXPO_STU(2017)578028_ES.pdf).
- MYERS, M. y RAY, R. (2021): “Shifting Gears: Chinese Finance in LAC, 2020”, *The Dialogue*, Washington D. C. Disponible en: <https://www.thedialogue.org/analysis/shifting-gears-chinese-finance-in-lac-2020/>.
- NYE, J. (2017): “Will the Liberal Order Survive?”, *Foreign Affairs*, 96(1) (enero-febrero), pp. 10-16.

- (2020): “Trump es el problema más grande para Estados Unidos” (entrevista de L. Darío), *Perfil* (15 de agosto). Disponible en: <https://www.perfil.com/noticias/actualidad/joseph-nye-trump-es-el-problema-mas-grande-para-estados-unidos.phtml>.
- OCAMPO, J. A. (2020): “La cooperación financiera internacional frente a la crisis económica latinoamericana”, *Revista CEPAL* (131), pp. 7-28. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45951/1/RVE131_Ocampo.pdf.
- PASTRANA BUELVAS, E. y CASTRO, R. (2018): “Orden mundial y transición de poder en América Latina, Un nuevo ciclo para América Latina”, en A. SERBIN: *América Latina y el Caribe frente a un Nuevo Orden Mundial: Poder, globalización y respuestas regionales*, Buenos Aires, Icaria/CRIES.
- RÍOS, X. (2019): “El estado de las relaciones China-América Latina”, *Documentos de Trabajo*, n° 1 (2ª época), Madrid, Fundación Carolina.
- (2020): *China y Latinoamérica una relación transformadora del Orden Global* (Vol. Cuadernos de China), Caracas, Universidad de los Andes, CEEA, AVECH.
- RODRÍGUEZ PINZÓN, É. (2015): “Narcotráfico y conflicto armado en Colombia”, en J. IBÁÑEZ y C. SÁNCHEZ: *Mercados ilegales y violencia armada: los vínculos entre la criminalidad organizada y la conflictividad internacional*, Barcelona, Tecnos.
- (2021a): “La herencia maldita de Trump en América Latina”, *El Español* (25 de enero). Disponible en: https://www.elespanol.com/opinion/tribunas/20210125/herencia-maldita-trump-america-latina/553814615_12.html.
- (2021b): “UE y Mercosur: ¿camino a ningún sitio?”, *El Español* (22 de marzo). Disponible en: https://www.elespanol.com/opinion/tribunas/20210322/ue-mercosur-camino-ningun-sitio/567813216_12.html.
- ROUVINSKI, V. (2020): “El retorno ruso, cinco claves para entender las relaciones de la Rusia postsoviética con América Latina y el Caribe”, *Documentos de Trabajo* n° 36 (2ª época), Madrid, Fundación Carolina.
- RUBIO, F., y VADELL, J. (2020): “China, América Latina y la diplomacia de las mascarillas”, *Agenda Pública* (29 de junio). Disponible en: <https://agendapublica.es/china-america-latina-y-la-diplomacia-de-las-mascarillas/>.
- RUDD, K. (2018): “How Xi Jinping Views the World”, *Snapshot Foreign Affairs* (10 de mayo).
- RUSELL, R. y TOKATLIAN, J. G. (2002). “De la autonomía antagónica a la autonomía relacional: una mirada teórica desde el Cono Sur”, *Perfiles Latinoamericanos* (21), pp. 159-185. Disponible en: <https://perfilesla.flacso.edu.mx/index.php/perfilesla/article/view/298/251> (consultado el 10 de junio de 2021).

- (2013): “América Latina y su gran estrategia: entre la aquiescencia y la autonomía”, *Revista CIDOB D’Afers Internacionals* (104), Barcelona, pp. 157-180.
- SALTALAMACCHIA, N. (2020): “La OEA en la elección presidencial de Bolivia: problemas de credibilidad”, *Análisis Carolina* 13/2020, Madrid, Fundación Carolina.
- SANAHUJA, J. A. (2017): “Posglobalización y ascenso de la extrema derecha: Crisis de hegemonía y riesgos sistémicos”, *Anuario CEIPAZ 2017-2018*, Madrid, pp. 41-78.
- (2019a): “Crisis de la globalización, el regionalismo y el orden internacional liberal: el ascenso mundial del nacionalismo y la extrema derecha”, *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 28(1), pp. 59-94.
- (2019b): “La crisis de la integración y el regionalismo en América Latina, giro liberal-conservador y contestación normativa”, *Anuario CEIPAZ 2018-2019*, Madrid, pp. 107-126.
- (2020a): “¿Bipolaridad en ascenso?”, *Foreign Affairs Latinoamérica*, 20(2), pp. 76-84. Disponible en: www.fal.itam.mx.
- (2020b): “América Latina y la Unión Europea: agendas sociales, competencia geopolítica y COVID-19”, *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política, Humanidades y Relaciones Internacionales* (45), pp. 383-403. Doi: <https://dx.doi.org/10.12795/araucaria.2020.i45.16>.
- (2021): “Pacto Verde y Doctrina Sinatra”, *Nueva Sociedad*, n° 291, pp. 141-156.
- SANAHUJA, J. A. y LÓPEZ BURIAN, C. (2020): “Las derechas neopatriotas en América Latina: contestación al orden liberal internacional”, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals* (126), Barcelona, pp. 41-64. Disponible en: https://www.cidob.org/es/articulos/revista_cidob_d_afers_internacionals/126/las_derechas_neopatriotas_en_america_latina_contestacion_al_orden_liberal_internacional.
- SANAHUJA, J. A.; STEFANONI, P. y VERDES-MONTENEGRO, F. (2022): “América Latina frente al 24F ucraniano: entre la tradición diplomática y las tensiones políticas”, *Documentos de Trabajo* n° 62 (2ª época), Madrid, Fundación Carolina. Disponible en: https://www.fundacioncarolina.es/wpcontent/uploads/2022/03/DT_FC_62.pdf.
- SECRIERU, S. (2021): “The Comeback kid: Russia in Latin America”, EUISS Disponible en: <https://www.iss.europa.eu/content/comeback-kid-russia-latin-america>.
- SERBIN, A. (2018): *América Latina y el Caribe frente al Nuevo Orden Mundial*, Buenos Aires, Cries/Icaria.
- (2019a): “La gobernanza en crisis: participación ciudadana y déficit democrático en los procesos de regionalización en América Latina”, en M. ARDILA y E.

- VIEIRA (eds.): *Geopolítica y nuevos actores de la integración latinoamericana*, Bogotá, Universidad Cooperativa de Colombia.
- (2019b): *Eurasia y América Latina en un mundo multipolar*, Buenos Aires, Cries/Icaria.
- SHIFTER, M. (2012): “The Shifting Landscape of Latin American Regionalism”, *Current History*, 111(742), pp. 56-67.
- STALLINGS, B. (2020): *Dependency in the twenty-first century*?, Cambridge, Cambridge University Press.
- STUENKEL, O. (2021): “Vaccine Diplomacy Boosts China’s Standing in Latin America”, *Arguments, Foreign Policy* (11 de junio)
- TOKATLIAN, J. G. (2020): “El descalabro del sistema interamericano”, *Nueva Sociedad* (septiembre). Disponible en: <https://nuso.org/articulo/bid-sistema-interamericano-trump/>.
- UNIÓN EUROPEA (2016): “Una visión común, una actuación conjunta: una Europa más fuerte. Estrategia para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea”, Bruselas. Disponible en: https://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_es_.pdf.
- VAN KLAVEREN, A. (2017): “Regionalism in Latin America. Navigating in the Fog”, Working Paper nº 25/2017, SECO/WTI Academic Cooperation Project, University of Bern (diciembre).
- (2020): “La crisis del multilateralismo y América Latina”, *Análisis Carolina* 10/2020, Madrid, Fundación Carolina. Disponible en: <https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2020/03/AC-10-2020.pdf>.
- VERDES-MONTENEGRO ESCÁNEZ, F. J. (2019): *La (de)securitización en UNASUR (2008-2016). Suramérica construyendo su dimensión de seguridad regional (tesis doctoral)*, Madrid, UCM.
- WALTZ, K. (1979): *Theory of International Politics*, Addison-Wesley Publishing Company.
- WISE, C. (2020): *Dragonomics: How Latin America Is Maximizing (or Missing Out on) China’s International Development Strategy*, Londres, Yale University Press.
- ZELICOVICH, J. (2019): “La crisis de la OMC y el trilema de las negociaciones comerciales internacionales”, *Revista Relaciones Internacionales* (92.1), pp. 13-33. Doi: <https://doi.org/10.15359/ri.92-1.1>.

Parte II

**Recuperación pospandemia y desarrollo
en transición: la Unión Europea
y América Latina y el Caribe**

3. Desarrollo en Transición en América Latina en tiempos de la COVID-19

Sebastián Nieto Parra

Jefe para América Latina y el Caribe del Centro de Desarrollo de la OCDE

Rita da Costa

Analista política en el Centro de Desarrollo de la OCDE

1. Introducción¹

América Latina y el Caribe (ALC) está atravesando una crisis socioeconómica sin precedentes. La pandemia COVID-19 y las medidas implementadas para disminuir el contagio han impactado significativamente en la región, y más que en cualquier otra región emergente o en desarrollo. Como consecuencia de la crisis, ALC finalizó 2020 con el peor comportamiento económico registrado desde el siglo XXI. Los efectos sociales a raíz de la pandemia y la contracción económica son contundentes. Efectivamente, los grupos vulnerables han sido

¹ Este documento se enmarca en el programa de trabajo de la Fundación Carolina auspiciado por la Fundación ICO: “Relanzar la cooperación entre América Latina y la Unión Europea: autonomía estratégica y recuperación verde y social en el escenario pospandemia”. El artículo se basa en varios análisis realizados por el Centro de Desarrollo de la OCDE en torno a la crisis de la COVID-19, así como en los trabajos realizados por el Centro junto con sus socios en América Latina, principalmente la CEPAL, CAF-Banco de Desarrollo de América Latina, la Comisión Europea y el BID. En particular, sigue el enfoque de DiT presentado en el informe conjunto del Centro de Desarrollo de la OCDE, la CEPAL, CAF-Banco de Desarrollo de América Latina y la Comisión Europea, *Perspectivas económicas de América Latina*, LEO 2019. Varios de los elementos presentados en este artículo serán tratados igualmente con mayor detenimiento en el próximo informe anual conjunto *Perspectivas económicas de América Latina*, LEO 2021. El informe LEO es el primer pilar de la Facilidad Regional para América Latina y el Caribe de Desarrollo en Transición de la Comisión Europea e implementado por la OCDE, su Centro de Desarrollo de la OCDE y la CEPAL.

particularmente afectados, recordando el efecto asimétrico de las crisis que suelen tener mayores impactos en los hogares, trabajadores y empresas más dependientes del ingreso diario y no cubiertas por los beneficios de los regímenes formales (OCDE, 2020). Se estima que en 2020, 202 millones de personas se encontraban en estado de pobreza, 22 millones más que en el año anterior, de las cuales 78 millones se hallarían en estado de pobreza extrema, 8 millones más que en 2019 (CEPAL, 2020).

El enfoque de Desarrollo en Transición (DiT, por sus siglas en inglés)—analizado en el informe conjunto entre el Centro de Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), CAF-Banco de Desarrollo de América Latina y la Comisión Europea, *Perspectivas económicas de América Latina 2019* (OCDE *et al.*, 2019)— es útil para comprender los retos de salida de la crisis de la COVID-19 y la estrategia a seguir para una recuperación sostenible e incluyente en la región. Más que nunca esta crisis nos hace reflexionar sobre el concepto de desarrollo, las estrategias que los países deben adoptar y la función de la cooperación internacional para facilitar estos esfuerzos. Todo esto bajo un enfoque multidimensional que permita avanzar hacia los objetivos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

Frente a un contexto cambiante, tanto en el plano nacional como global, el DiT destaca la necesidad de aumentar las capacidades institucionales internas y adoptar modalidades más innovadoras de cooperación internacional para el desarrollo, además de redefinir la gobernanza basada en la inclusión, para que países de distintos niveles de ingresos cooperen en pie de igualdad. Esto debería favorecer tanto los objetivos nacionales de desarrollo como los esfuerzos internacionales para promover los bienes públicos regionales y mundiales. Esta estrategia es necesaria por varias razones. En primer lugar, a medida que la región avanzaba hacia mayores grados de desarrollo, han aparecido nuevos retos y se deben afrontar por lo tanto las trampas del desarrollo. Como ha demostrado la crisis de la COVID-19, estos retos son cada vez más complejos y deben ser transformados en oportunidades. En segundo lugar, ALC ha alcanzado niveles de producto interior bruto (PIB) per cápita en los que el ingreso pierde relevancia como componente del bienestar. Esto sugiere la necesidad de contar con una estrategia multidimensional del desarrollo. En tercer lugar, el contexto global está ganando complejidad. Las políticas públicas nacionales e internacionales tradicionales resultan insuficientes ante el surgimiento de nuevas megatendencias, de las interconexiones crecientes entre el espacio doméstico y el interna-

cional, y de nuevos actores en el escenario mundial. Nuevamente la pandemia de la COVID-19 confirma esta tendencia. Es por ello que la región necesita estrategias de políticas públicas innovadoras para apoyar un desarrollo incluyente y sostenible (OCDE *et al.*, 2019).

Así, la región entró en la crisis de la COVID-19 con importantes retos estructurales caracterizados por las trampas de desarrollo analizadas en el enfoque de DiT. A pesar de un amplio número de medidas focalizadas durante la pandemia para atenuar sus efectos, las pérdidas en términos de productividad e inclusión social son considerables, reforzando las trampas de productividad y de vulnerabilidad social. Las empresas menos productivas, la gran mayoría en la categoría de pequeñas y medianas empresas (pymes), son las que han sido más afectadas por la crisis. La vulnerabilidad social ha llevado a un aumento de la pobreza y de las desigualdades, reforzando la vulnerabilidad laboral de los trabajadores informales. Además, la trampa institucional corrobora la necesidad de una mayor capacidad del Estado que responda a las demandas de los ciudadanos. El descontento social, ya presente a finales de 2019, ha ido incrementándose con la necesidad de más y mejores servicios públicos, como en educación y salud. Finalmente, para lograr una recuperación sostenible, es fundamental tener en cuenta la dimensión del cambio climático, generando un modelo de desarrollo que permita salir de la trampa ambiental.

La agenda de recuperación es ambiciosa pero posible. Se necesitan acciones coordinadas en los ámbitos nacional e internacional, para lo cual el enfoque de DiT puede contribuir a definir los objetivos y prioridades de política para mejorar el bienestar de todos los ciudadanos. La crisis de la COVID-19 nos recuerda que el desarrollo va más allá del PIB nacional y se necesita un marco multidimensional en el que el bienestar de la ciudadanía esté en el centro. Los efectos asimétricos de la crisis, tanto a nivel de hogares como de trabajadores y empresas, nos subrayan la necesidad de un marco analítico diferenciado y comprensivo en el que acciones nacionales e internacionales deben coordinarse.

Para promover este enfoque de DiT, en el plano doméstico, es fundamental repensar el contrato social. Bajo un esquema multidimensional, es necesario: i) promover una estrategia de desarrollo productivo sostenible ambientalmente que genere empleo formal y tenga en consideración las dinámicas de la transformación digital, ii) fortalecer los esquemas de protección e inclusión social para ayudar a salir de la pobreza a los más vulnerables y brin-

darles las competencias necesarias en el trabajo de mañana, y iii) diseñar e implementar un pacto fiscal —que incluye elementos en el gasto, impuestos y deuda— que permita la financiación de políticas públicas y genere credibilidad en las instituciones. Generar consensos entre diferentes actores es clave para llevar a buen camino un contrato social renovado que contribuya a salir reforzados de la crisis de la COVID-19 y permita romper los círculos viciosos de las trampas del desarrollo.

A escala internacional, es importante generar los instrumentos y mecanismos que permitan contribuir a esta agenda de desarrollo, para lo cual una cooperación renovada y reforzada es fundamental. En perspectiva, la cooperación internacional puede desempeñar un papel facilitador para la implementación de nuevos pactos sociales en la región. La pandemia ha puesto de relieve la creciente interconexión entre los retos nacionales e internacionales. Una cooperación renovada y reforzada tiene que atender a los desafíos domésticos —en lo que concierne a la capacitación a nivel doméstico de las instituciones y a través del aprendizaje entre pares—, y adoptar un papel conciliador en las interacciones entre estos y el ámbito internacional.

El resto de este artículo está organizado de la siguiente manera: i) analiza las trampas del desarrollo presentadas en OCDE *et al.* (2019) bajo el contexto de la crisis de la COVID-19; ii) presenta la necesidad de avanzar hacia un enfoque multidimensional frente a esta crisis, poniendo el bienestar de los ciudadanos en el centro de la política pública; iii) propone el diseño y realización de un contrato social renovado como el instrumento para responder a las demandas de los ciudadanos, con el objetivo principal de mejorar su bienestar; iv) presenta algunas perspectivas internacionales del contexto dejado por la pandemia en América Latina: desde planteamientos para futuros modelos de desarrollo en la región que pongan la inclusión, la resiliencia y la sostenibilidad en el centro, hasta las intersecciones crecientes entre la política pública en los ámbitos nacional e internacional. Sugiere, asimismo, que estas nuevas perspectivas deben guiar un cambio en el paradigma de la cooperación internacional; v) plantea la cooperación internacional como una herramienta para apoyar la construcción de nuevos pactos en América Latina frente a la recuperación de la pandemia; vi) analiza la relevancia del enfoque DiT en lo que concierne al rol de la cooperación como facilitadora de estos pactos y presenta algunas opciones para apoyarlos, y vii) finalmente, presenta las principales conclusiones y reflexiones para la agenda futura.

2. Las trampas del desarrollo y la crisis de la COVID-19

La crisis económica y social desatada por la pandemia en ALC ha puesto en evidencia los ya presentes retos estructurales y fuertes vulnerabilidades en la región. Al igual que en la mayoría de países del mundo, para intentar contener la propagación de la COVID-19, muchos gobiernos de la región han implementado medidas de distanciamiento social, entre las cuales las más destacadas son las vinculadas con algún tipo de confinamiento. Estas medidas han amplificado algunos de los retos estructurales ya existentes. En efecto, ALC se caracteriza por ser una región altamente desigual, con elevados niveles de informalidad laboral, baja productividad y una gran proporción de la población viviendo en condiciones de vulnerabilidad. Lo anterior hace que la presente crisis sea, por naturaleza, una crisis desigual, pues ha afectado desproporcionalmente a la población más vulnerable.

Frente a la crisis de la COVID-19, los países de la región respondieron de forma rápida y eficaz, apoyando a los más vulnerables. La mayoría han logrado responder adecuadamente a las consecuencias provocadas por la crisis, implementando exitosas políticas fiscales anticíclicas y buscando apoyar a ciertos grupos vulnerables. Incluso, los bancos centrales de algunos países han logrado mantener la liquidez y adoptar políticas monetarias contracíclicas con reducciones de tasas de interés sin precedentes (OCDE *et al.*, 2020). Muchas de estas medidas recuerdan la necesidad de adoptar estabilizadores automáticos establecidos *ex-ante* para contrarrestar choques negativos en la economía.

Las medidas gubernamentales que han sido adoptadas de apoyo a las familias más vulnerables incluyen transferencias de efectivo no condicionadas, reducciones y diferimientos en el pago de impuestos, cestas de alimentos o suspensión de pagos de servicios básicos. De igual manera, las medidas para apoyar a los trabajadores incluyen exenciones de contribuciones a la seguridad social, derecho a retirar recursos de fondos de ahorros individuales (es decir, cesantías, pensiones), transferencias directas de efectivo para los trabajadores independientes y subsidios para el empleo temporal. Por último, para reducir al mínimo las quiebras, se ha permitido que las empresas difieran el pago de impuestos y se ha otorgado apoyo para el pago de nómina o diferimiento del pago de servicios públicos. Igualmente, los intermediarios financieros, incluidos los bancos nacionales de desarrollo, han adoptado condiciones facilitadoras del reembolso de préstamos y han promovido garantías para nuevos créditos o diferimiento de los reembolsos de préstamos a las empresas vulnerables (OCDE, 2020).

A pesar de todas estas medidas bienvenidas, las pérdidas en términos de productividad e inclusión social son elevadas. Varios factores explican el efecto limitado de las medidas sobre el bienestar de los ciudadanos y el desarrollo de la región. Estos incluyen, primero, los retos existentes prepandemia, que ya eran considerables y estaban estrechamente vinculados con las trampas de desarrollo. Segundo, el espacio fiscal es limitado para ampliar el tamaño y cobertura de estas medidas. Finalmente, la región ha sido extremadamente castigada por la pandemia, con implicaciones importantes en las medidas para contenerla y por lo tanto con elevados costos socioeconómicos.

Así, la crisis socioeconómica desatada está teniendo un profundo impacto en la región, pues los obstáculos estructurales presentes reducen las posibilidades de implementar medidas efectivas para combatir la crisis, exacerbando pues las trampas de desarrollo analizadas en el enfoque de DiT. A medida que los países de ALC han ido avanzando hacia niveles más altos de ingresos, se han acentuado nuevos retos para el desarrollo. Estos son llamados trampas de desarrollo, ya que son círculos viciosos que no han permitido a los países de la región avanzar. En particular, existen cuatro principales trampas de desarrollo: la trampa de la productividad, la trampa de la vulnerabilidad social, la trampa institucional y la trampa ambiental (OCDE *et al.*, 2019).

(a) La trampa de la productividad se entiende como el círculo vicioso producido por los bajos niveles de productividad en ALC que se mantienen estancados en el tiempo. Esto se debe a la concentración de la producción en muchos países en el sector primario, que no permite la adecuada inserción en las cadenas globales de valor (CGV) y, a su vez, genera pocos incentivos para invertir en mayores capacidades productivas, persistiendo así en el tiempo la baja productividad (OCDE *et al.*, 2019).

ALC entró en la crisis de la COVID-19 con un bajo crecimiento potencial como resultado de bajos niveles de productividad (OCDE *et al.*, 2020). Por lo tanto, la región debió enfrentar esta crisis desde una posición deteriorada respecto a su modelo de producción y se intensificaron las profundas debilidades estructurales ya presentes.

Las características inherentes a la presente crisis han potenciado la trampa de la productividad y ampliado las brechas entre empresas, ya que las más vulnerables, generalmente pertenecientes a la categoría de micro, pequeñas y medianas empresas (mipymes) han sido las más afectadas por la crisis. Desde la década de 1950, la productividad ha estado disminuyendo en ALC; esto, combinado con di-

ficultades estructurales en la región, ha hecho que se establezca una estructura productiva bastante heterogénea (OCDE *et al.*, 2020). Estas características, junto con la disrupción de la oferta y la demanda como consecuencia de la crisis de la COVID-19, han hecho que las empresas registren fuertes caídas en sus ingresos, especialmente las mipymes con bajos niveles de adopción de tecnología y capacidades reducidas para acceder a capital adicional durante la crisis. Este último aspecto es ante todo visible en las empresas informales.

Las medidas implementadas para mitigar la pandemia en ALC han obligado a las empresas a acelerar la transformación digital. Sin embargo, las heterogeneidades propias de la estructura productiva en la región han dificultado el uso de la digitalización, ampliando aún más la brecha entre empresas. Antes de la pandemia, las diferencias en productividad por tamaño de empresa eran profundas; las micro, pequeñas y medianas empresas registraron una productividad de apenas el 6%, 23% y 46% respecto de las grandes empresas respectivamente. Un gran contraste con la Unión Europea (UE), donde estos valores son 42%, 58% y 76%, respectivamente (OCDE *et al.*, 2020). Esta heterogeneidad de la productividad en la región presenta un desafío en cuanto a la adopción de nuevas tecnologías para hacer frente a los cambios ocasionados por la crisis, reforzando así la dificultad de las empresas más vulnerables a su inserción en las cadenas de valor, lo que a su vez afecta a la creación de empleo formal.

(b) La trampa de la vulnerabilidad social afecta a la incipiente clase media de la región, que se encuentra vinculada a empleos de baja calidad, comúnmente informales y de bajos ingresos que hace que no logren invertir en capital humano, permaneciendo así en una posición de desprotección social asociada a un círculo vicioso de las personas vulnerables (OCDE *et al.*, 2019).

Los efectos sociales de la crisis de la COVID-19 son considerables, y afectan principalmente a la población más vulnerable. Las consecuencias de la crisis están empeorando las ya débiles condiciones sociales en ALC; al tener efectos heterogéneos entre los diferentes grupos sociales de la población, se está reforzando la trampa de vulnerabilidad social. Si bien la región logró importantes avances en cuanto a la reducción de la pobreza y la pobreza extrema entre 2002 y 2014 —logrando niveles del 27,2% y 7,8% respectivamente—, desde 2015 esta tendencia cambió: la tasa de pobreza se ubicó en el 30,8% y la de pobreza extrema en el 11,5% para 2019 (CEPAL, 2019). Según se ha mencionado, como resultado de la crisis de la COVID-19, en 2020 se estima que 202 millones de personas se encontraban en estado de pobreza, 22 millones más que en el año

anterior, de las cuales 78 millones de personas se hallarían en estado de pobreza extrema, 8 millones más que en 2019 (CEPAL, 2020).

En cuanto a la desigualdad, ALC se caracteriza por ser una de las regiones más desiguales del mundo, ubicándose su índice Gini promedio en 0,46 para 2018, aproximadamente un tercio mayor que el de Europa (OCDE *et al.*, 2020).

Los trabajadores más pobres y vulnerables, usualmente, ocupan un puesto de trabajo informal y no tienen acceso a los sistemas de protección social, que actúan como estabilizadores automáticos en tiempos de crisis, lo que dificulta la amortiguación de los efectos de la crisis para este grupo e intensifica la trampa de vulnerabilidad social (OCDE, 2020).

Así, el impacto social de la pandemia está siendo especialmente difícil para cerca del 40% de los trabajadores —y sus familias—, que no están protegidos por ninguna red de seguridad social (Gráfico 1, Panel A). Esta situación afecta aún más al 61% de los trabajadores informales vulnerables que no forman parte de un hogar cubierto por un programa de asistencia social importante (Gráfico 1, Panel B). Muchos de ellos son trabajadores por cuenta propia en la economía de subsistencia, que viven al día y no pueden trabajar a distancia. Así, como se ha anotado anteriormente y a pesar de las medidas de los gobiernos para apoyar estos grupos, los efectos de la crisis de la COVID-19 han sido por lo tanto considerables para este grupo vulnerable, produciendo elevados aumentos de la pobreza en la región.

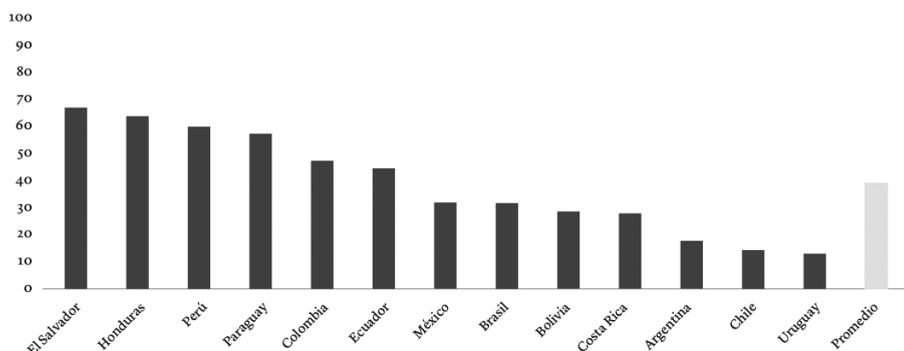
(c) La trampa institucional se vincula a las nuevas expectativas y aspiraciones asociadas a esta incipiente clase media. Las instituciones actuales no han logrado satisfacer estas nuevas necesidades, originando insatisfacción y desconfianza hacia ellas; esto va asociado a una caída en los compromisos de los ciudadanos, dificultando así la capacidad del Estado para responder a las necesidades y perpetuando un círculo vicioso (OCDE *et al.*, 2019).

La pandemia llegó a la región en un momento de profundo descontento social y crecientes demandas al Estado por parte de los ciudadanos, evidenciados en las protestas de finales de 2019, las cuales demandaban mejores servicios públicos y mayores niveles de bienestar (OCDE *et al.*, 2020; Nieto Parra, Pezzini y Vázquez, 2020). La trampa institucional constata que es necesario ampliar la capacidad de respuesta del gobierno, especialmente ante las nuevas necesidades y demandas sociales que se presentan en el proceso de recuperación de la crisis.

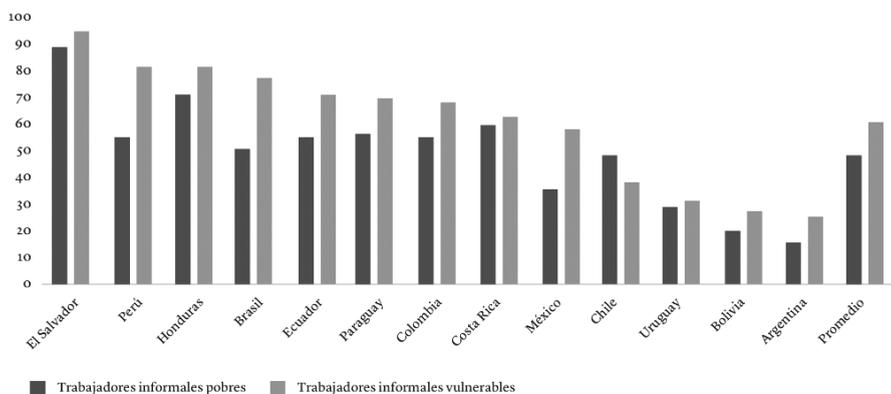
Sin duda, responder ante las demandas de los ciudadanos requiere proveer de mejores servicios públicos, en particular de aquellos cuyas debilidades se

GRÁFICO 1. Trabajadores no cubiertos por ningún programa de asistencia o protección social

Panel A. Porcentaje de trabajadores sin regímenes de seguridad social basados en el trabajo y asistencia social principal (transferencias condicionadas en efectivo y pensiones sociales) (%)



Panel B. Porcentaje de trabajadores informales por estatus socioeconómico que no están cubiertos por los principales programas de asistencia social (transferencias condicionadas en efectivo y pensiones)



Nota: La media regional es una media no ponderada.

Fuente: Cálculos del Centro de Desarrollo de la OCDE, a partir de las Encuestas de Hogares. La definición de informalidad se basa en OIT (2018): *Women and Men in the Informal Economy*, y la construcción de datos se basa en el enfoque sistemático propuesto en la base de datos *The Key Indicators of Informality based on Individuals and their Households (KIIbIH)* (OCDE/OIT, 2019).

observaron durante la pandemia. Es el caso de la calidad y capacidad del servicio de salud, que ha venido mostrando dificultades durante la pandemia en la mayoría de países de la región. Igualmente, la calidad de la educación y la adaptación a las medidas de confinamiento han recordado las altas brechas por grupos socioeconómicos en el acceso y uso de internet, al igual que la capacitación de los

profesores a su uso efectivo (Basto Aguirre, Cerutti y Nieto Parra, 2020). La situación actual podría aumentar el descontento de la ciudadanía con el rol del Estado, pero presenta una oportunidad para escuchar sus demandas e involucrar todos los actores de la sociedad para construir un nuevo contrato social.

(d) Finalmente, la trampa ambiental está asociada a la estructura productiva de la mayoría de las economías de ALC hacia actividades de uso muy intensivo de recursos materiales y naturales. Esta concentración podría llevar a estos países a una dinámica insostenible desde las perspectivas ambiental y económica, por dos razones. Por un lado, es difícil y costoso abandonar la concentración en una vía de desarrollo basada en altas emisiones de carbono. Por otro, los recursos naturales en los que se basa el modelo se van agotando con el paso del tiempo, lo que lo vuelve insostenible. Esto también ha cobrado importancia en años recientes, al fortalecerse el compromiso global por combatir los efectos del cambio climático (OCDE *et al.*, 2019).

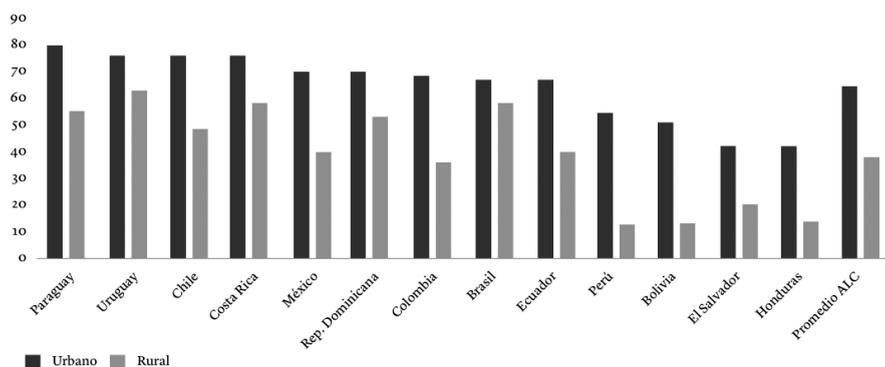
La crisis de la COVID-19 representa una oportunidad para poder vencer la trampa ambiental. En el marco de recuperación, es importante no perder de vista los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de Naciones Unidas. Es una oportunidad para transformar la estrategia de desarrollo en la región, poniendo en el centro políticas económicas basadas en la sostenibilidad ambiental de largo plazo.

3. El bienestar de la ciudadanía en el centro de una recuperación inclusiva y sostenible

Las trampas del desarrollo descritas anteriormente resaltan la necesidad de adoptar un marco multidimensional para responder a la crisis de la COVID-19. Así, el enfoque de DiT pone el bienestar como objetivo central, recordando que el desarrollo va más allá del PIB (OCDE *et al.*, 2019). En el contexto de esta crisis, apuntar al bienestar como objetivo de política es fundamental para generar una recuperación sostenible e inclusiva.

El ingreso per cápita como medida del desarrollo en ALC cuenta con limitaciones significativas, pues puede ocultar otros aspectos importantes relacionados con el desarrollo, por eso es necesario trascender hacia un concepto más amplio como el del DiT para responder a la crisis. Aunque el crecimiento del PIB per cápita es importante para el desarrollo, este no necesariamente se refleja en mejoras en cuanto al bienestar de la población.

GRÁFICO 2. Proporción de usuarios de internet urbanos y rurales en América Latina (%)



Fuente: OCDE et al. (2020): *Perspectivas económicas de América Latina 2020: Transformación digital para una mejor reconstrucción*, OCDE, París.

Especialmente, estas contradicciones se están evidenciando en la crisis actual, donde las pérdidas de bienestar han sido mayores para las poblaciones vulnerables respecto del promedio de la población. En efecto, las pérdidas de empleo para los trabajadores informales, sumadas a los débiles servicios públicos en salud y educación al interior de sus hogares, y la falta de acceso, uso y competencias en digitalización —que ha tenido un papel clave en la crisis de la COVID-19— reflejan las pérdidas, en términos multidimensionales, para la población vulnerable. Analizar los efectos de la crisis respecto a promedios nacionales puede llevar a decisiones inefectivas de política pública.

Además de tener en cuenta las disparidades por niveles socioeconómicos, es fundamental definir una agenda de recuperación que tenga en cuenta otras disparidades, como las geográficas. La propagación de la pandemia ha puesto en evidencia las marcadas diferencias entre zonas urbanas y rurales. En ALC, las zonas rurales tienen menos posibilidades de mantener la vida económica de cara a un confinamiento, ya que entre otras limitaciones estructurales, sus habitantes cuentan con poco acceso y baja calidad de internet en comparación con las zonas urbanas (Gráfico 2).

Igualmente, la crisis de la COVID-19 está afectando a las mujeres de manera desproporcionada. En primer lugar, dada la división tradicional basada en el género de las funciones en el interior de las familias en ALC, las mujeres están asumiendo una mayor carga física y emocional que los hombres durante la pandemia. En la región, ellas son proveedoras de atención primaria, y el tiempo que

dedican a diario al trabajo doméstico y a los cuidados no remunerados es, en promedio, tres veces mayor que el de los hombres (OCDE, 2019). En segundo lugar, en algunos países, la reducción de la actividad económica está afectando particularmente a las mujeres, pues son más propensas a tener un trabajo informal. Por último, estas están más expuestas a violencia doméstica como resultado de las medidas de cuarentena y cierre temporal. Por ejemplo, en Argentina, las llamadas de emergencia por casos de violencia doméstica aumentaron un 25% en los primeros dos meses después del inicio del confinamiento en marzo de 2020. Una baja en sus ingresos, de hecho, genera obstáculos adicionales para abandonar una situación doméstica violenta (ONU Mujeres, 2020).

Otro grupo especialmente afectado por la pandemia en términos de bienestar son los migrantes que residen en los países de ALC. Los migrantes están sobrerrepresentados entre los segmentos más pobres de la población. Menos del 15% de los hogares ubicados en el quintil inferior de la distribución de ingresos cuentan con ahorros para cubrir gastos de emergencia (Busso y Messina, 2020). Si bien retornar al crecimiento económico es importante, la crisis de la COVID-19 presenta la oportunidad de ir más allá del PIB para medir el desarrollo y el bienestar de la población. Esta crisis puso a los gobiernos en el centro, aumentando su visibilidad y creando un espacio para que los ciudadanos pudieran juzgar su satisfacción respecto al manejo de la situación. De este modo, al intentar mitigar el virus y sus consecuencias negativas para la economía en el corto plazo, es indispensable una mirada vasta y cuidadosa a las encuestas de opinión. Estas pueden reflejar el grado de satisfacción de los ciudadanos de ALC con sus respectivos gobiernos, así como revelar sus necesidades y demandas pospandemia. El uso de las nuevas tecnologías puede ser muy útil para comprender las inquietudes de los ciudadanos y diseñar las políticas de la recuperación, con el bienestar de los ciudadanos en el centro.

4. Hacia un contrato social renovado: salir de las trampas del desarrollo hacia un mayor bienestar

La adopción de un enfoque de DiT podrá contribuir a la agenda de recuperación. En el marco de la crisis de la COVID-19, es fundamental crear consensos en cuanto a los aspectos multidimensionales que consideran las personas esenciales para el bienestar, para establecer indicadores que reflejen las principales preocupaciones y lograr entender desde una perspectiva holística la nueva

senda del modelo de desarrollo para la región (OCDE *et al.*, 2020). Tomando como elemento central las grandes diversidades y necesidades en la región, se podrán definir más claramente los objetivos y prioridades de política pública en el corto y medio plazo.

La agenda de recuperación en ALC dependerá ampliamente de la evolución de la pandemia, la distribución eficaz y estratégica de vacunas y la capacidad de los gobiernos de implementar políticas para hacer frente a la crisis. Esta deberá combinar exitosamente la secuencia de políticas y necesitará una visión ambiciosa e integral.

De cara a una distribución lenta de la vacuna de la COVID-19 en la región, en el corto plazo continuará siendo fundamental minimizar los contagios, masificar las pruebas y el monitoreo a los contagiados, y continuar con las medidas políticas discrecionales para proteger a los grupos más pobres y vulnerables. Estas deben orientarse a lograr retornar a la actividad plena en la economía, por medio de políticas de apoyo a los sectores más afectados e incentivando la inversión de capital (OCDE, 2020).

A fin de avanzar en la agenda de DiT, es de vital importancia crear consensos entre los ciudadanos en cuanto a las reformas estructurales necesarias para buscar una recuperación inclusiva. De este modo, la recuperación de la crisis a medio plazo debe estar orientada a repensar un nuevo contrato social poniendo el bienestar como eje central de las políticas públicas.

4.1. Elementos a abordar en un contrato social renovado

La crisis de la COVID-19 ha puesto en evidencia qué elementos es útil abordar en este contrato social renovado, los cuales generarían mayor bienestar y ayudarían a salir de las trampas del desarrollo. Solo así la región puede lograr convertir los círculos viciosos de las trampas de desarrollo en círculos virtuosos del desarrollo inclusivo. Estos elementos del nuevo contrato social renovado incluyen:

i) La importancia de un modelo de desarrollo productivo orientado a la sostenibilidad ambiental: la implementación de políticas para impulsar la productividad y el empleo formal en la región será fundamental para aumentar la resiliencia ante futuras crisis. Y es necesario transformar la estrategia productiva en la región hacia una basada en la sostenibilidad ambiental: la transformación digital puede ser una gran aliada para impulsar la productividad y generar mayores niveles de empleo formal.

ii) La reducción de la pobreza y las vulnerabilidades en la región se pueden lograr mediante la creación de sistemas de protección social más robustos e inclusivos, cerrando brechas en educación, competencias y salud. El uso y las competencias digitales son fundamentales para incorporar a toda la sociedad en megatendencias que se han confirmado con la pandemia. Asimismo, se debería dar prioridad a los grupos más expuestos por la crisis, como las mujeres, las poblaciones de zonas remotas y los migrantes. Quienes se han visto más afectados han sido principalmente los ciudadanos más vulnerables, exacerbando la alta desigualdad ya presente en la región.

iii) Para lograr financiar el desarrollo, es necesario diseñar e implementar un pacto fiscal que genere credibilidad en las instituciones. En este sentido, es importante reformar los sistemas tributarios y de gasto, así como acometer una gestión efectiva y coordinada de la deuda pública para evitar caer en una crisis de deuda soberana y lograr financiar la recuperación de la región.

En particular, respecto al pacto fiscal, el contexto de la crisis de la COVID-19 y el enfoque en una agenda de DiT requerirán cambios significativos en la movilización de recursos. ALC se caracteriza por ser una región donde los déficits fiscales son comunes, el recaudo tributario es relativamente bajo y la capacidad de endeudamiento es reducida. Es necesario mejorar las tendencias fiscales en cuanto a los elementos de gasto, impuestos y deuda, pues la política fiscal efectiva, eficaz y creíble será un elemento esencial a medida que la región avance hacia la recuperación de la crisis y hacia un nuevo contrato social.

Hacia un gasto público más efectivo

A pesar del reducido espacio fiscal en ALC para lograr responder a las necesidades inherentes a la pandemia en 2020, el gasto público se incrementó significativamente. La ausencia de estabilizadores automáticos hizo que la región sufriera de modo importante ante la crisis y exigió que los gobiernos movilizaran recursos sin precedentes para apoyar a los grupos más vulnerables.

La recuperación de la crisis de la COVID-19 requerirá del balance perfecto entre el sostenimiento de las políticas de gasto público y el mantenimiento de una posición fiscal sólida. Avanzando hacia la recuperación, es importante escuchar las necesidades de la ciudadanía y no retirar el apoyo antes de tiempo, pues esto podría tener efectos negativos sobre la demanda. La estrategia de la

mayoría de los países de la región para mitigar los efectos de la crisis involucró el rápido gasto discrecional, el cual es eficaz en el corto plazo, pero tradicionalmente resulta difícil de retirar. Se debe tener en cuenta que estas políticas deben ser temporales y adaptarlas a la evolución de la pandemia. Esta crisis recuerda la necesidad de implementar políticas contracíclicas definidas *ex-ante*, potenciando los estabilizadores automáticos.

La agenda de recuperación debe tener en cuenta el efecto multiplicador de la inversión en comparación con el gasto corriente. Para lograr una recuperación inclusiva y sostenible, será importante redireccionar los recursos hacia el gasto de capital, impulsando así una infraestructura de calidad y promoviendo la conectividad para generar ganancias en competitividad.

Hacia una secuencia de acciones en el campo tributario

El enfoque de DiT supone un mejor funcionamiento de los sistemas tributarios. En 2019, la proporción de impuestos como porcentaje del PIB en ALC fue en promedio inferior al 23%, todavía por debajo del de la OCDE, que se situó en 33,8% (OCDE *et al.*, 2021a). Si bien existen grandes heterogeneidades en cuanto a niveles y tendencias de la tributación en la región, para la mayoría de los países las cifras actuales son insuficientes para la agenda de recuperación.

La mayoría de los países de ALC aún dependen en gran medida de los impuestos indirectos, lo que hace su estructura de recaudo altamente regresiva y exacerba las desigualdades ya presentes en la región. Los impuestos sobre bienes y servicios representan cerca de la mitad de los totales, mientras que en los países de la OCDE esta proporción es inferior a un tercio (OCDE *et al.*, 2021a).

La crisis de la COVID-19 y las medidas implementadas para mitigar su impacto sobre los hogares y las empresas han destacado la débil estructura tributaria en ALC, así como la necesidad de reformarla para moverse hacia una sociedad próspera. Una vez la región comience a recuperarse de la crisis, es importante aumentar la cantidad de recursos disponibles que permitan la financiación de políticas públicas, así como contar con un consenso entre los ciudadanos sobre la importancia de las mismas para la transformación estructural necesaria en la región.

La secuencia de acciones en el campo tributario es fundamental para garantizar una sólida recuperación. En el corto plazo, es prioritario reducir la evasión de impuestos, incrementar el cumplimiento tributario, fortalecer la administración tributaria, y considerar la eliminación de gastos tributarios ineficientes a empresas y consumidores. Sobre este último aspecto, la eliminación

de gastos tributarios al IVA debería acompañarse de devoluciones focalizadas a los más vulnerables, como se está haciendo en varios países de la región para mitigar el impacto regresivo. Más adelante, las reformas tributarias no deben perder de vista la importancia de generar credibilidad en las instituciones, al promover el desarrollo sostenible a medio y largo plazo. El diseño de un nuevo pacto fiscal debe implementar medidas para reducir las desigualdades por medio del sistema tributario, aprovechando el potencial redistributivo de los impuestos directos, en particular a personas físicas, y aumentando su composición sobre los ingresos totales en la región. Además, este nuevo acuerdo sobre la tributación debe promover el desarrollo sostenible e inclusivo, al moverse hacia una menor dependencia de sus ingresos de la extracción de recursos naturales e incluir impuestos para mitigar las externalidades —como aquellos al daño al medio ambiente— o a las emisiones de dióxido de carbono.

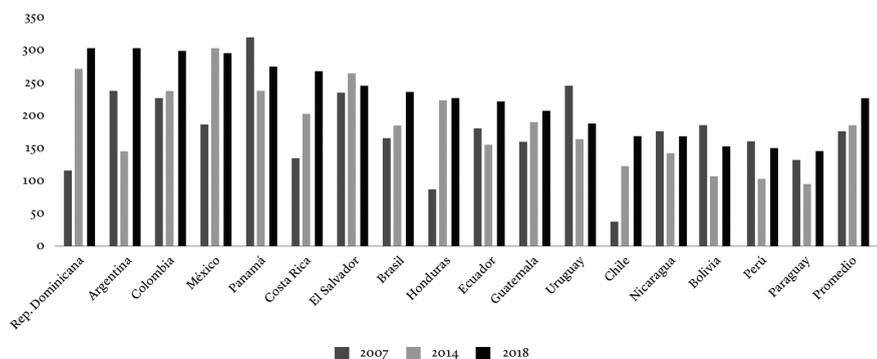
Hacia una gestión de la deuda pública coordinada

Los retos puestos en escena por la pandemia han resaltado que la capacidad de los países de ALC de responder a la crisis depende ampliamente de su espacio fiscal y del acceso a mercados internacionales. Los países de la región enfrentaron la crisis de la COVID-19 desde una posición débil en materia fiscal. Por un lado, contaban con un margen fiscal limitado, mientras que los niveles de deuda venían en acenso desde 2014 en casi todos los países (Gráfico 3) (OCDE, 2020). Existen grandes heterogeneidades entre Estados en cuanto a capacidad para acceder a recursos y espacio fiscal para hacerlo. Avanzando hacia la recuperación, bajo un enfoque de DiT, es importante considerar la presión que la crisis ejerce sobre los niveles de deuda e insistir en el valor de la cooperación internacional para el manejo de la misma (como se verá más adelante).

La combinación de la disminución de impuestos y gasto fiscal discrecional para hacer frente a la crisis ha deteriorado significativamente las cuentas fiscales en ALC, resultando en mayores niveles de deuda que no pueden ser ignorados. Frente a la crisis, los coeficientes entre la deuda pública y los impuestos, un indicador usado para analizar la capacidad fiscal de atender la deuda, aumentaron en casi todos los países, dejándolos en una posición aún más deteriorada para enfrentar los crecientes retos de la crisis.

La posibilidad de mayores niveles de deuda refleja el hecho de que hasta el momento, aunque persisten grandes heterogeneidades, algunos países de América Latina han retenido su acceso a los mercados internacionales de capi-

GRÁFICO 3. Coeficiente entre deuda e impuestos (deuda pública bruta) en países de América Latina, 2007, 2014 y 2018



Fuente: OCDE (2020): “COVID-19 en América Latina y el Caribe: consecuencias socioeconómicas y prioridades de política”, *Medidas políticas clave de la OCDE ante el coronavirus (COVID-19)*, París.

tales. Las amplias respuestas de política por parte de los bancos centrales en los países desarrollados han permitido que una parte significativa de los países de ALC continúe accediendo al financiamiento en los mercados internacionales de deuda, al persistir las amplias condiciones monetarias. Sin embargo, permanecen grandes heterogeneidades, ya que las características estructurales de algunos países en la región no han permitido que estos tomen ventaja de las amplias condiciones monetarias para emitir su deuda en mercados internacionales, dejándolos en su mayoría con financiamiento multilateral o bilateral. A pesar de las diferencias, la crisis ha deteriorado considerablemente los ingresos fiscales en todos los países.

Para lograr financiar la agenda de DiT y garantizar un nuevo pacto fiscal es importante la coordinación. La persistente reducción del margen fiscal de los países en ALC demanda que la deuda sea un asunto para coordinar a escala global. Si bien no existe una única solución a los problemas de deuda y depende del tipo de acreedores, del acceso a los mercados internacionales y de las condiciones fiscales iniciales, es evidente que la inacción de emisores o acreedores puede agravar una situación ya de por sí complicada (OCDE *et al.*, 2020). Buscar una solución unificada al manejo de la deuda debe ser una prioridad, especialmente considerando las inversiones en las que se debe incurrir en el medio y largo plazo para alcanzar los ODS.

Existen crecientes elementos innovadores de deuda a considerar para financiar la recuperación sostenible y resiliente en ALC. Algunos de ellos son

operaciones *swap* de deuda de la COVID-19, a los ODS, o a inversiones relacionadas con el cambio climático y la conservación de la naturaleza (OCDE *et al.*, 2021; UN/DESA, 2020; Steele y Patel, 2020).

4.2. El proceso para implementar el contrato social renovado: tan importante como los elementos a incluir

Además de los elementos principales que deben incluirse en el renovado contrato social, es fundamental identificar cómo llevarlo a cabo. El descontento social anterior a la pandemia demuestra que nos encontramos frente a un contrato social deteriorado, donde las instituciones actuales están cada vez más cuestionadas, existe menos sensación de unidad entre ciudadanos y la percepción de la corrupción es elevada (OCDE, 2020).

Crear consenso en cuanto a un enfoque multidimensional que tenga en cuenta la necesidad de un nuevo modelo de desarrollo es imprescindible. Se deben incluir las voces de todos los actores de la economía, así como promover la comunicación efectiva y acertada por parte de los hacedores de política pública. Es preciso comunicar a los ciudadanos la importancia e implicaciones de todas las acciones de política pública.

Más que nunca, la crisis de la COVID-19 subraya la necesidad de coordinación y coherencia de todas las partes involucradas, y la necesidad de poner en marcha respuestas más eficaces de un nuevo contrato sostenible. Los países de ALC requieren estrategias que empoderen a los ciudadanos en todas las etapas del proceso de las políticas públicas.

5. Hacia una cooperación internacional que facilite nuevos modelos de desarrollo en la región: para una recuperación inclusiva, resiliente y sostenible

El enfoque de DiT ya llamaba a repensar los paradigmas del desarrollo y de la cooperación internacional para adaptarlos a unas nuevas necesidades, a un nuevo contexto y a unas nuevas realidades. La crisis provocada por la pandemia ha golpeado al mundo y a América Latina con un choque complejo, ejerciendo una presión económica y social simultánea que dejará las sociedades y las economías con un aspecto diferente al que tenían antes, y replanteando con más fuerza que nunca las nociones tradicionales de desarrollo y de las interrelaciones a escala global.

Entre otras cosas, esta crisis ha puesto de manifiesto la importancia de la capacidad del Estado y de las políticas públicas eficaces —especialmente cuando han faltado—, la necesidad de replantearse el papel del sector público frente al mercado y la de desarrollar capacidades industriales estratégicas. También ha cambiado la percepción que los ciudadanos tienen de la economía global, mostrando que, a pesar de la apertura de los mercados y la interconexión, puede haber escasez de bienes y servicios cuando se producen emergencias nacionales simultáneamente en diferentes países.

La comunidad internacional debe hacerse eco de estos debates y replantearse una cooperación con América Latina que permita cambios transformadores que conviertan las trampas de desarrollo y sus círculos viciosos en círculos virtuosos, y permita a la región salir de la crisis en una situación mejor de la que entró. La cooperación internacional debería facilitar la creación de futuros modelos de desarrollo en ALC que pongan la inclusión, la resiliencia y la sostenibilidad en su centro. A día de hoy, estos tres ejes aparecen destacados en varios planes de recuperación de la pandemia en distintos países del mundo, incluida la región. En particular, hay un amplio consenso sobre la necesidad y los beneficios de los programas de recuperación verde, sobre los criterios de elegibilidad que deben aplicarse y sobre los ámbitos de apoyo adecuados (Burger *et al.*, 2020).

Apoyar un proceso de recuperación que permita construir nuevos modelos de desarrollo más sostenibles, inclusivos y resilientes en los países de ALC plantea beneficios cuantificables a largo plazo. Por ejemplo, una estrategia de salida de la crisis que incluya un gran impulso a la sostenibilidad en el marco de un acuerdo de cooperación internacional tendría un importante impacto positivo en las emisiones de CO₂ de ALC, el crecimiento del PIB, la desigualdad y —en menor medida— el empleo (CEPAL, 2020b). En concreto, se calcula que con cada dólar gastado en actividades clave de neutralidad de carbono o de sumideros de carbono —desde plantas de energía con cero emisiones hasta la protección de la vida silvestre y los ecosistemas— se puede generar más de un dólar de actividad económica; los multiplicadores estimados asociados al gasto ecológico son entre dos y siete veces mayores que los asociados al gasto no ecológico, dependiendo de los sectores y las tecnologías (FMI, 2020).

Sin embargo, el apoyo de la comunidad internacional a las acciones en el terreno doméstico de la región para el *building for a wad better* no serán suficientes. Son muchos los desafíos compartidos. Para lograr esta transformación del paradigma del desarrollo en ALC también será esencial que la cooperación internacional ahonde más en los efectos de la globalización y sus interrelaciones

con las agendas políticas nacionales. A la hora de apoyar a la región en una construcción de nuevos modelos de desarrollo, los esfuerzos de la comunidad internacional no deben olvidarse de responder asimismo a las interconexiones crecientes entre la política doméstica y el contexto internacional.

5.1. La cooperación como facilitadora de los equilibrios domésticos e internacionales

El alcance global de la pandemia ha demostrado que las respuestas nacionales a las consecuencias sanitarias y socioeconómicas de esta crisis no son suficientes. El multilateralismo ha pasado a primer plano durante este proceso, mostrando su poder para la acción colectiva pero también exponiendo sus limitaciones pendientes. Desafortunadamente, la crisis ha evidenciado tanto disfuncionalidades del sistema internacional —principalmente porque ha descuidado las preocupaciones sociales— como el debilitamiento del margen de maniobra de los gobiernos nacionales a la hora de afrontar los retos globales (Badie, 2020).

Como ya se había anticipado en el enfoque de DiT, las políticas públicas domésticas están muy conectadas al ámbito internacional. Globalmente, y también en la región de ALC, la crisis ha puesto de manifiesto la creciente interconexión entre los retos nacionales e internacionales de un mundo interconectado. Por ejemplo, la creciente interconexión entre los desequilibrios medioambientales y sociales nos muestra que la tensión del planeta se refleja en la sociedad, y estos desequilibrios se refuerzan mutuamente, amplificando los retos del desarrollo (PNUD, 2020). Pero son muchos los desafíos compartidos para los que la política doméstica no es suficiente: el control de pandemias, los recursos naturales como el océano o la biodiversidad, o la transformación digital son solo algunos ejemplos que requieren indudablemente de la acción de la comunidad internacional.

Estas interconexiones crecientes entre las políticas domésticas y el entorno internacional también han estado en el centro del descontento social que provocó las protestas en América Latina en 2019. Aunque este fue impulsado por una serie de retos internos o vulnerabilidades estructurales que provocaron una desconfianza y baja satisfacción con los servicios públicos, cabe destacar que entre 2006 y 2018 la proporción de la población de la región satisfecha con la calidad de los servicios sanitarios cayó del 57% al 42% (OCDE *et al.*, 2019). Gran parte de este descontento está ligado también a la percepción del debilitamiento del papel y la capacidad de los Estados de regular la economía global y la capacidad limitada de participación de fuerzas sociales, debido a la primacía de las fuerzas del mercado

(Badie, 2020). En América Latina solo el 25% de la población confía en su gobierno nacional (OCDE *et al.*, 2019), y mucha de esta desconfianza se deriva de la limitación de la acción por parte de los actores nacionales y fuerzas sociales de cara a los mercados financieros internacionales, las desigualdades o los desafíos medioambientales. Este reequilibrio de poderes es clave a la hora de repensar el paradigma de la cooperación internacional.

Una cooperación facilitadora del desarrollo debería atender por tanto a los desafíos domésticos a la vez que equilibra los resultados de mercado de las economías globalizadas e interdependientes. La comunidad internacional debe buscar formas de reforzar su papel y el de los Estados para apoyar y proteger a los ciudadanos, maneras de reequilibrar los resultados del mercado, y opciones para situar las acciones locales y regionales en el centro de los esfuerzos globales.

La inyección de importantes recursos públicos para hacer frente a la emergencia y para poner en marcha y mantener la recuperación económica representa una gran oportunidad para avanzar en esta redefinición de la globalización. Para poder dar un salto cualitativo y marcar la diferencia, las políticas y las reformas empujadas por la cooperación internacional deben ir más allá de la reconstrucción y el restablecimiento. Más bien deberían centrarse en transformar la globalización para maximizar su impacto en el desarrollo inclusivo, resiliente y sostenible de América Latina.

5.2. La cooperación durante la crisis de la COVID-19 en ALC: algunas lecciones

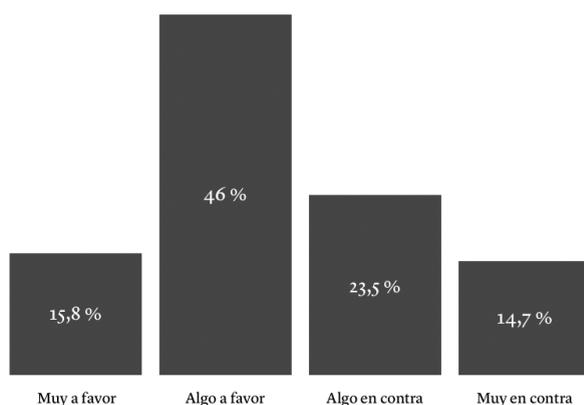
Una mirada a la cooperación internacional durante la pandemia puede proporcionarnos también algunas lecciones para la cooperación que queremos construir a futuro con América Latina. En lo que respecta a la cooperación con y entre América Latina, hay muchas buenas prácticas que se podrían rescatar pero, enfocándonos en lo mejorable, se podría destacar una ayuda financiera internacional —que ha sido importante pero no suficiente— y la falta de cooperación intrarregional en comparación con otras regiones como pueden ser la UE o África.

La mayoría de los países de la región han recurrido a la cooperación internacional para hacer frente a la pandemia y a sus impactos en los hogares pobres y otras poblaciones vulnerables, pero ALC se lleva una parte relativamente pequeña de los esfuerzos de cooperación al desarrollo a escala mundial. Dentro del mundo en desarrollo, ALC es la región que enfrentó la peor crisis de la que se tenga registro histórico y la más fuerte contracción (-7,7% y -20%, respectivamente, en el crecimiento del PIB y de la inversión para 2020) (CEPAL, 2021).

Sin embargo, de los 20,7 billones de dólares prometidos desde el inicio de la pandemia, solo 142.000 millones (0,71%) corresponderían a cooperación dirigida a ALC (Devex, 2021).

Al mismo tiempo, a diferencia de otras regiones, la pandemia no pareció impulsar amplias alianzas políticas regionales en ALC que coordinaran estrategias sostenibles e inclusivas de salida de la crisis. La Secretaría General del Sistema de Integración Centroamericana (SICA) se muestra como una clara excepción, con iniciativas promovidas por sus países miembros, quienes acordaron un Plan Regional de Contingencia para hacer frente a la pandemia y pusieron en marcha un Observatorio Regional de COVID-19. La organización está además canalizando recursos de socios internacionales para financiar redes regionales de colaboración científica, y ha creado convocatorias abiertas para informar sobre la recuperación económica, social y medioambiental tras la pandemia. La falta de reacción política en América Latina contrasta con la voluntad de sus ciudadanos, puesto que un 61,8% considera estar algo a favor o muy a favor de la integración política de su país con otros países de la región (Gráfico 4).

**Gráfico 4. Percepción sobre la integración política en América Latina
(a favor o en contra de la integración política de su país con los
otros países de la región)**



Fuente: Latinobarómetro, 2018.

Otras regiones han mostrado una faceta diferente. La UE aprobó el mayor paquete de estímulo de su historia. Su presupuesto a largo plazo, junto con *NextGenerationEU* (el instrumento temporal diseñado para impulsar la recuperación), será el mayor

paquete de estímulo jamás financiado a través del presupuesto de la UE (UE, 2020). Un total de 1,8 billones de euros ayudarán a reconstruir una Europa posterior a la crisis con la misión de hacerla más ecológica, digital y resiliente. Por su parte, los países africanos, a través de la Unión Africana (UA), lograron importantes resultados en la negociación de vacunas para el continente. Un total de 270 millones de dosis adicionales de vacunas COVID-19 fueron conseguidas por la UA para los países africanos, gracias al Equipo de Trabajo para la Adquisición de Vacunas en África (AVATT) (Reuters, 2021).

6. La cooperación internacional como facilitadora de la construcción de nuevos pactos sociales en América Latina

A medida que nos preparamos para el mundo posterior a la COVID-19, es necesario un nuevo compromiso con la región y dentro de ella. Los nuevos pactos sociales serán esenciales para definir nuevos modelos que ayuden a superar sus trampas de desarrollo. En efecto, estos pactos pueden desempeñar un papel importante en la creación de sistemas sociales de protección más justos, en la mitigación de los reveses del cambio climático y en la construcción de una alianza tecnológica para aumentar la productividad y la innovación. Por lo tanto, los pactos sociales entre sectores económicos y grupos sociales pueden proporcionar los pilares de un nuevo contrato social que espera unir a la sociedad y restaurar la confianza de los ciudadanos en las instituciones públicas, y crear una región más resiliente, sostenible e igualitaria.

La cooperación internacional aparece como una herramienta esencial para contribuir a definir y poner en práctica todo el potencial de estos pactos, entre otros, superando las limitaciones que puedan aparecer en las políticas públicas a nivel nacional en el mundo interconectado de hoy. Así, como se ha indicado, el nuevo o los nuevos pactos sociales para los países de ALC deben ser aquellos que atiendan los desafíos domésticos y, a la vez, equilibren los resultados de mercado de las economías globalizadas e interdependientes. Para ello, y como ya se abogaba en el enfoque de DiT, ALC y el mundo necesitan una cooperación renovada y reforzada, compuesta por nuevas alianzas, nuevos enfoques financieros y nuevos acuerdos de gobernanza para hacer frente a un conjunto cada vez mayor de retos de desarrollo compartidos e interconectados. Esto no solo es beneficioso para abordar más eficazmente las preocupaciones comunes, sino también para garantizar que los retos del desarrollo reciban la necesaria respuesta multidimensional y global.

En este sentido, la comunidad internacional debe pensar cuáles son las prácticas necesarias para apoyar los esfuerzos de los países para el *building forward better* de la región. En este sentido, parece crucial, al menos, evaluar tres elementos clave en el papel de la cooperación internacional: una mayor financiación, una mayor coordinación en la creación de reglas y normas globales, y un aumento de la cooperación técnica basada en el intercambio de conocimiento y en el fomento de la creación de capacidades nacionales. En la siguiente tabla se plantean de forma no exhaustiva algunas de las iniciativas ya existentes tanto en el terreno regional como internacional, así como otras que se están debatiendo, que pueden tener un impacto en la definición y la implementación de los pactos sociales de América Latina (Tabla 1).

Esfuerzos regionales e internacionales centrados en la construcción de pactos sociales podrían apoyar a la región a sentar las bases para un futuro más sostenible e inclusivo. A escala internacional, esto significa que nuevos partenariados deberían, por ejemplo, equilibrar las distribuciones del mercado en una economía globalizada mediante acuerdos para la imposición de las multinacionales, la aplicación de normas laborales internacionales justas y la aplicación de un impuesto sobre el carbono. Por otro lado, también podría prever nuevas formas de solidaridad mundial, por ejemplo, identificando nuevas formas de gestión de la propiedad intelectual, de transferencia de tecnología y de acceso al conocimiento, incluido un acuerdo global en materia de propiedad intelectual para la salud, para que el suministro de medicamentos, los tratamientos y las vacunas estén disponibles, y sean asequibles para todos.

La capacitación y la cooperación técnica siguen siendo fundamentales. Ejemplos de esfuerzos de cooperación internacional podrían incluir el fomento de los diálogos políticos de intercambio sobre opciones innovadoras para la formalización y reducción de las brechas de cobertura social, proteger a la población más vulnerable —en particular la vulnerable al clima, las mujeres y los migrantes—, y los diálogos ligados a intercambiar experiencias sobre cómo mejorar la calidad y el carácter inclusivo de los servicios básicos, especialmente la atención sanitaria y la educación. O, en el ámbito productivo, promover espacios de discusión a escala regional sobre cadenas de valor regionales y la matriz productiva que ayude a los países de ALC a avanzar en el aumento de sus capacidades de fabricación, lo que podría mejorar la preparación ante futuras pandemias, incrementar la resiliencia y ser un importante acelerador de la industrialización, incluida una industrialización en el sector de la salud.

**TABLA 1. Opciones para una cooperación en apoyo a los nuevos pactos sociales
[no exhaustiva]**

	Cooperación regional	Cooperación internacional
	Reglas y estándares / Desarrollo de capacidades y cooperación técnica	
Revigorización de estrategias industriales	Coordinación de estrategias productivas, inversión en infraestructuras y refuerzo de cadenas globales de valor	Transferencia de tecnología y conocimiento Derechos de propiedad intelectual (p. ej. vacunas)
Expansión de la protección social y de los servicios públicos	Coordinación de políticas migratorias Fomento de la coordinación de las relaciones bancarias para reducir los costes de las remesas	Coordinación de políticas migratorias Fondo global para la protección social
Medio Ambiente	Acuerdo para una estrategia de implementación del Acuerdo de Escazú (que entró en vigor el 22 de abril de 2021) y de otras agendas concurrentes	Implementación del Acuerdo de París Desarrollo de capacidades para desarrollar y transferir tecnologías ambientalmente sanas en condiciones favorables Fijación del precio del carbono
Consolidar finanzas sostenibles para el desarrollo	Crear fondos regionales para la recuperación verde, coordinar políticas fiscales, que incluyan la reducción de la evasión de impuestos, los flujos de financiación ilícitos, la coordinación de impuestos a las multinacionales y la coordinación de la negociación de la deuda (COVID y ODS)	Reformar la arquitectura multilateral de la deuda Derechos especiales de giro Acuerdos sobre los impuestos a las multinacionales Fondo global de inversiones Fondo para Aliviar la Economía COVID-19 (FACE)

Fuente: Elaboración propia.

Nota: esta lista se presenta a modo de ejemplo. Contiene iniciativas que ya existen y se propone que sean reforzadas, o iniciativas nuevas propuestas para discusión.

Las iniciativas o herramientas ligadas a la innovación en la financiación son también de enorme relevancia para la salida de la crisis. Entre ellas destacan iniciativas como: i) la expansión y redistribución de la liquidez de los países desarrollados a los países en desarrollo a través de los Derechos Especiales de Giro (DEG) y la creación de fondos multilaterales como el Fondo para Aliviar la Economía COVID-19 (FACE), propuesto por el gobierno de Costa Rica; ii) la reforma de la arquitectura de la deuda internacional, o la ampliación de la Iniciativa de Suspensión del Servicio de la Deuda del Grupo de los Veinte (G20) para incluir a todas las partes interesadas (es decir, el sector privado y las instituciones multilaterales) y a los países vulnerables de renta media; iii) el establecer el uso común de diferentes instrumentos innovadores para mejorar la capacidad de reembolso de la deuda de los países y evitar el endeudamiento, vinculando el reembolso de los países a su exposición y vulnerabilidad a las catástrofes naturales (por ejemplo, cláusulas sobre huracanes) (CEPAL, 2021), y iv) el explorar paradigmas más transformadores, como la creación de un Fondo Global de Inversiones (GPI, por sus siglas en inglés) que permita hacer frente a la provisión de los bienes públicos globales y a los retos globales compartidos a través de una participación de los países en pie de igualdad (Glennie, 2020).

En un contexto como el de ALC, de gran polarización política y con niveles potencialmente crecientes de malestar social debido a la crisis, será crucial que la cooperación internacional aborde los retos estructurales pendientes y sitúe el bienestar de los ciudadanos en el centro de la respuesta. Con este objetivo, si los próximos pactos sociales en la región pretenden desempeñar un papel importante en la creación de sistemas sociales de protección más justos, en la mitigación de los reveses del cambio climático o en la construcción de una alianza tecnológica para aumentar la productividad y la innovación, y las interconexiones entre los distintos desafíos en los ámbitos nacional e internacional, no pueden pasar por alto la cooperación internacional, ya que esta se presenta como un instrumento esencial para su completa realización e implementación. Pero ¿qué tipo de cooperación internacional se necesita?

6.1. La relevancia del enfoque de DiT para la cooperación en tiempos de COVID-19

La salida de la crisis de ALC a través de un nuevo pacto social es una oportunidad para poner en práctica plenamente el papel facilitador de la cooperación internacional anunciado en el informe *Perspectivas económicas de América Latina*, LEO (OCDE *et al.*, 2019). Nos referimos a una cooperación basada en el

carácter cada vez más multidimensional del desarrollo, y en las interconexiones entre las políticas domésticas y el ámbito internacional, que sea más pertinente, más participativa y más fuerte para apoyar a los países de ALC en su transición hacia modelos de desarrollo sostenible, resiliente e inclusivo.

El LEO 2019 planteaba una cooperación internacional facilitadora de los esfuerzos de desarrollo de los países, necesaria a medida que la comunidad internacional responde a la Agenda 2030 —más amplia, universal y multidimensional—, que los países convergen hacia niveles de desarrollo similares y que disminuye la dependencia de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD). Esta cooperación: i) promueve los procesos de desarrollo impulsados por los países, poniéndolos en igualdad de condiciones para el intercambio de conocimientos y el aprendizaje; ii) aprovecha las capacidades existentes de los países y crea otras nuevas para impulsar las reformas nacionales y mundiales, y iii) apoya la ayuda como catalizador de fuentes de financiación adicionales y variadas. Este papel de la cooperación internacional como facilitadora es más urgente que nunca, por la necesidad creciente de generar diálogos de políticas públicas entre países en pie de igualdad sobre la recuperación posterior a la pandemia, y la creación de los nuevos pactos, con el objetivo de aprender y generar nuevas capacidades, y de buscar soluciones a retos compartidos y retos comunes globales.

El LEO 2019 proponía asimismo elementos que continúan siendo fundamentales para que la cooperación pueda ser más pertinente en la definición e implementación de nuevos pactos sociales para la recuperación de la crisis de la COVID-19. Planteaba la redefinición de la gobernanza basada en la inclusión, abogando para que todos los países—independientemente de su nivel de ingresos— construyan alianzas en igualdad de condiciones. Se proponía un enfoque en el fortalecimiento de las capacidades institucionales. Situaba en este sentido las estrategias nacionales y reforzaba las capacidades mediante la priorización, la aplicación y la evaluación de políticas en materia de desarrollo. Llamaba además a la alineación de las prioridades nacionales e internacionales, y a fortalecer el apoyo a los países de la región para que mantengan un papel relevante en la agenda global. Abogaba finalmente por la ampliación de las herramientas de cooperación para incluir el intercambio de conocimientos, los diálogos políticos multilaterales de políticas multilaterales, el desarrollo de capacidades y la cooperación en ciencia, tecnología e innovación. Ampliar modalidades o herramientas de cooperación internacional implicaba atraer una serie de actores nuevos, incluidos los actores públicos de diferentes ministerios en un enfoque multidisciplinar (*whole of government*) (Tabla 2).

TABLA 2. Dimensiones clave para replantear la cooperación internacional como facilitadora del desarrollo sostenible en ALC

Dimensiones	Descripción
Trabajar de manera incluyente	Involucrar a países de todos los niveles de desarrollo en igualdad de condiciones, como pares, para desarrollar y participar en alianzas multilaterales y multiactores, con el fin de afrontar retos de desarrollo multidimensionales con respuestas multidimensionales
Desarrollar capacidades nacionales	Fortalecer las capacidades de los países para elaborar, poner en marcha y evaluar sus propios planes y prioridades de política en materia de desarrollo, fomentar la armonización de las prioridades nacionales e internacionales y procurar enfoques integrados para los retos más complejos e interconectados
Operar con más herramientas y actores	Ampliar los instrumentos para una mayor cooperación internacional, incluyendo el intercambio de conocimientos, diálogos de políticas públicas, desarrollo de capacidades y transferencia de tecnologías, e incorporar a más actores, incluso públicos, en un enfoque de “totalidad de gobierno”

Fuente: OCDE *et al.* (2019).

En un contexto de recuperación de la pandemia, la cooperación internacional debe actuar como un facilitador que permita un nuevo pacto social en ALC a través de nuevas alianzas, nuevos enfoques de financiación y nuevos acuerdos de gobernanza que garanticen que la naturaleza de muchos problemas de desarrollo reciba las necesarias respuestas multidimensionales globales. Esto no solo es legítimo desde el punto de vista de las fuerzas sociales, y beneficioso para la transición del desarrollo de ALC, sino que también es necesario para la provisión de bienes públicos globales y de enfrentamiento de retos comunes que beneficiarán a las personas en los países independientemente de su nivel de desarrollo.

7. Poniendo en marcha el nuevo paradigma de la cooperación internacional como facilitadora del desarrollo de la región en tiempos de la COVID-19

La crisis de la COVID-19 nos está ofreciendo un momento transformador en la cooperación internacional global y con ALC. Seguramente este sea un momento propicio para poner en marcha plenamente su papel facilitador de un nuevo desarrollo en ALC, como delineaba el LEO 2019. Un momento que nos permita olvidarnos de los marcos lógicos, de los papeles de donantes y receptores, y fundar la cooperación con la región en el diálogo sobre políticas públicas entre pares en temas clave para renovar los pactos sociales y crear las alianzas necesarias para hacer frente a los desafíos comunes y retos globales compartidos.

La pandemia nos ofrece una oportunidad para crear nuevas herramientas y repensar las existentes, abriendo opciones para la innovación, la flexibilidad y la adaptación, e incrementando la capacidad de respuesta a crisis similares a la que hoy vivimos. La superación de las vulnerabilidades de desarrollo de ALC y de los impactos de las crecientes megatendencias globales —y las crecientes interconexiones entre los desafíos domésticos e internacionales— exige un sistema de gobernanza internacional y un multilateralismo dinámico que reaccione de forma rápida, eficiente y con una perspectiva multidimensional y de largo plazo (OCDE *et al.*, 2019).

Para aprovechar esta ventana de oportunidad, será necesario reflexionar sobre lo que ha funcionado y lo que no en la cooperación en el marco de la crisis COVID-19². Esto permitirá ir más allá del establecimiento de nuevas agendas y generar hojas de ruta innovadoras. Algunos elementos se presentan más abajo como clave a la hora de comenzar una reflexión sobre esa nueva hoja de ruta.

Hoy más que nunca la cooperación internacional necesita reflexionar sobre la secuencia entre políticas públicas de una forma sistemática para alcanzar mejores resultados. Por ejemplo, la incorporación de programas de recuperación ecológica en las reformas estructurales que se pongan en marcha para la recuperación puede ser una opción para asegurar un nuevo modelo de desarrollo sostenible a futuro.

² En el marco de la Facilidad de Desarrollo en Transición, la CEPAL, la OCDE y su Centro de Desarrollo, y la UE están trabajando actualmente en una serie de proyectos con el objetivo de apoyar a los países de la región en la reconstrucción tras la pandemia, e incluyen un análisis sobre los partenariados regionales e internacionales durante la crisis y de cara a la recuperación.

Numerosos estudios que analizan los efectos de los programas de recuperación ecológicos durante la crisis financiera de 2008/09 concluyen que su integración en un concepto global de reformas estructurales asegura que se cree el marco necesario para la transformación socioecológica y que las medidas no sean solo temporales. Solo entonces se podrá frenar la tendencia de aumento de las emisiones, del consumo de recursos y de la destrucción de los hábitats naturales, además de tener considerables ventajas económicas, ya que facilita una recuperación económica sostenible y resistente (Burger *et al.*, 2020).

La cooperación internacional debe reflexionar también sobre cómo establecer puentes más claros entre las dimensiones local, nacional, regional y global. La cooperación internacional como facilitadora (LEO, 2019) ya avanzaba la importancia de situar las estrategias nacionales (y sus planes nacionales de desarrollo, PND) en el centro de los esfuerzos de cooperación. Avanzaba también la necesidad de reforzar las capacidades nacionales y llamaba a la alineación de las prioridades nacionales e internacionales.

Hasta ahora, a pesar de que su número va en aumento, los PND no han sido suficientemente considerados en las iniciativas de cooperación internacional. La crisis ha demostrado que las estrategias nacionales de desarrollo no pueden concebirse en el vacío nacional. Para que los países en desarrollo reduzcan su exposición a los choques externos, mejoren sus capacidades fiscales o socioeconómicas para reaccionar ante ellos, y orienten políticas que mejoren sus perspectivas, estas estrategias tendrán que aprehender mejor los desafíos globales. El diálogo político, la capacitación, el intercambio de conocimientos y mejores prácticas, o la cooperación técnica entre países podrían aportar valiosas lecciones en este sentido.

Del mismo modo, la crisis de la COVID-19 ha puesto de manifiesto la desconexión entre el ámbito local y el global. Ha llamado por una parte a la “localización del desarrollo”, a buscar mejores conexiones entre las preocupaciones y las acciones locales, y las acciones globales, que van más allá de los proyectos de cooperación locales y buscan construir puentes entre los ciudadanos y la toma de decisiones a escala global. También se deben repensar los mecanismos que puedan fortalecer las agendas regionales para que las regiones, como ALC, tengan más fuerza en el ámbito de la cooperación global. Esta es una forma de situar a la ciudadanía en el centro de la cooperación y de asegurar que su bienestar es lo que guía los esfuerzos regionales e internacionales.

La pandemia ha aumentado la conciencia sobre la necesidad de más cooperación internacional. De los latinoamericanos encuestados, el 49% está a favor de una mayor cooperación después de la COVID-19 y el 70% cree que es

esencial para hacer frente a los actuales desafíos globales (ONU, 2020). La cooperación internacional debe reflexionar sobre estos nuevos esfuerzos —que podrían traducirse en formas innovadoras de colaboración con ALC—, en concreto, sobre cómo poner en marcha partenariados políticos internacionales impulsados por una “misión” u objetivo, y no sectoriales. Esfuerzos que alineen los actores en los planos regional, nacional y local hacia objetivos sostenibles e inclusivos, asegurando un enfoque *whole of government* —como el promovido en el enfoque de DiT— que aporte herramientas, capacidades y habilidades diversas para fortalecer la acción global hacia objetivos comunes que involucren a todos los países en igualdad de condiciones (Manservisi, 2020).

Finalmente, implementar un modelo de cooperación internacional para los nuevos pactos sociales —que construya nuevos modelos de desarrollo en ALC— va a precisar un aprendizaje continuo. Constituir mesas de diálogo que favorezcan el *learning by monitoring* puede ser clave para establecer procesos de seguimiento en los esfuerzos de cooperación. Esto permitirá identificar los problemas y objetivos no alcanzados, reajustar las medidas y aprender continuamente.

8. Conclusiones

La adopción de un enfoque de DiT podrá contribuir a la agenda de recuperación de la crisis. En el contexto de la crisis de la COVID-19, las trampas del desarrollo se han exacerbado y/o han ganado relevancia. Es fundamental determinar un marco multidimensional que contribuya a salir de ellas y que el bienestar de todos los ciudadanos sea el objetivo. Para ello, se debe entender desde una perspectiva holística la senda de un nuevo modelo de desarrollo para la región (OCDE *et al.*, 2020). Tomando como elemento central las grandes diversidades y necesidades de la región, se podrán definir más claramente los objetivos y prioridades de la política pública.

Un contrato social renovado puede ser el instrumento para generar consensos entre ciudadanos y contribuir a las mejoras de bienestar necesarias en la región. Para responder a las crecientes aspiraciones de la sociedad, es fundamental promover una estrategia de desarrollo sostenible que genere empleo formal, fortalecer los sistemas de protección social y ayudar a los grupos más vulnerables a mejorar sus condiciones de bienestar. La generación de un pacto fiscal es necesaria para financiar estas políticas y generar credibilidad en las instituciones.

En su conjunto, esta ambiciosa agenda de recuperación podrá llevarse a cabo mediante la implementación de un nuevo contrato social que ponga el bienestar

en el centro de las políticas públicas, y empodere a los ciudadanos en su proceso de elaboración, al escuchar y aprender de las grandes vulnerabilidades y necesidades que manifiestan para crear consenso en cuanto a las reformas necesarias.

Para lograr esta ambiciosa transformación en ALC, se precisará que la región cuente con acceso a los recursos necesarios, así como buscar una cooperación internacional reforzada. La crisis de la COVID-19 ha puesto de manifiesto la necesidad de fortalecer los espacios de cooperación a nivel multilateral. Esta crisis es global, y para lograr la recuperación será imprescindible un esfuerzo global coordinado que combine los retos del corto plazo con la perspectiva necesaria de largo plazo.

Esa cooperación debe subrayar la necesidad de crear nuevos modelos en la región, así como de las interrelaciones crecientes entre el espacio de política pública doméstica y la arena internacional. La salida de la crisis de ALC a través de los nuevos pactos sociales es una oportunidad para poner en práctica el papel facilitador de la cooperación internacional presentado en el informe LEO 2019.

Existen ya algunos esfuerzos en el ámbito de la cooperación regional e internacional que pueden contribuir a definir y poner en práctica todo el potencial de estos pactos, atendiendo a los desafíos domésticos, y a la vez equilibrando los resultados de mercado para asegurar una recuperación inclusiva, resiliente y sostenible de la región.

A medida que los países de América Latina se esfuerzan por diseñar sus planes de recuperación, mirando a los modelos de desarrollo que desean para el futuro, la cooperación internacional se presenta como una herramienta crucial. Pero no toda la cooperación vale; la crisis nos ha dado la oportunidad de poner en marcha un nuevo paradigma y nos ha brindado valiosas lecciones. Hay que aprovechar esta oportunidad para crear una hoja de ruta en la implementación de una nueva cooperación con ALC a través de la innovación y el diálogo conjunto entre pares.

Los elementos de política, así como los procesos a realizar tanto en el ámbito doméstico como internacional presentados en este artículo serán tratados con mayor detenimiento en el próximo informe anual conjunto (2021) del Centro de Desarrollo de la OCDE, la CEPAL, CAF-Banco de Desarrollo de América Latina y la Comisión Europea: *Perspectivas económicas de América Latina*.

Referencias bibliográficas

- BADIE, B. (2020): *Inter-socialités. Le monde n'est plus géopolitique*, París, CNRS Editions.
- BASTO AGUIRRE, N.; CERUTTI, P. y NIETO PARRA, S. (2020): "COVID-19 can widen

- educational gaps in Latin America: some lessons for urgent policy action”, *Vox LACEA*. Disponible en: https://vox.lacea.org/?q=blog/covid19_widen_educational_gaps.
- BURGER, A.; KRISTOF, K. y MATTHEY, A. (2020): “The Green New Consensus”. Disponible en: https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/376/publikationen/thenewgreenconsensus_englisch_bf.pdf.
- BUSSO, M. y MESSINA, J. (2020): *Distanciamiento social, informalidad y el problema de la desigualdad*, BID, Washington, D. C. Disponible en: <https://blogs.iadb.org/ideas-que-cuentan/es/distanciamiento-social-informalidad-y-el-problema-de-la-desigualdad/>.
- CEPAL (2019): *Panorama fiscal de América Latina y el Caribe 2019: políticas tributarias para la movilización de recursos en el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, Naciones Unidas, Santiago. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44517/1/S1900074_en.pdf.
- (2020): *Panorama social de América Latina 2020*, Santiago. Disponible en: [cepal.org/sites/default/files/publication/files/46687/S2100150_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/sites/default/files/publication/files/46687/S2100150_es.pdf).
- (2020b): “Construir un nuevo futuro. Una recuperación transformadora con igualdad y sostenibilidad”, Síntesis (LC/SES.38/4), Santiago. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46225/1/S2000667_es.pdf.
- (2021): “Financing for development in the era of COVID-19 and beyond”, Santiago. Disponible en: <https://www.cepal.org/en/publications/46711-financing-development-era-covid-19-and-beyond>.
- DEVEX (2021): “Funding the response to COVID-19: Analysis of funding opportunities”. Disponible en: <https://www.devex.com/news/interactive-who-s-funding-the-covid-19-response-and-what-are-the-priorities-96833> (consultado el 15 de marzo de 2021).
- FMI (2020): “Building Back Better: How Big Are Green Spending Multipliers?”, *IMF Working Paper*, Washington D.C. Disponible en: <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2021/03/19/Building-Back-Better-How-Big-Are-Green-Spending-Multipliers-50264>.
- GLENNIE, J. (2020): *The Future of Aid: Global Public Investment*, Londres, Routledge.
- NIETO PARRA, S.; PEZZINI, M. y VÁZQUEZ, J. (2020): “A new Development Vision for Latin America”, *Project Syndicate*. Disponible en: <https://www.project-syndicate.org/commentary/latin-america-must-escape-three-development-traps-by-mario-pezzini-2-et-al-2020-06?barrier=accesspaylog>.

- MANSERVISI, S. (2020): “COVID-19: A Stress Test for International Development Cooperation”, Instituto Affari Internazionali. Disponible en: <https://www.iai.it/en/publicazioni/covid-19-stress-test-international-development-cooperation>.
- OCDE *et al.* (2019): *Perspectivas económicas de América Latina 2019: Desarrollo en Transición*, Publicaciones de la OCDE, París. Disponible en: <https://doi.org/10.1787/g2g9ff1a-es>.
- (2020): *Perspectivas económicas de América Latina 2020: Transformación digital para una mejor reconstrucción*, Publicaciones de la OCDE, París. Disponible en: <https://doi.org/10.1787/20725183>.
- (2021a): *Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 2021*, París. Disponible en: <https://www.oecd.org/publications/revenue-statistics-in-latin-america-and-the-caribbean-24104736.htm>.
- OCDE (2019): *Gender, Institutions and Development Database (GID-DB) 2019*. Disponible en: <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=GIDDB2019>.
- ONU (2020): “UN75: Shaping our Future Together”, Nueva York, Naciones Unidas. Disponible en: <https://www.un.org/en/un75/finalreport>.
- ONU MUJERES (2020): *COVID-19 and violence against women and girls: Addressing the shadow pandemic*. Disponible en: <https://www.unwomen.org/media/headquarters/attachments/sections/library/publications/2020/policy-brief-covid-19-and-violence-against-women-and-girls-en.pdf?la=en&vs=640>.
- PNUD (2020): “Human Development Report 2020. The Next Frontier: Human Development and the Anthropocene”, Nueva York. Disponible en: <http://hdr.undp.org/en/content/human-development-report-2020>.
- REUTERS (2021): “African Union secures 270 million COVID-19 vaccine doses from manufacturers”. Disponible en: <https://www.reuters.com/article/uk-health-coronavirus-africa-idUSKBN29JoOW>.
- UE (2020): “Recovery plan for Europe”, Bruselas. Disponible en: https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_en.
- STEELE, P. y PATEL, S. (2020): *Tackling the triple crisis. Using debt swaps to address debt, climate and nature loss post-COVID-19*, International Institute for Environment and Development, Londres. Disponible en: <https://pubs.iied.org/sites/default/files/pdfs/migrate/16674IIED.pdf>.
- UN/DESA (2020): “COVID-19 and sovereign debt”, *UN/DESA Policy Brief #72*, Department of Economic and Social Affairs, Nueva York, Naciones Unidas. Disponible en: <https://www.un.org/development/desa/dpad/publication/un-des-a-policy-brief-72-covid-19-and-sovereign-debt/>.

4. El Pacto Verde, *NextGenerationEU* y la nueva Europa geopolítica

José Antonio Sanahuja

Catedrático de Relaciones Internacionales y director de la Fundación Carolina

1. Introducción

La respuesta a la COVID-19, la transición ecológica y la autonomía estratégica son los tres ejes sobre los que gravita un amplio programa de transformación de la Unión Europea (UE). Esa transformación afecta a su propio desarrollo social y económico, así como a su relación con el resto del mundo y a su política exterior y de seguridad, en una coyuntura internacional caracterizada por la crisis de la globalización y la impugnación del orden internacional liberal. Esas transformaciones ya eran visibles antes del 24 de febrero de 2022, fecha del ataque ruso a Ucrania, y esa guerra ha acelerado de manera dramática el viraje de la UE hacia una “Europa geopolítica”. La aparición de una guerra de agresión en Europa oriental supone, en palabras de la presidenta de la Comisión Europea, Ursula von der Leyen, un verdadero parteaguas (*watershed*) para Europa (Comisión Europea, 2022); en las del alto representante de la Unión para la política exterior y de seguridad, Josep Borrell, un “momento de vida o muerte” (Borrell, 2022a); y según el canciller de Alemania, Olaf Scholz (2022), un verdadero punto de inflexión (*Zeitenwende*) para el principal Estado miembro de la Unión en cuanto a su peso económico y político y, a partir de este momento, también en su política de seguridad y defensa. Sobre estas bases, de una manera u otra, se orientarán en el futuro las relaciones de la UE con el mundo.

La COVID-19 ha sido uno de los catalizadores iniciales del cambio. En muchos aspectos, la pandemia expuso muchas de las debilidades de la UE, y ha inducido una enérgica respuesta societal y geopolítica. Supone una amplia

transformación para sí misma, social, verde y digital, con la afirmación del proyecto europeo ante un escenario internacional más adverso. En palabras de Max Bergmann (2020), ha sido un verdadero “despertar geopolítico” de la UE.

Elemento clave de esa respuesta han sido los acuerdos de julio de 2020 del Consejo Europeo, con un paquete de 1,8 billones de euros, incluyendo algo más de un billón del nuevo marco financiero plurianual 2021-2027, y el instrumento *NextGenerationEU* (NGEU), con 0,8 billones. Más allá de su significado económico, es también una vindicación del multilateralismo y la integración regional, impugnados en Europa y en otras latitudes por el nacionalismo extremo y una ultraderecha en ascenso. Esos acuerdos son un gran avance federal, que solo seis meses antes era inimaginable (Vidal-Folch, 2020). Supone vincular presupuesto, impuestos y eurobonos, iniciando el camino a un tesoro común. Este fondo, es importante subrayarlo, no es solamente un instrumento contracíclico de corto plazo para afrontar la pandemia, sino un programa de inversión con vocación transformadora. Habrá de contribuir a la resiliencia y la cohesión social y territorial y, sobre todo, a un cambio de modelo económico, más verde y digital.

En esa amplia respuesta societal y geopolítica hay varios ejes interrelacionados: la respuesta macroeconómica y fiscal a la COVID-19 a través de NGEU; el Pacto Verde Europeo, programa de gobierno de la Comisión Europea presidida por Ursula von der Leyen. Y, finalmente, la autonomía o soberanía estratégica de la UE, que la guerra de Ucrania está acelerando. Ese concepto aparece en la Estrategia Global de la Unión Europea (EUGS, por sus siglas en inglés) de 2016, vinculado al fortalecimiento de la política de seguridad y defensa, pero con la “Comisión Geopolítica” que inicia su mandato en 2019 (Sanahuja, 2021a), se extiende a otras áreas: la política industrial, a fin de reducir la vulnerabilidad de la UE ante la dislocación de las cadenas de suministro o la dependencia externa de bienes esenciales, como los microprocesadores; o la seguridad energética, como revela la elevada dependencia del gas ruso en varios países de Europa Central. En la importante declaración adoptada en el Consejo Europeo informal del 10 y 11 de marzo de 2022, la UE decidió adoptar medidas decisivas para construir la soberanía europea y reducir las dependencias del exterior, como es el caso del gas, el petróleo y el carbón ruso. Así, la autonomía estratégica y el Pacto Verde convergen: días después del ataque ruso a Ucrania, el ministro de Finanzas alemán, Christian Lindner, declaraba que “la energía renovable es la energía de la libertad” (Reuters, 2022).

En este texto se presenta una panorámica de la respuesta socioeconómica de la UE ante la pandemia de la COVID-19, del programa *NextGenerationEU*, y

del Pacto Verde Europeo, atendiendo a sus antecedentes, contenido y alcance desde el punto de vista de la economía política internacional, como estrategia de respuesta a la crisis de la globalización y a la COVID-19, y como marco de las relaciones exteriores de la UE y de su voluntad de “autonomía estratégica”. Como se detalla en este trabajo, con la respuesta a la COVID-19 y el impulso del Pacto Verde Europeo la UE adopta una estrategia socioeconómica que se distancia de la ortodoxia fiscal y financiera vigente desde la crisis de 2008. Ese Pacto no es una mera reedición de políticas sectoriales para la mitigación y adaptación al cambio climático, o para el cuidado de la biodiversidad. Es una estrategia integral y de largo plazo con una vocación de transformación de la economía y de las sociedades europeas para asegurar la neutralidad climática en 2050, implica una completa redefinición del contrato social, con las generaciones presentes y futuras, y pretende redefinir la posición de Europa en el mundo y en el sistema multilateral.

2. La respuesta a la pandemia y *NextGenerationEU*

En marzo de 2020 la COVID-19 llegó rápidamente a una UE que, hasta ese momento, se había negado a reconocer el riesgo de una pandemia, considerando, con una mezcla de negligencia, incredulidad y arrogancia, que era un lejano problema asiático que los países afectados podrían contener con sus habituales políticas de mano dura. Las primeras semanas se asistió a un nervioso y desordenado cierre de fronteras, a confinamientos unilaterales, y al acaparamiento unilateral de respiradores y otros medios sanitarios. Sin capacidades ni competencias en materia de salud, la UE no pudo coordinar ni apoyar a los Estados miembros o de la vecindad, generando una imagen de crisis, fragmentación, e irrelevancia. Fueron horas bajas para una UE que ya antes de la pandemia era cuestionada por fuerzas euroescépticas y de ultraderecha que abogaban por replegarse bajo el supuesto manto protector de los Estados nacionales.

Cuando se escriben estas páginas, dos años después del inicio de la pandemia, esa imagen ha dado un giro de 180 grados. La Unión ha reaccionado con rapidez y diligencia en aquellas materias en las que sí tenía competencias, como la política monetaria y fiscal. En aquellas en las que no las tenía, como la salud pública, la positiva experiencia de compra conjunta de vacunas, y la estrategia común de inmunización han sentado las bases para una “Unión de la salud” que poco antes habría sido difícil de imaginar. Todo ello, a pesar de las dificultades para la toma de deci-

siones que comportan una UE con procedimientos decisorios complejos, y poderes distribuidos entre la Comisión, el Consejo, el Parlamento y los Estados miembros, además de una autoridad monetaria independiente.

El Banco Central Europeo (BCE) es el que lanza la respuesta inicial: tras el “apagado” parcial de las economías con motivo de los confinamientos y el desplome de los mercados financieros, siguiendo a la Reserva Federal de Estados Unidos (FED) (Tooze, 2021: 142-150). El 18 de marzo de 2020 lanzó un programa temporal de compras de emergencia en caso de pandemia (PEPP, por sus siglas en inglés) por un total de 750.000 millones de euros hasta el final de 2020, que se sumaba a otros ya vigentes desde la crisis del euro. En diciembre de ese año el BCE decidió ampliar el PEPP hasta 1,8 billones de euros, y su vigencia se ha ido extendiendo hasta marzo de 2022. Tras las decisiones del BCE llegó el turno de los ministros de finanzas. Dadas las circunstancias excepcionales de la pandemia, el 23 de marzo de 2020 se activó la “cláusula de escape” del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, abriendo la puerta a un mayor gasto público y al déficit fiscal. Se aprobó también un programa de garantías del Banco Europeo de Inversiones (BEI) para dar acceso a financiación extraordinaria a las empresas, y un nuevo instrumento temporal de apoyo a los permisos remunerados y la cobertura de desempleo (SURE, por su acrónimo en inglés). Finalmente, se acordó dar acceso al Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE), un fondo de rescate creado en 2012 con motivo de la crisis del euro que permite obtener financiación de contingencia por hasta 2% del PIB del Estado miembro (Council, 2020). Al reconocerse la naturaleza exógena de la crisis, se decidió que no supondrían condicionalidad, la llegada de los “hombres de negro” y medidas de austeridad. Sin embargo, el inevitable estigma financiero que acompaña al MEDE, como ocurre con el Fondo Monetario Internacional (FMI), y el hecho de que más tarde se estableciera NGEU con mejores condiciones de acceso, ha hecho innecesario recurrir a este instrumento.

Sin embargo, ya entonces se había asumido que estas medidas tendrían un impacto fiscal limitado, y que, ante la magnitud de la crisis, sería necesario reforzar el presupuesto plurianual de la Unión (*Multiannual Financial Framework* o MFF) con un gran fondo europeo de recuperación, como reclamaban los países más golpeados. El 21 de julio de 2020 el Consejo Europeo, en la segunda negociación más larga de su historia, aprobó un paquete de 1,8 billones de euros, incluyendo el nuevo MFF 2021-2027, por 1,1 billones, y 750.000 millones del fondo de recuperación, a ejecutar entre 2021 y 2023. De este último, 390.000 millones son subvenciones, y 360.000 préstamos muy favorables.

La propuesta inicial de un fondo de recuperación partió del gobierno español, que recuperó la idea de enfrentar la pandemia y compartir riesgos mediante la mutualización de deuda a través de bonos perpetuos (Sandbu, 2020a). Pero lo que hizo viable esa idea fue el acuerdo franco-alemán de 18 de mayo de 2020 para establecer un fondo de 0,5 billones de euros, reconociendo la necesidad de medidas extraordinarias ante un grave *shock* exógeno y una crisis que afectaba al conjunto de la UE, y que no podía ser atribuida, como en 2010-2012, a la prodigalidad de los países del Sur de la eurozona. Este acuerdo, sobre todo, evidenció el cambio fundamental que supuso la sentencia del Tribunal Constitucional alemán del 5 de mayo sobre el programa de compra de activos del BCE iniciado en 2015. Esa sentencia estableció que no se podía recurrir de manera desproporcionada al BCE, a expensas de la responsabilidad de los gobiernos en política fiscal y transferencias a otros Estados miembros. Para el ejecutivo de Angela Merkel, este pudo ser un momento de la verdad, tras resistirse durante años a mutualizar deuda y a una “unión de transferencias” (Mallet, Chazan y Fleming, 2020).

Las duras negociaciones de julio de 2020, ligadas al MFF, dieron forma a NGEU, dotado con más de 800.000 millones de euros, incluyendo los 750.000 millones del nuevo fondo de recuperación europeo y otros recursos del presupuesto ordinario¹. La principal novedad del fondo de recuperación es su financiación con emisiones de deuda común, en seis años, a amortizar en 2058. El atractivo de los bonos europeos y su calidad crediticia, avalada por la calificación AAA, ya se ha comprobado, con una demanda de los mercados muy superior a la oferta (Christie, Claeys y Weil, 2021). Para financiar el componente ambiental se han lanzado las primeras emisiones de “bonos verdes” conforme a una novedosa normativa europea en esa materia.

Para asegurar la devolución de los nuevos eurobonos se amplían los recursos propios de la UE con nuevos impuestos, algunos de los cuales se vinculan al Pacto Verde Europeo: sobre los plásticos desechables (2021), sobre el sistema de comercio de emisiones (ETS, por sus siglas en inglés), el nuevo arancel externo al carbono (2023), que se detalla en la sección siguiente, y una “tasa Google” y a las transacciones financieras. Así, los acuerdos que han dado origen a NGEU suponen vincular presupuesto, impuestos y eurobonos, iniciando el camino a un tesoro común de la UE. Ello supone un impulso federal que solo unos meses antes parecía imposible.

¹ Los acuerdos del Consejo Europeo de 21 de julio de 2020 se completaron con la aprobación del Consejo y del Parlamento en noviembre de ese año, la aprobación definitiva del MFF en diciembre, y el acuerdo del Consejo sobre el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia de ese mismo mes.

El programa NGEU incluye algunas partidas del MFF, pero la mayor parte de los fondos se canalizan a través del nuevo “Mecanismo de Recuperación y Resiliencia” (MRR) adoptado en febrero de 2021. Pretende ser un programa contracíclico de corto plazo, y, al tiempo, un instrumento transformador a medio y largo plazo para contribuir a fortalecer la resiliencia y la cohesión social y territorial y, sobre todo, a promover un cambio de modelo económico, incorporando la transformación digital y la transición ecológica.

El MRR incorpora un elemento de condicionalidad *ex-ante*, y en el transcurso de su ejecución, que no ha estado exento de polémica respecto a su alcance (Pisani-Ferry, 2020): los planes nacionales han de ser aprobados por la Comisión Europea, han de integrar las recomendaciones para cada país aprobadas en el semestre europeo, y asegurar una ejecución adecuada, con la supervisión de ese órgano, que en caso de incumplimiento puede retener los desembolsos. En julio de 2021 la Comisión aprobó los planes de los primeros 12 Estados miembros, y una vez transcurridos los plazos, se habían aprobado para todos los Estados miembros salvo los Países Bajos, que no lo presentó a causa del cambio de gobierno.

El MRR establece seis “pilares” o áreas de actuación: 1) transición verde; 2) transformación digital; 3) crecimiento inclusivo, sostenible e inteligente (cohesión económica, empleo, productividad, competitividad y apoyo a pequeñas y medianas empresas); 4) cohesión social y territorial; 5) resiliencia sanitaria, económica, social, institucional, y preparación y respuesta a desastres; y 6) políticas para la siguiente generación: infancia, adolescencia, educación y readaptación profesional. También contempla varias áreas de intervención emblemática para guiar los planes nacionales y la inversión pública: energías renovables; eficiencia energética y en la edificación: puntos de carga eléctrica y movilidad sostenible; redes rápidas de banda ancha; digitalización de la Administración pública; microprocesadores y manejo de datos en la nube; y capacitación en competencias digitales. Según el MRR, al menos el 37% de los fondos han de destinarse a objetivos climáticos y de descarbonización acordes al Pacto Verde Europeo, y un mínimo del 20% a digitalización, en el marco de las estrategias digital y de política industrial adoptadas por la UE. Una vez aprobados los planes nacionales, esos umbrales se han superado ampliamente, pues cerca del 43% se destinarán a programas verdes, el 27,5% a digitalización, y las áreas restantes se sitúan cerca del 30% (Dias *et al.*, 2021; Darvas *et al.*, 2022).

Los fondos se distribuyen por países en función del impacto socioeconómico de la pandemia, a través de planes nacionales que integran programas de

inversión y reformas económicas. En Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, Francia, Irlanda, Suecia o Finlandia las asignaciones del MRR se sitúan entre 0,5% y 1,5% del PIB. Pero en otros los recursos movilizados son mucho mayores: 5,6% en España, 6,7% en Polonia, 7,75% en Portugal, 10% en Italia o Bulgaria, 13% en Rumanía, y hasta el 16,7% en Grecia. Todos los países han solicitado el total disponible como subvención, pero solo siete han solicitado créditos. Grecia, Italia y Rumanía, el total disponible, y Portugal o Polonia, entre otros, solamente una parte (Darvas *et al.*, 2022). Su impacto en el crecimiento, según previsiones de la Comisión, puede ser muy significativo, entre 0,5% y algo más de 3% del PIB anual, según países, con un apreciable efecto *spill over* entre países, si bien esas estimaciones pueden verse alteradas por el golpe económico que trae la guerra en Ucrania.

3. El Pacto Verde Europeo

Tanto en Estados Unidos como en Europa, la expresión “Nuevo Pacto Verde” tiene como referente histórico al *New Deal* del presidente Franklin D. Roosevelt, con el que Estados Unidos se enfrentó entre 1933 y 1939 a la Gran Depresión y al desempleo masivo. Que reaparezca como referente frente a la emergencia climática se debe a que es un símbolo o narrativa efectiva para afrontar una crisis que, como en los años treinta, tiene carácter sistémico. Puede ser útil para la movilización social y para articular las coaliciones políticas que habrán de impulsar la amplia transformación económica y social que hoy se requiere. Se trataría, nada menos, de dar respuesta a una crisis orgánica de la globalización en sus dimensiones ambiental, económica, social y política; de desplegar nuevas narrativas de progreso humano, y una ética individual y colectiva basada en el bien común frente al agotamiento del neoliberalismo y la crisis climática. De hecho, desde la crisis financiera de 2008 el concepto de “Nuevo Pacto Verde” ha aparecido, tanto en Europa como en Estados Unidos, para dar respuesta al agravamiento del cambio climático, señalado por los informes del Panel Intergubernamental del Cambio Climático (IPCC), y también como proyecto progresista para recuperar las ideas de democracia social y de cooperación internacional frente a una extrema derecha en ascenso, que como se mencionó, impugna el multilateralismo y el orden internacional (Sanahuja, 2021b).

La idea del pacto verde apareció en la crisis financiera de 2008, y posteriormente a través de distintas propuestas de Los Verdes en el Parlamento Europeo,

en el partido laborista británico (Pettifor, 2019), en el ala izquierda del Partido Demócrata de Bernie Sanders en las primarias en Estados Unidos, y, de forma más articulada, en la propuesta de la congresista Alexandria Ocasio-Cortez (2019) a la Cámara de Representantes; y en las demandas de nuevos movimientos sociales protagonizados por jóvenes, como *Extinction Rebellion*, *Fridays for Future* (Greta Thunberg) y el *Sunrise Movement*, en Estados Unidos. A ello se sumará la propia UE: en noviembre de 2019, mediante una importante resolución, el Parlamento Europeo declaró la situación de “emergencia climática”, y en diciembre de 2019 se aprobó el Pacto Verde Europeo como programa de gobierno de la UE a través de la Comisión von der Leyen. Es la expresión de un gran acuerdo entre liberales, socialistas y democristianos, aunque está fuertemente influida por la trayectoria y aprendizajes anteriores de diseño y aplicación de políticas públicas en la UE (Sanahuja, 2021b).

De hecho, parte de un importante acervo acumulado. En abril de 2021, el *Financial Times* reconocía el papel pionero de la UE en las políticas ambientales y la respuesta al cambio climático, recordando que había sido la primera en apoyar con subvenciones el despegue de las energías renovables; en establecer un mercado pionero de carbono y un Régimen de Comercio de Derechos de emisión (RCDE) para internalizar los costes ambientales de esas emisiones; en emitir “bonos verdes”, a través del BEI; en adoptar las metas más exigentes de reducción de emisiones; y, desde 2018, en regular qué es “verde” y se puede considerar finanzas sostenibles, a través de una taxonomía basada en criterios ambientales, sociales y de gobernanza (ASG o ESG, por sus siglas en inglés) también pionera en todo el mundo. En parte, este liderazgo ambiental y climático se explica por el fuerte peso de los partidos verdes y los movimientos por la justicia climática en la UE, que han reclamado una ambición acorde a la mayor responsabilidad pasada y presente de Europa en el calentamiento global; y también responde a la propia lógica de la integración europea, que dota a la política ambiental, en clave de “europeización de políticas”, de una dinámica propia en nombre de la armonización y coordinación regulatoria.

3.1. Desarrollo sostenible y vocación transformadora del Pacto Verde Europeo

El Pacto Verde Europeo va más allá de la habitual lógica gradualista y tecnocrática de política sectorial habitual en las instituciones europeas en materia de energía, clima, o biodiversidad. Es una estrategia integral, de gran calado político y alcance societal. Hace de la lucha contra el cambio climático la principal

meta de la UE, de manera que ello permita cumplir con las metas del Acuerdo de París y, al tiempo, construir “...una sociedad equitativa y próspera, con una economía moderna, eficiente en el uso de los recursos y competitiva”. Así, busca integrar de manera coherente la política económica, social y ambiental, y la política exterior, y convertirse en una nueva estrategia que promueva tanto el crecimiento económico como la sostenibilidad. Para ello aborda los tres principales retos ambientales —clima, biodiversidad y contaminación—, con una matriz de política que abarca la energía, la industria, la edificación, la movilidad, y la agricultura y alimentación. Recurre a mecanismos de mercado, pero también reconoce el papel rector de la política pública, dejando atrás la ortodoxia ordoliberal. Proclama la prioridad de la dimensión humana, de manera “justa e integradora”. Como pacto sociopolítico, pretende recuperar el vínculo de confianza entre “... las autoridades nacionales, regionales y locales, la sociedad civil y los sectores económicos” (Comisión Europea, 2019: 2).

El Pacto Verde se ha ido desplegando a través de distintas iniciativas y legislación. La lucha contra el cambio climático y la descarbonización está presidida por la Ley del Clima, adoptada en junio de 2021, que establece un mandato vinculante para alcanzar cero emisiones netas y la neutralidad climática en 2050, con una meta intermedia de reducción de emisiones en 2030 de 55% respecto a las de 1990. Alcanzar esas metas supone mantener una adecuada provisión de energía limpia, asequible y segura, con un cambio radical en el *mix* de energía y un mayor uso de fuentes renovables; la descarbonización del gas; el desarrollo de las tecnologías de almacenamiento y las redes eléctricas inteligentes, las baterías y el hidrógeno “verde”; la movilidad eléctrica y normas de emisiones mucho más duras; y la mejor integración de los sistemas eléctricos nacionales con la “Unión de la Energía”. Ello comporta una fiscalidad de la energía más gravosa, y movilizar la inversión pública y privada. Un componente clave es la mejora del aislamiento en los edificios, que además de ahorrar energía permitirá reactivar el empleo en la construcción. También será necesario atender el problema de la pobreza energética, y atenuar los costes de esa transformación para las regiones, países y grupos sociales afectados, en particular en sectores como el carbón. Como señaló Martin Sandbu (2021), se trataría de evitar el riesgo de que la política del clima se entrecruce con los conflictos de clase y las “guerras culturales” de la ultraderecha, poniendo en peligro la viabilidad política del Pacto Verde Europeo.

Buena parte de esos objetivos se han contemplado en el importante paquete legislativo “Objetivo 55” (*Fit for 55*) propuesto por la Comisión el 14 de

julio de 2021. La denominación alude a la meta intermedia de reducción de emisiones en un 55% en 2030 respecto al nivel de 1990. Entre sus medidas más importantes se encuentran el endurecimiento de las directivas de eficiencia energética y de energías renovables. Con esta última se pretende que el 40% de la energía total sea de origen renovable, duplicando así las metas del periodo anterior. Otro elemento clave de “Objetivo 55” es la ampliación del RCDE. Ese régimen ya se aplicaba a los sectores con mayores emisiones (energía, siderurgia, plantas de cemento, papeleras, petroquímicas, otras grandes instalaciones industriales, y vuelos internos en la UE), que suponen el 40% de las emisiones totales de la Unión. Con “Objetivo 55” se extiende al sector del transporte y la edificación, incluyendo calefacción, que representan el 22% y el 35% respectivamente de las emisiones totales de la UE.

También se proponen medidas para eliminar las emisiones de los vehículos, con la prohibición de los motores de combustión interna en 2035, y acelerar la instalación de los puntos de recarga eléctrica y de hidrógeno necesarios.

Dado el fuerte impacto social de esas medidas, y el riesgo de protestas como las de los “chalecos amarillos” en Francia, “Objetivo 55” incluye un nuevo “Fondo Social del Clima” que se unirá a otros fondos estructurales de la UE. Se destinará a ayudas para la rehabilitación de viviendas y la mejora de su eficiencia energética, a apoyar la renovación del parque de vehículos, y a otras ayudas orientadas a los estratos de menores ingresos para lograr así una transición justa. Se financiará con el 25% de los ingresos del RCDE —unos 72.000 millones de euros entre 2025 y 2032— y los recursos nacionales que lo acompañen, que pueden duplicar ese monto, si bien esta abultada cifra puede no ser suficiente ante la magnitud de los costes de transición que será necesario abordar (Tagliapietra, 2021), y ya se han expresado resistencias de algunos Estados miembros, que auguran que la tramitación de las medidas legislativas de “Objetivo 55” no será fácil, y que en ese proceso la Comisión, en aras del acuerdo, tenga que atemperar algunas de las medidas (Khan, 2021).

El Pacto Verde también comporta un retorno de la política industrial y un nuevo ciclo de innovación, ahora con objetivos de descarbonización. Se prevé un ciclo de unos 25 años para transformar la industria, de forma que sea mucho más eficiente y, a través de la economía circular, se logre desacoplar el crecimiento económico del uso de energía fósil y recursos naturales, y desarrollar mercados de productos climáticamente neutros. La presidenta de la Comisión ha llamado a una “nueva Bauhaus” para reactivar el diseño industrial y la arquitectura de manera que sirvan a la nueva racionalidad societal que implican

los objetivos climáticos. Uno de los ejemplos más visibles de ese programa de reindustrialización es el que ya se ha iniciado en el sector del automóvil, clave para la UE, con la instalación de fábricas de baterías eléctricas a través de alianzas público-privadas, con participación de las empresas del sector y ayudas públicas de NGEU.

En suma, con NGEU y el Pacto Verde Europeo, la UE está impulsando una estrategia de recuperación y desarrollo que no encaja con la ortodoxia ordoliberal que está inscrita en su diseño y políticas. En gran medida, las respuestas nacionales a la pandemia y la financiación del MRR comportan un fuerte aumento de los déficits y el endeudamiento público, que ya antes de la pandemia se situaban en muchos de los Estados miembros por encima de los umbrales contemplados en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Por otro lado, alcanzar los objetivos climáticos del Pacto Verde implica un fuerte aumento de la inversión pública, como tal, y en combinación con la inversión privada. Ese incremento puede situarse, según distintas estimaciones, entre 0,5% y 1% del PIB adicional cada año a lo largo de esta década, y aún más a partir de 2030 (Darvas y Wolff, 2021).

La respuesta a la pandemia de la UE, y especialmente la activación de la cláusula de escape, muestra que ese marco fiscal puede responder con flexibilidad cuando es necesario, pero también ha mostrado que a medio y largo plazo las reglas fiscales de la UE no sirven. Si se restablecen de manera prematura, como piden algunos “halcones” del déficit, pueden frenar la recuperación y, a largo plazo, impedir que se alcancen los objetivos del Pacto Verde Europeo y NGEU. Según Martin Sandbu (2022), habría dos posibles salidas para esa doble paradoja: dejar las reglas fiscales como están y prorrogar *sine die* la cláusula de escape, lo que en la práctica significa anularlas; o bien cambiar las reglas. Esta última opción, sin embargo, supondría contar con ideas claras y consensuadas respecto a las nuevas reglas y qué límites establecer en cuanto a déficit y endeudamiento. Ese consenso no existe aún, pero se ha planteado —entre otros, en un artículo conjunto, por Mario Draghi y Emmanuel Macron (2021)— que la estrategia de desarrollo que la UE necesita para la próxima década hace necesario un mayor espacio fiscal, para así no sobrecargar a la política monetaria; y que se dé un tratamiento más favorable a la deuda contraída para financiar la inversión necesaria para esa estrategia, dado que contribuirá a la sostenibilidad de la deuda en el futuro. De igual manera, la deuda contraída para financiar el MRR debiera computarse a nivel europeo, y no incluirse en los balances nacionales, y las inversiones derivadas de NGEU o el Pacto Verde tampoco debieran

ser parte del cómputo de los déficits públicos. En esa dirección, el centro de estudios Bruegel ha propuesto un “pacto fiscal verde” para que los objetivos de equilibrio presupuestario no socaven las inversiones necesarias para la transición ecológica. A través de una *Green Golden rule* fiscal la inversión “verde” quedaría fuera de los indicadores de deuda y déficit del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (Darvas y Wolff, 2021).

3.2. Implicaciones externas del Pacto Verde: arancel al carbono y finanzas sostenibles

Alcanzar la neutralidad climática y las cero emisiones netas exigirá un fuerte aumento del precio del carbono, internalizando sus costes ambientales. Ello habrá de lograrse, como se indicó, mediante el refuerzo del RCDE propuesto con “Objetivo 55” en julio de 2021.

Reforzar el RCDE supone, sin embargo, un elevado riesgo de “fugas de carbono”. El aumento del precio del carbono vía derechos de emisión, y la exigencia de mayor inversión en tecnologías limpias puede dañar la competitividad de la economía europea, y hacer ineficaz el RCDE a efectos de descarbonización si se sustituye la producción europea intensiva en carbono por importaciones de países donde no existen sistemas similares, o se alienta la deslocalización industrial para escapar de esos costes. Esto podría alentar el *dumping* ambiental y una destructiva competencia a la baja de otros países, contraria al esfuerzo colectivo que requiere el Acuerdo de París. Además, si ello daña al empleo y la cohesión social, puede alimentar discursos de agravio de la ultraderecha y de otros actores políticos contra el Pacto Verde y la propia UE, como ya mostraron los “chalecos amarillos” en Francia o las reacciones de los gobiernos de Hungría o Polonia.

Ese es el fundamento de uno de los elementos singulares más importantes del Pacto Verde Europeo: el “arancel al carbono” en las fronteras exteriores de la UE, o “mecanismo de ajuste al carbono en frontera” (CBAM, por sus siglas en inglés). Esa tasa, que se establecerá en 2023, internaliza costes ambientales, nivelando el terreno de juego para las empresas europeas —de hecho, cuenta con el apoyo de los sectores empresariales afectados—, y puede alentar sistemas similares al RCDE en otros países y/o a escala global. Adicionalmente, el CBAM se contempla como uno de los nuevos impuestos o “recursos propios” de la UE, para financiar NGEU. Contribuirá a que las empresas permanezcan en Europa y no deslocalicen producción, e incluso puede inducir movimientos de relocalización productiva (*on-shoring*). Esa tasa se inscribe en una dinámica más am-

plia de desglobalización, y es parte también de la política industrial que incorpora el Pacto Verde.

Para determinar la opción adecuada y su compatibilidad con las normas de la Organización Mundial del Comercio (OMC), evitando demandas de otros países, se deberá asegurar el carácter no discriminatorio del CBAM. La ampliación del RCDE es la que parece más factible para responder a esa exigencia (Alloisio, 2020; Schwarcz, 2021). Sin embargo, que se conciba como fuente de ingresos fiscales, además de instrumento climático, hace probable que sea impugnado ante esa organización y que se acuse a la UE de proteccionismo, como ya han hecho países como Brasil, China, India o Sudáfrica (Beattie, 2019; Clark, 2021). Por ese motivo, la Comisión Europea ha planteado la necesidad de multilateralizar estos mecanismos con una tasa global de carbono acordada en la OMC, o bien con mecanismos análogos al RCDE en países clave, con un “club del carbono” o un “club del clima”, y solo en esos casos se podría evitar el CBAM.

El CBAM afectará en mayor medida a los países que exportan a la UE acero, cemento y aluminio, petroquímica o fertilizantes, en particular Rusia, China, Turquía, Reino Unido, Corea del Sur, India y Estados Unidos. Sus efectos negativos en América Latina se situarán en torno al 1% de sus exportaciones a la UE, pero serán significativos en el caso de Brasil o Colombia, mientras que países con diferente cesta exportadora y mejores estándares ambientales, como Chile, Uruguay o Perú, pueden registrar efectos positivos (UNCTAD, 2021). El CBAM, además, puede verse como un incentivo para un crecimiento más verde (Iribarren y de la Cruz, 2021).

Un segundo elemento con implicaciones externas es la denominada “Taxonomía ambiental, social y de gobernanza corporativa” (ASG). Como se mencionó, la UE es también pionera en la regulación de las finanzas sostenibles, a través de la primera taxonomía ASG. El BEI también fue el emisor de los primeros bonos “verdes” del mundo, y en materia social, de bonos sociales para financiar el instrumento SURE adoptado en 2020 para sostener seguros de desempleo y de apoyo a las empresas en la crisis de la COVID-19. Estos últimos, que tuvieron una gran demanda entre los inversores, son una de las primeras y mayores emisiones de bonos sociales habidas hasta ahora.

Por su carácter pionero, por su amplia cobertura, y por aplicarse en el vasto mercado interior de la UE, la taxonomía ASG puede convertirse en un estándar global *de facto* para la inversión verde, la valoración de riesgos y los *ratings* en esta materia, y el diseño de los estándares que adopten en otros países. También puede contribuir a ampliar el uso del euro como moneda de reserva mundial a través de las emisiones de bonos verdes.

Ese potencial para definir un estándar global también existe en el CBAM, que como la taxonomía ASG, muestra el característico “poder regulatorio” de la UE. Esta expresión alude a su capacidad de establecer estándares globales basándose en el tamaño de su mercado interior. Anu Bradford (2020, 2021) lo denomina el “efecto Bruselas”, que, en esencia, supone que empresas y autoridades de otros países asumen las normas y estándares de la UE a cambio de acceso al mercado europeo. Algo similar ocurre, por ejemplo, con las normas sobre protección de datos y privacidad en el ámbito digital. Ello expresa el rol geopolítico de la UE como actor normativo y regulador global, y su capacidad de influencia a través de las interdependencias socioeconómicas y los estándares técnicos, más que como potencia militar o política tradicional.

En abril de 2021, tras las consultas a las partes interesadas y a la comunidad científica, la Comisión Europea adoptó, vía acto delegado, la sección de la taxonomía referida a la energía y el clima, dejando pendiente de decisión el tratamiento del gas natural y la energía nuclear, sobre las que existía un amplio desacuerdo. Alemania y otros países de Europa central, países muy dependientes de gas ruso y con importantes inversiones en gasoductos e infraestructura, defendieron el gas natural como energía de bajas emisiones para hacer posible la transición a las renovables, dejando atrás el carbón y la energía nuclear. La defensa de la energía nuclear como energía “limpia” por no suponer emisiones de carbono fue encabezada por Francia, el país en el que tiene más peso en el *mix* energético, y una industria nuclear más fuerte. Sin embargo, para muchos Estados miembros y movimientos ambientalistas, ambas fuentes de energía, aun necesarias de manera transitoria, no podrían ser consideradas “verdes”. En febrero de 2022, tras una última ronda de consultas y ante la falta de acuerdo, la Comisión adoptó un acto delegado complementario sobre clima referido a ambas fuentes de energía, considerándolas “sostenibles” como instrumentos de transición, bajo condiciones muy estrictas, y con un plazo para nuevas plantas que para la energía nuclear se extiende hasta 2045, y para el gas hasta 2030 (Spinaci, 2022). La decisión de la Comisión fue objeto de un amplio cuestionamiento por parte de varios Estados miembros, de la sociedad civil, y de inversores y empresas, y puede ser rechazada por el Consejo y el Parlamento Europeo. Además de las razones ambientales citadas, se alegó que reforzaba la dependencia europea del gas ruso, y que otorgar el marchamo de sostenibilidad podría minar la credibilidad internacional y europea de la taxonomía ASG desde sus inicios. El anuncio de algunos gobiernos de que podían adoptar medidas nacionales más estrictas puede también suponer un riesgo añadido para la consistencia y la viabilidad de esa norma (Khan, 2022).

3.3. Pacto Verde, diplomacia climática, comercio y ayuda al desarrollo

La naturaleza global de la emergencia climática y la consideración del medio ambiente y el clima como bienes públicos globales sitúa las metas del Pacto Verde Europeo en el marco de la cooperación internacional y las relaciones exteriores de la UE. Promover la transición ecológica y una mayor ambición en las metas de descarbonización del Acuerdo de París han de ser también metas centrales de la política exterior y de seguridad de la Unión. Supone reconocer la emergencia climática como fuente de inestabilidad global, causa de conflictos locales y regionales, de inseguridad alimentaria, de desplazamientos de población, y “amenaza existencial” para el conjunto de la humanidad (Comisión Europea, 2019: 24). El ataque ruso a Ucrania en febrero de 2022 ha puesto de relieve, de manera dramática, los riesgos que comporta la elevada dependencia del gas procedente de Rusia de buena parte de los Estados miembros, especialmente de Alemania (Poitiers *et al.*, 2022), en un momento de crisis de globalización y retorno de la geopolítica a la economía internacional (Sanahuja, 2017; Pisani-Ferry, 2021), y creciente utilización de las interdependencias como arma (*weaponization*) por parte de líderes autoritarios.

El Pacto Verde contempla una importante dimensión exterior para orientar la política exterior y de seguridad, y la política comercial y de cooperación al desarrollo de la UE a promover el desarrollo sostenible, contribuyendo con su liderazgo a movilizar la acción colectiva y, en particular, apoyando a los países en desarrollo, dadas las asimetrías de partida que existen en cuanto a la mayor responsabilidad europea en las emisiones globales, y también sus mayores recursos y capacidades. El liderazgo climático ya era parte de la narrativa e identidad internacional de la UE, pero se reconoce que “liderar a través del ejemplo” exigirá un mayor esfuerzo en la aplicación del principio de coherencia de políticas para el desarrollo sostenible, tanto en el conjunto de sus políticas exteriores, como en la relación entre su acción exterior y sus políticas internas (Comisión Europea, 2019: 23). Por ejemplo, en la cooperación al desarrollo los objetivos climáticos deberán suponer el 30% de la ayuda exterior en el periodo presupuestario 2021-2027, y junto con los préstamos del BEI, se deberán abandonar los proyectos de combustibles fósiles y centrarse en fuentes renovables y mejora de la eficiencia, y se desalentarán nuevas inversiones en proyectos de energías fósiles en terceros países.

La política exterior del Pacto Verde comporta, en primer lugar, una diplomacia climática más asertiva en los foros multilaterales, y en las relaciones interregionales

y bilaterales, para establecer “alianzas verdes” que alienten mayor ambición en los objetivos de descarbonización y neutralidad climática (Reiners y Grimm, 2020; Ribera, 2021). La UE debe ser un “socio constructivo, pero también enérgico”, que persiga la neutralidad climática implicando a otros actores, pero sin renunciar a mantener la competitividad de la economía europea². Esa actuación, además, contribuirá a la autonomía estratégica de la UE para alcanzar sus propios objetivos en un mundo de mayor competencia geopolítica (Sanahuja, 2021a).

Los objetivos de descarbonización y neutralidad climática del Pacto Verde suponen cambios profundos en las relaciones comerciales de la UE con muchos países, en particular en su vecindad, con importantes implicaciones geopolíticas. Dejando a un lado el caso de Rusia, otros importantes proveedores de petróleo y gas de la UE, como Argelia, Azerbaiyán, Kazajistán o Egipto, son a su vez economías muy dependientes de esas exportaciones, tanto en su balanza exterior, como en sus ingresos fiscales, por lo que la UE deberá apoyar su diversificación productiva y energética, algo a lo que pueden contribuir tecnologías como el hidrógeno verde o la solar fotovoltaica (Leonard *et al.*, 2021).

El Pacto Verde exige combinar la apertura comercial, de la que depende en buena medida la prosperidad de la Unión, con estándares ambientales más estrictos. Supone, en otros términos, una aproximación al comercio y la inversión con principios ambientales y geopolíticos que es distinta al tradicional enfoque liberal que ha abanderado la UE y, en particular, la Comisión Europea. Ya se ha señalado que sin el CBAM y los estándares ASG, y sin un endurecimiento de las normas laborales y ambientales, la opinión pública y los parlamentos pueden mostrarse reacios a la apertura comercial. Pero de cara a los países en desarrollo, existen asimetrías de poder que no pueden obviarse, y esas normas también pueden ser impugnadas como barreras no arancelarias y un nuevo proteccionismo “verde”, que pretendería imponer al resto del mundo los principios y normas europeas. La UE podrá hacer uso de su poder regulatorio y de la influencia que supone el mercado interior, pero no puede actuar de manera unilateral y enajenarse apoyos. Por ello, liderar supondrá mayor diálogo político, reforzar la cooperación al desarrollo y, como se señaló, mucha más atención a la coherencia de políticas.

Esos dilemas se plantean con claridad en la OMC, y de manera aún más patente en los acuerdos de asociación de la UE y otros países. Es el caso de los debates sobre el Acuerdo UE-Mercosur y la deforestación de la Amazonia. No

² Ver las Conclusiones del Consejo sobre diplomacia climática del 20 de enero de 2020 (5033/20), y sobre diplomacia climática y de la energía del 25 de enero de 2021 (5263/21).

es aceptable apelar a legítimos argumentos ambientales con inconfesados propósitos proteccionistas cuando se impugna ese acuerdo, como hace Francia. Pero que exista proteccionismo encubierto no significa que esas objeciones ambientales no tengan que ser atendidas. Parte de la ciudadanía europea rechaza asociar a la UE con gobiernos como el de Jair Bolsonaro, que rechazó el Acuerdo de París y desprecia las cuestiones ambientales. Para que el acuerdo sea políticamente aceptable en la UE será necesario reforzar sus salvaguardas ambientales. Como otros acuerdos de última generación, este incluye un capítulo sobre comercio y desarrollo sostenible muy avanzado, pero es insuficiente. Al ser aprobado, el propio Pacto Verde Europeo planteó la necesidad de añadir a cualquier acuerdo comercial global un compromiso vinculante con la ratificación y aplicación efectiva del Acuerdo de París, a modo de cláusula ambiental análoga a la cláusula democrática que desde los años noventa, de manera obligatoria, se incluye en todos los acuerdos de la UE con terceros países (Giles, 2021; Sana-huja y Rodríguez, 2021).

Más allá de esos compromisos vinculantes, y de la posibilidad de adoptar sanciones comerciales en caso de incumplimiento, es necesario contemplar estos acuerdos con una mirada más amplia. No deben verse como meros acuerdos de libre comercio. Tienen un marcado carácter geopolítico: son herramientas para la autonomía estratégica de la UE y de sus socios frente a la crisis de la globalización y una supuesta bipolaridad entre Estados Unidos y China, y, en materia de desarrollo sostenible, debieran verse también como un espacio común de diálogo de políticas y de convergencia regulatoria para el cambio de los modelos de producción y consumo en favor de la sostenibilidad.

4. REPowerEU. Cómo la transición energética se tornó un desafío geopolítico

La agresión de la Federación Rusa a Ucrania reveló, de manera dramática, las implicaciones de la dependencia europea a las importaciones de gas natural y de otros combustibles fósiles procedentes de Rusia. También reveló el fracaso de una estrategia de largo plazo, promovida principalmente por Alemania, para generar una red de interdependencias entre Europa y Rusia que, a través de los intereses compartidos, debía haber promovido el entendimiento con ese país. La anexión de Crimea en 2014, el inicio de la guerra en el Donbás, y el establecimiento de un amplio régimen de sanciones por parte de la UE significaron

más hostilidad, y con ella, un mayor riesgo de utilización coercitiva (*weaponization*) del gas (Farrell y Newman, 2019). La Estrategia Global y de Seguridad de la UE de 2016, y posteriormente el Pacto Verde Europeo en 2019 ya habían abogado por reducir esa dependencia, en nombre tanto de la sostenibilidad como de la autonomía estratégica de la Unión. Sin embargo, el rápido abandono del carbón en toda la UE y la voluntad de cerrar de manera paulatina las centrales nucleares en Alemania significaron una mayor apuesta por el gas natural como energía de transición, y que se avanzara con proyectos de interconexión como el gasoducto ruso-alemán *Nord Stream 2*, cuya construcción terminó en septiembre de 2021.

Esa mayor dependencia del gas ruso tiene un claro reflejo en el *mix* de energía de la UE. En 2021 el 90% del gas que se consumió en la UE era importado, y de este, el 45% procedía de Rusia. La participación de Rusia en las importaciones de petróleo crudo era de 27%, y de carbón, 46%. Si se desagrega por Estados miembros, países como España reciben todo su gas de Argelia y otras fuentes, mientras que en Europa Central la dependencia del gas ruso es mucho mayor: en Alemania llega al 50%; para Austria, Hungría, Eslovenia y Eslovaquia se sitúa en torno a 60%. En Polonia en 80% y en Bulgaria el 100%. En los meses anteriores al ataque ruso a Ucrania, en un escenario de reactivación económica y alza de los precios de la energía, Gazprom redujo sus suministros, y a pesar del esfuerzo realizado por la UE para diversificarlos, las reservas de gas disminuyeron hasta un 30% y los precios se incrementaron alrededor de 200% (Poitiers *et al.*, 2022), en parte como resultado de un sistema de fijación de precios marginalista que generó beneficios extraordinarios para las empresas de generación de electricidad. En octubre de 2020 la Comisión Europea ya hubo de adoptar un conjunto de medidas para afrontar ese incremento y proteger a los consumidores más vulnerables, a las que se acogieron 25 de los 27 Estados miembros. El día del ataque ruso a Ucrania, los precios del gas se incrementaron un 60%.

Ante la invasión, Alemania, no sin una fuerte presión de sus socios y la opinión pública, paralizó *Nord Stream 2*, que no había llegado a operar, y la UE adoptó varios paquetes de sanciones, las de mayor alcance de su historia. El límite autoimpuesto por la UE a las sanciones, a inicios de marzo, son las importaciones de gas ruso, y que se mantenga dentro del sistema de pagos SWIFT a los bancos rusos que canalizan el pago de ese gas, sin el que, se alega, las economías de Centroeuropa sufrirían graves daños. A cuatro semanas de guerra, este es uno de los debates más relevantes: ¿puede la UE ampliar las sanciones y prohibir las importaciones de gas de Rusia? ¿Y si es Rusia la que, en represalia, lo hace? La UE no parece estar

en condiciones de asumir una interrupción repentina de esos suministros, ya que no hay muchas alternativas a mano. Sin embargo, sí parece factible un rápido proceso de reducción de esas importaciones, aunque implica decisiones difíciles y costes que han de atenderse, especialmente para los consumidores de menor renta. Así lo indican un análisis de urgencia de Bruegel (Poitiers *et al.*, 2022) y un plan de diez puntos elaborado por la Agencia Internacional de la Energía (2022), ambos publicados a principios de marzo con estimaciones relativamente precisas respecto a las medidas a adoptar y las magnitudes de reducción de consumo o de alternativas de abastecimiento que suponen.

Con esos y otros antecedentes, el 8 de marzo de 2022 la Comisión Europea presentó el esquema de un ambicioso plan para lograr la independencia energética de Rusia lo antes posible, dentro de lo establecido en “Objetivo 55”, reducir el consumo de gas en un 30% para 2030, y disminuir en dos tercios el consumo de gas ruso para finales de 2022. El plan, denominado REPowerEU (Comisión Europea, 2022b), tiene tres componentes principales: el primero es la acción urgente sobre los precios de la energía, introduciendo precios regulados, impuestos temporales sobre los beneficios “caídos del cielo” de las empresas eléctricas para generar recursos para apoyar a los hogares y las pequeñas empresas; y un marco temporal de ayudas públicas para subsidiar a las empresas más afectadas por el aumento de costes de la energía. El segundo es el aumento de las reservas de gas para hacer frente al invierno 2022-2023, alcanzando, de manera coordinada y cooperativa, el 90% de la capacidad de almacenamiento para el 1 de octubre de 2022.

El tercer componente de REPowerEU pretende acelerar la transición energética prevista en el Pacto Verde y “Objetivo 55”, recurriendo a fondos de NGEU y otros recursos. Ello supone alentar la instalación de paneles solares domésticos, la sustitución de calderas de gas por sistemas de aerotermia (bombas de calor), rápidas mejoras del aislamiento, y la reducción de las temperaturas de la calefacción. Implica también agilizar los proyectos de inversión en renovables (parques eólicos y fotovoltaicos), duplicar la producción de biogás y cuadruplicar la de hidrógeno verde —un objetivo que la Comisión cree factible antes de terminar 2022—, y lanzar un “acelerador de hidrógeno” que amplíe la infraestructura de producción y almacenamiento y que facilite las importaciones de este combustible. Ello no excluye, como ha reconocido la Comisión, recurrir temporalmente al carbón, aún muy presente en el *mix* de energía de países como Polonia o la propia Alemania, o a la energía nuclear, antes que al gas ruso. Bélgica, por ejemplo, ya ha anunciado que extenderá por una década la vida útil de dos de sus siete centrales nucleares.

En palabras de la presidenta de la Comisión, “Debemos llegar a ser independientes del gas, el carbón y el petróleo ruso. Sencillamente, no podemos confiar en un proveedor que nos amenaza explícitamente” (Comisión Europea, 2022c). En la declaración del Consejo Europeo de Versalles, adoptada pocos días después de la propuesta de la Comisión, se reconoció que la guerra de Ucrania suponía una rápida reevaluación de la seguridad de abastecimiento de energía de la UE, con “la eliminación gradual, lo antes posible”, de esas importaciones, pidiendo a la Comisión que desarrolle REPowerEU con un plan detallado a presentar en mayo de 2022.

5. Reflexiones finales. Crisis de globalización, Pacto Verde y Europa geopolítica: encrucijadas para la UE

Desde la crisis financiera global de 2008 la UE enfrenta una serie de crisis que se inscriben en la más amplia crisis de la globalización y del orden internacional liberal (Sanahuja, 2017). La crisis del euro reveló las fallas de origen de la unión monetaria y de su diseño ordoliberal. La autodestructiva política de “austeridad expansiva” de esa etapa, que evocaba el dañino “ajuste con crecimiento” de la crisis de la deuda latinoamericana de los años ochenta, indujo un círculo vicioso de recesión económica, crisis social, aumento de la desigualdad, y cuestionamiento ciudadano de la UE y de sus políticas. Todo ello llevó a un visible retroceso en su cohesión social y territorial, agravó la desafección, el nacionalismo y el euroescepticismo, la desconfianza ante las élites y el ascenso de la ultraderecha. Ese sombrío escenario se completa con el temor y la incertidumbre de las sociedades europeas ante los efectos de la globalización, la inmigración y el cambio tecnológico en el empleo, la protección social, y las oportunidades para la siguiente generación (Sanahuja, 2017; Sandbu, 2020b).

En 2016 Jean-Claude Juncker, entonces presidente de la Comisión Europea, en el discurso sobre el estado de la Unión de ese año afirmó que “nunca antes había visto unos gobiernos nacionales tan debilitados por las fuerzas populistas y paralizados ante el riesgo de salir derrotados en las siguientes elecciones” (Juncker, 2016). Se trataba, según afirmó Wolfgang Munchau en el *Financial Times*, de un “momento María Antonieta” de las élites globales y europeas, insensibles al daño causado a la sociedad, plegadas el capital especulativo, y sin aparente capacidad ni voluntad de reacción (Munchau, 2016).

En torno a 2016 la UE empieza a ser consciente de la gravedad del momento, en parte como reacción a hechos traumáticos como el referéndum del

Brexit, el triunfo de Donald Trump en Estados Unidos, el avance de la ultraderecha en países como Francia, donde estuvo muy cerca de ganar las elecciones presidenciales en 2017, o en Europa central; o las fracturas políticas causadas por la crisis de los refugiados sirios de 2015.

En ese escenario, la eurozona tuvo que atemperar la política de austeridad para evitar que se agravara la crisis social en el sur de Europa, suavizando las exigencias de control de déficit. También el BCE muestra un mayor activismo en apoyo de los Estados miembros y el euro a partir del *whatever it takes* de su presidente, Mario Draghi, en julio de 2015. Y ante el Brexit, la UE empezó a negociar con unidad y firmeza.

Sin embargo, el llamado de la Comisión Juncker en 2016 a “una Europa que protege”, y los ejercicios de reflexión y “libros blancos” planteados por las instituciones europeas a partir de ese momento no habían logrado generar una respuesta estratégica de la UE a esos retos y a unas demandas sociales que, en conjunto, apuntaban a la necesidad de reconstruir el contrato social. Tampoco había una respuesta europea a otros desafíos más amplios, como los planteados por la crisis de la globalización económica y la aparición de un nuevo modelo productivo basado en la robotización, la automatización y la digitalización, que, por un lado, alienta un repliegue de las cadenas globales de suministro y dinámicas de relocalización (*reshoring* y *nearshoring*), y, por otro, desvelaba el rezago tecnológico de la UE.

El no menos importante avance de los partidos verdes y la asunción de la agenda ambiental por los partidos mayoritarios mostraban también que ese nuevo contrato social requería de una política más decidida ante la emergencia climática y la imposibilidad de universalizar los patrones de producción y consumo propios de una globalización sin ataduras. En cuanto al orden internacional, la impugnación del multilateralismo y el creciente nacionalismo económico de la Administración Trump y de otros actores nacionalistas y de ultraderecha, su evidente desprecio a la UE, y la mayor competencia geopolítica fueron empujando a la UE a dejar atrás su tradicional aproximación cosmopolita a la globalización, en favor de una visión más circunspecta y defensiva sobre el orden internacional.

Desde 2019, como se ha subrayado, la UE ha tratado de reaccionar a través de dos ejes interrelacionados: el Pacto Verde Europeo y la búsqueda de una mayor “autonomía estratégica”. Sobre esta última, el planteamiento inicial se limitaba a la política exterior y de seguridad y defensa, pero el nuevo escenario internacional y la pandemia de la COVID-19 han impulsado una definición más amplia que

abarca, entre otras cuestiones, la energía, la digitalización o la política industrial, con el respaldo financiero que supone el programa *NextGenerationEU*.

En este trabajo se ha destacado la naturaleza sistémica y la vocación transformadora del Pacto Verde Europeo, una vez que la UE reconoció la emergencia climática como tal. Deja atrás el enfoque tecnocrático y sectorial de la política ambiental y del clima para convertirse en la matriz económica y social de la UE en su conjunto. Se basa en un gran pacto político entre socialdemócratas, centroderecha, liberales y verdes basado en la asunción de la agenda ambiental y su llamado a defender lo común, hasta hace pocos años situado en los márgenes del debate político y económico dominante, y un renovado compromiso con la lucha contra la desigualdad y la protección de la sociedad, que de otra manera se dejaría en manos de la ultraderecha. Supone dejar atrás una larga etapa de políticas de austeridad y pone en cuestión la obsesión neoliberal con el equilibrio presupuestario. El Pacto Verde, además, será un eje central de la política exterior y de seguridad de la Unión, al promover la seguridad energética, y moldeará su identidad internacional, y sus relaciones con el mundo.

En materia de finanzas sostenibles, el Pacto Verde Europeo integra elementos presentes en las propuestas progresistas del *Green New Deal* sobre desfinanciarización e impulso a la inversión productiva, al empleo y a la “transición justa”, otorgando un papel clave a las finanzas públicas. Empero, existe el riesgo de que esa estrategia suponga la financiarización del desarrollo sostenible y la transición energética, con el Estado en papel subsidiario como garante y reductor de riesgos de la inversión privada.

De manera explícita, el Pacto Verde Europeo significa el retorno de la política industrial y un mayor papel del sector público liderando la innovación y el cambio. Define estrategias para las energías renovables y su almacenamiento, las tecnologías digitales o el automóvil, alentando la electromovilidad. Con ello, la UE asume que la economía política global había entrado en una nueva fase de desglobalización y de repliegue de las cadenas productivas, motivada tanto por el cambio tecnológico como por razones geopolíticas. Opta por la reconversión productiva y una estrategia de crecimiento y creación de empleo que, sin renunciar a las exportaciones, estará más centrada en el propio mercado interior. En este ámbito, el Pacto Verde también converge las aspiraciones de autonomía estratégica de la UE. En el Consejo Europeo informal de Versalles se reiteró, con más urgencia si cabe, algo que ya se planteó con la pandemia de la COVID-19: el llamado nuevo modelo de crecimiento para la UE, más centrado en su propio mercado, con mayor capacidad productiva propia y más resiliente ante disrupciones de las cadenas de suministro

globales. La aceleración de la transición energética hacia las renovables es uno de los componentes clave de esa estrategia, que también contempla las materias primas críticas, los semiconductores —con el objetivo ya adoptado para la UE de alcanzar una cuota de mercado mundial del 20% en 2030—, los medicamentos, las tecnologías digitales y los alimentos.

Como eje para la reconstrucción del contrato social, el Pacto Verde plantea difíciles dilemas, que las disrupciones económicas de la guerra de Ucrania —aumento del precio de la energía, inflación...— pueden hacer aún más difíciles. Comportará costes asimétricos entre países, regiones y grupos sociales, con los consiguientes riesgos de agravamiento de las desigualdades; afecta a aspectos clave de la vida cotidiana de la ciudadanía, como el empleo, los patrones de consumo, la movilidad y los hábitos de vida, que han de cambiar para asegurar que se logra el objetivo de limitar el calentamiento global conforme a las metas del Acuerdo de París. Reconfigura los contornos de lo público, lo privado, y el bien común. La distribución de esos costes, la manera de afrontarlos, y los cambios sociales que comporta todo ello serán objeto de disputa y confrontación social y política. De esas disputas ecosociales puede surgir un nuevo consenso verde o social, de amplio espectro, o bien serán politizadas y contestadas por fuerzas nacionalistas y de extrema derecha, sometiendo a fuertes tensiones el proyecto europeo (Leonard, 2019; Buras, 2020).

La interacción de la crisis de la globalización, la desigualdad, la emergencia climática, la pandemia del coronavirus y la reaparición de la guerra en Europa, representan lo que en sociología histórica se denomina una coyuntura crítica. Es decir, un momento de encrucijada, en el que el devenir histórico se abre en múltiples posibilidades y las fuerzas sociales pugnan por definir los futuros posibles. El Pacto Verde no es un proyecto ecosocialista, pero tampoco puede desdenarse como una estrategia de “transformismo” para un lavado de cara “verde” del neoliberalismo (Laurent, 2021). Hace noventa años, el *New Deal* reconstruyó el capitalismo y las sociedades democráticas con pactos sociales entre el capital y el trabajo antes inéditos. El Pacto Verde puede ampliar esos pactos al planeta y, con ello, se extiende a las generaciones futuras.

Como revela de manera dramática con el ataque ruso a Ucrania y la elevada dependencia de la UE del gas ruso, la adopción de un nuevo modelo económico y social basado en la descarbonización y la autonomía o soberanía estratégica son cuestiones indisolublemente unidas. En la presentación de REPowerEU el 8 de marzo de 2022, el Comisario responsable del Pacto Verde Europeo y vicepresidente de la Comisión, Frans Timmermans lo señaló expresamente:

Es hora de que abordemos nuestras vulnerabilidades y rápidamente nos volvamos más independientes en nuestras elecciones energéticas. Lancemos energías renovables a la velocidad del rayo. Las energías renovables son una fuente de energía barata, limpia y potencialmente inagotable y, en lugar de financiar la industria de los combustibles fósiles en otros lugares, crean puestos de trabajo aquí. La guerra de Putin en Ucrania demuestra la urgencia de acelerar nuestra transición energética limpia (Comisión Europea, 2022c).

El ataque ruso a Ucrania, las sanciones y la voluntad de renunciar a los combustibles fósiles procedentes de Rusia van a suponer una rápida desconexión europea de ese país, la búsqueda de proveedores alternativos de gas licuado, y la aceleración de la transición energética a renovables. Ello condicionará la dimensión exterior del Pacto Verde y la diplomacia climática de la UE. Si la Unión no logra asociar a otras potencias como Estados Unidos o China en el esfuerzo de descarbonización, puede alentar un acercamiento de los países afectados a China, y en particular entre China y Rusia, un movimiento geopolítico que ante la guerra de Ucrania cobra un sentido más amplio. La propuesta de multilateralizar el Pacto Verde tiene también relevancia en este contexto global. Hasta ahora, los pasos dados por China y Estados Unidos apuntan más a una convergencia climática y a una mayor cooperación, pero los realineamientos geopolíticos provocados por el ataque ruso a Ucrania pueden suponer cambios tectónicos que afectarán a la agenda climática en su conjunto.

En muchos aspectos, estas medidas de urgencia evocan planes de una verdadera “economía de guerra”. Suponen una enérgica intervención pública en los mercados de energía, y comportan un notable esfuerzo de planificación. E ilustran, de nuevo, la irrupción de la geopolítica en la economía globalizada, y las implicaciones del uso coercitivo de las interdependencias económicas. Sin embargo, la UE parece no haber asumido aún las implicaciones fiscales de estas encrucijadas. La COVID-19 significó la suspensión de las reglas fiscales y la inédita aprobación de un fondo de reconstrucción extraordinario. La guerra de Ucrania es también un choque exógeno, con efectos asimétricos para los Estados miembros en cuanto a los costes de las sanciones, en materia de energía, inflación, o atención a población refugiada. Ante ello, se requeriría, como en la pandemia, una respuesta a escala europea sobre la que no emergió ningún acuerdo en el Consejo Europeo de Versalles, que asumió implícitamente la posición alemana y de algunos países nórdicos de que cada país habrá de apañárselas con sus propios medios. Pueden acelerarse o reasignarse algunos componentes de NGEU, y, como se indicó, se puede recurrir a su componente de préstamos, muy infrautilizado. Pero esos instrumentos, diseña-

dos frente a otro tipo de crisis y ya en parte desplegados, pueden no ser suficientes. Una respuesta fiscal y monetaria común a la guerra de Ucrania será necesaria para mantener viva la agenda transformadora del Pacto Verde y NGEU, ahora aún más relevante, y para mantener la unidad política de la UE ante Rusia, en particular en materia de energía y sanciones.

Como afirmó el alto representante de la Unión para la política exterior y de seguridad, Josep Borrell (2022b) en su histórica alocución en el Parlamento Europeo del 1 de marzo de 2022, “este es el momento en el que ha nacido la Europa geopolítica”. En parte, el giro estratégico de Alemania y otros Estados miembros, y el despertar geopolítico de la Unión, más allá de la pandemia de la COVID-19, responde a la constatación de que lo que se consideraban riesgos remotos se han convertido en realidad. Pero, frente a los relatos más escépticos sobre la UE, el extraordinario despliegue de sanciones y de otras medidas en los días posteriores a la invasión también es una muestra de la relevancia y capacidad material y simbólica de la UE, y ha dado lugar a un sentido de propósito y una narrativa renovada respecto a la construcción europea, su importancia para la ciudadanía, y el lugar de Europa en el mundo.

Referencias bibliográficas

- AGENCIA INTERNACIONAL DE LA ENERGÍA (AIE) (2022): *A 10-Point Plan to Reduce the European Union’s reliance on Russian Natural Gas*, International Energy Agency (IEA), 3 de marzo.
- ALLOISIO, I. (2020): “The EU Border Carbon Adjustment: how to make it viable?”, *Life Dicit*, European University Institute (EUI), 28 de septiembre.
- BEATTIE, A. (2019): “Is the EU’s green policy protecting the planet or the European industry?”, *Financial Times*, 12 de diciembre.
- BERGMANN, M. (2020): “Europe’s Geopolitical Awakening. The Pandemic Rouses a Sleeping Giant”, *Foreign Affairs*, 20 de agosto.
- BORRELL, J. (2022a): “It is a matter of life and death. So, the EU will provide weapons for Ukraine’s armed forces”, *The Guardian*, 27 de febrero.
- (2022b): Russian aggression against Ukraine: Speech by High Representative/Vice-President Josep Borrell at the EP plenary, 1 de marzo. Disponible en: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/111918/russian-aggression-against-ukraine-speech-high-representativevice-president-josep-borrell-ep_en.

- BRADFORD, A. (2020): *The Brussels Effect. How Europe rules the world*, Oxford, Oxford University Press.
- BRADFORD, A. y JANSE, K. A. (2021): “El efecto Bruselas en las finanzas sostenibles”, *El País*, 4 de mayo.
- BURAS, P. (2020): “Digging the trenches: the EU and the Green New Deal”, *ECFR Commentary*, 14 de febrero.
- CHRISTIE, R.; CLAEYS, G. y WEIL, P. (2021): “Next Generation EU borrowing: a first assessment”, *Policy Contribution* 22/21, Bruegel, noviembre.
- CLARK, A. (2021): “The fit for 55 package: A diplomatic tightrope”, *ECFR Commentary*, 19 de julio.
- COMISIÓN EUROPEA (2019): *El Pacto Verde Europeo. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones*, Bruselas, COM(2019) 640 final, 11 de diciembre
- (2022a): “Statement by President von der Leyen on further measures to respond to the Russian invasion of Ukraine”, Bruselas, 27 de febrero.
 - (2022b): “REPowerEU: Joint European Action for more affordable, secure and sustainable energy”, Bruselas, COM(2022) 108 final, 8 de marzo.
 - (2022c): “RepowerEU: Joint European action for more affordable, secure and sustainable energy”, *Nota de prensa* IP/22/1511, Estrasburgo, 8 de marzo.
- CONSEJO EUROPEO (2022): Declaración de Versalles, 10 y 11 de marzo.
- COUNCIL OF THE EU (2020): Report on the comprehensive economic policy response to the COVID-19 pandemic, *Press Release* 223/20, 09/04/2020.
- DARVAS, Z. *et al.* (2022): “European Union countries’ recovery and resilience plans”, *Bruegel datasets*, 22 de febrero.
- DARVAS, Z. y WOLFF, G. (2021): “A green fiscal pact: climate investment in times of budget consolidation”, *Policy contribution* nº 18, Bruegel, septiembre.
- DE MIGUEL, B. (2021): “La Comisión Europea fija para 2035 el fin de la venta de coches de combustión”, *El País*, 14 de julio.
- DIAS, C.; ZOPPÉ, A.; GRIGAITÉ, K. y TURCU, O. (2021): “Recovery and Resilience Plans – State of play”, *In Depth Analysis*, Bruselas, Parlamento Europeo 689.459, octubre.
- DRAGHI, M. y MACRON, E. (2021): “The EU’s fiscal rules must be reformed”, *Financial Times*, 23 de diciembre.
- FARRELL, H. y NEWMAN, A. L. (2019): “Weaponized Interdependence”, *International Security* 44 (1), pp. 42-79.
- FINANCIAL TIMES (2021): “EU green finance rules must be politically sustainable”, The editorial board, 20 de abril.

- GILES, R. (2021): “La oportunidad de una cláusula ambiental de elementos esenciales en acuerdos comerciales de la Unión Europea con Estados Terceros: a propósito del acuerdo Unión Europea-Mercosur”, *Documentos de Trabajo*, nº 44 (2ª época), Madrid, Fundación Carolina.
- IRIBARREN, I. y CRUZ, F. DE LA (2021): “El nuevo mecanismo de ajuste en frontera por emisiones de carbono de la Unión Europea: ¿Qué implicaciones para la asociación birregional?”, en VV.AA.: *Oportunidades de la asociación estratégica birregional a la configuración de una recuperación más verde*, Hamburgo, Fundación EU-LAC, pp. 17-33.
- JUNCKER, J.-C. (2016): *Estado de la Unión 2016: hacia una Europa que proteja, empodere y vele por la seguridad*, Bruselas, Unión Europea, 14 de octubre.
- KHAN, M. (2021): “EU climate plans provoke national opposition over rising emission costs”, *Financial Times*, 16 de julio.
- (2022): “EU faces down critics over green investment label for gas and nuclear power”, *Financial Times*, 2 de febrero.
- LAURENT, É. (2021): “The European Green Deal: from growth-strategy to social-ecological transition?”, en VANHERCKE, B.; SPASOVA, S. y FRONTEDDU, B. (eds.): *Social Policy in the European Union: State of Play 2020. Facing the Pandemic*, Bruselas, European Trade Union Institute (ETUI) and European Social Observatory (OSE), pp. 97-110.
- LEONARD, M. (2019): “The Green Deal will make or break Europe”, *Project Syndicate*, 13 de diciembre.
- LEONARD, M.; PISANI-FERRY, J.; SHAPIRO, J.; TAGLIAPIETRA, S. y WOLFF, G. (2021): “The geopolitics of the European Green Deal”, *ECFR Policy Brief*, febrero.
- MALLET, V.; CHAZAN, G. y FLEMING, S. (2020): “The Chain of events that led to Germany’s change of mind over Europe’s recovery fund”, *Financial Times*, 22 de mayo.
- MUNCHAU, W. (2016): “The elite’s Marie Antoinette moment. Right response is to focus on financial sector and inequality”, *Financial Times*, 27 de noviembre.
- OCASIO-CORTEZ, A. (2019): *Resolution on recognizing the duty of the Federal Government to create a Green New Deal*, 116th Congress, House of Representatives, 7 de febrero.
- PARLAMENTO EUROPEO (2019): Resolución del Parlamento Europeo, de 28 de noviembre de 2019, sobre la situación de emergencia climática y medioambiental, Bruselas, (2019/2930(RSP)).
- PETTIFOR, A. (2019): *The case for the Green New Deal*, Londres, Verso.
- PISANI-FERRY, J. (2020): “European Union recovery funds: strings attached, but not tied up in knots”, *Policy Contribution 2020/19*, Bruegel.

- (2021): “La conquista geopolítica de la economía”, *Project Syndicate*, 30 de septiembre.
- POITIERS, N.; TAGLIAPETRA, S.; WOLFF, G. B. y ZACHMANN, G. (2022): “The Kremlin’s gas wars. How Europe can protect itself from Russian blackmail”, *Foreign Affairs*, 28 de febrero.
- REINERS, W. y GRIMM, S. (2020): “The European Green Deal must turn global”, *The Current Column*, German Development Institute, 14 de diciembre.
- REUTERS (2022): “Germany aims to get 100% of energy from renewable sources by 2035”, 28 de febrero. Disponible en: <https://www.reuters.com/business/sustainable-business/germany-aims-get-100-energy-renewable-sources-by-2035-2022-02-28/>.
- RIBERA, T. (2021): “Emergencia climática y política exterior”, *Política Exterior* nº 193, enero-febrero, pp. 6-13.
- SANAHUJA, J. A. (2012): “Las cuatro crisis de la Unión Europea”, en MESA, M. (coord.): *Cambio de ciclo: crisis, resistencias y respuestas globales. Anuario CEIPAZ 2012-2013*, Madrid, CEIPAZ, pp. 51-83.
- (2017): “Posglobalización y ascenso de la extrema derecha: crisis de hegemonía y riesgos sistémicos”, en MESA, M. (coord.): *Seguridad internacional y democracia: guerras, militarización y fronteras. Anuario 2016-17*, Madrid, CEIPAZ, pp. 35-71.
- (2021a): “Pacto Verde y Doctrina Sinatra ¿Por qué son importantes para América Latina?”, *Nueva Sociedad*, nº 291, enero-febrero, pp. 141-156.
- (2021b): “Pacto Verde Europeo: el giro ambiental de un actor global”, en MESA, M. (coord.): *El mundo después de la pandemia: enfrentar la desigualdad y proteger el planeta. Anuario CEIPAZ 2020-21*, Madrid, CEIPAZ, pp. 69-95.
- SANAHUJA, J. A. y RODRÍGUEZ, J. D. (2021): “El Acuerdo Mercosur-Unión Europea: escenarios y opciones para la autonomía estratégica, la transformación productiva y la transición social y ecológica”, *Análisis Carolina* 20/2021, Madrid, Fundación Carolina.
- SANDBU, M. (2020a): “The Merits of Spain’s proposed recovery fund are irrefutable”, *Financial Times*, 21 de abril.
- (2020b): “The Post-Pandemic Brave New World”, *Finance and Development*, diciembre, pp. 5-9.
- (2021): “Time is ripe for EU to start a carbon club”, *Financial Times*, 30 de marzo.
- (2022): “The EU should rewrite its fiscal rules”, *Financial Times*, 30 de enero.
- SCHWARCZ, A. (2021): “Reform of the EU own resources”, *In-Depth Analysis*, Policy Department, European Parliament Research Service, marzo.

- SCHOLZ, O. (2022): Policy statement by Olaf Scholz, Chancellor of the Federal Republic of Germany and Member of the German Bundestag, Berlín, 27 de febrero.
- SPINACI, S. (2022): “EU Taxonomy: Delegated acts on climate, and nuclear and gas”, *Briefing*, European Parliament Research Service, febrero.
- TAGLIAPIETRA, S. (2021): “Fit for 55 marks Europe’s climate moment of truth”, *Bruegel Blog*, 14 de julio.
- TOOZE, A. (2021): *El apagón. Cómo el coronavirus sacudió la economía mundial*, Barcelona, Crítica.
- UNCTAD (2021): *A European Union Carbon Border Adjustment Mechanism: Implications for developing countries*, Ginebra, UNCTAD.
- VIDAL-FOLCH, X. (2020): “La UE acelera su salto federal”, *El País*, 13 de diciembre.

Parte III

**Las relaciones birregionales
en el escenario pospandemia**

5. La autonomía estratégica de la Unión Europea: ¿en qué lugar queda América Latina?

Francisco J. Verdes-Montenegro

Investigador del área de Estudios y Análisis de la Fundación Carolina

1. Introducción¹

El debate sobre la autonomía estratégica en la Unión Europea (UE), con poco más de un lustro de recorrido, se ha ido intensificando con cada una de las crisis que han ido abriéndose paso a escala internacional. Si la pandemia de coronavirus (COVID-19) y sus efectos a todos los niveles supuso un antes y un después para esta noción, la salida de Afganistán y la agresión de Rusia a Ucrania, con la invasión a gran escala que se produce a partir del 24 de febrero (24-F), ha vuelto a poner el foco en las dependencias estratégicas que tiene la UE, y con ello a revitalizar el debate en torno a la autonomía estratégica y las medidas que conlleva su puesta en práctica.

La irrupción de la COVID-19 a principios de 2020 en Europa y las medidas de confinamiento para mitigarla ya pusieron en evidencia vulnerabilidades críticas en un gran número de países respecto de las cadenas globales de suministro. La escasez de medicamentos y equipamientos en momentos de desborde de los sistemas sanitarios, como por ejemplo paracetamol, equipos de protec-

¹ El autor agradece los comentarios trasladados por José Antonio Sanahuja a un manuscrito inicial, así como la rica documentación sobre la materia que ha facilitado durante los meses de elaboración de este trabajo. Tampoco puede omitirse la imprescindible labor de edición que lleva a cabo José Andrés Fernández Leost. Como no puede ser menos, los errores u omisiones que puedan hallarse son responsabilidad exclusiva de quien lo firma.

ción individual (EPI) o respiradores, junto con la “diplomacia de las mascarillas” que desplegaron países como China, abrió un debate sobre la necesidad de recuperar capacidades industriales autónomas.

A su vez, y con la pandemia todavía presente, esta problemática se ha reforzado a raíz de dos situaciones críticas que han acaecido durante el segundo semestre de 2021 e inicios de 2022. Si la retirada de Afganistán anunciada por Estados Unidos, y acompañada por el resto de aliados, volvió a alimentar los debates sobre las capacidades de la UE en situaciones críticas, la invasión de la Federación de Rusia a Ucrania, en especial tras el 24-F, y su impacto más allá del prisma de defensa, fruto de sus hondas implicaciones humanitarias, socioeconómicas y geopolíticas, ha hecho que el debate sobre la autonomía estratégica de la UE tenga todavía más protagonismo. Si bien la respuesta de la UE a la agresión rusa ha sido en esta ocasión más contundente, rápida y coordinada, no han dejado de hacerse patentes, nuevamente, las dependencias estratégicas que siguen presentes a la hora de afrontar una crisis de magnitud, así como las fuertes interrelaciones que existen entre países y regiones.

Así, ningún actor internacional está quedando al margen de lo que está aconteciendo en Ucrania, y cada uno trata de posicionarse ante una agresión injustificada con un juego de equilibrios complejo, ya que se cruzan variables éticas y humanitarias con vínculos diplomáticos, societales, comerciales y geopolíticos. El impacto, además, no solo se está reflejando en el ámbito socioeconómico con el aumento de precios de *commodities* (como gas, carbón, girasol, trigo o maíz, entre otros), sino que algunos se aventuran a ponerle fin a la globalización que hemos experimentado en las últimas tres décadas (Agnew, 2022). Desde luego, sea o no su fin, es evidente que el 24-F acelera algunas tendencias estructurales y que, a pesar de que a la UE le ha impactado más de cerca, países como los latinoamericanos no van a ser ajenos a sus repercusiones. Y, por ende, las propias relaciones eurolatinoamericanas merecen repensarse a la luz de estas transformaciones y de la firme apuesta por parte de la UE en dar pasos para alcanzar una mayor autonomía estratégica.

Este debate, además, se inscribe en una coyuntura ya de por sí compleja y no exenta de riesgos tanto para la UE como para América Latina. En los últimos años ha ido asentándose con fuerza una narrativa de poder que proyecta una nueva guerra fría entre Estados Unidos y China —en entredicho, por el momento, a la luz de lo sucedido el 24-F— que subordina a ambas regiones, condicionando así tanto sus agendas políticas como sus capacidades y los lazos de cooperación. Escapar de dicha trampa cognitiva implica, asimismo, no perder

capacidad de agencia ni *actorness*, evitando que se consideren ambos espacios regionales como meros tomadores de normas (o *rule-takers*), en lugar de actores con voz y capacidad de incidencia (*rule-makers*).

Cabe no perder de vista que América Latina tiene una amplia tradición de reflexión y experiencias que, con mayor o menor éxito, se han orientado a la búsqueda de una mayor autonomía para los países de la región (Tickner, 2014). Incluso la propia noción de autonomía estratégica ha empezado a asumirse en algunas reflexiones que aspiran a reorientar las políticas exteriores de los países latinoamericanos, como en el caso de Chile (Bywaters *et al.*, 2021). Y tampoco puede obviarse que ninguna de las crisis recientes, ya sea la pandemia o la guerra en Ucrania, ha revitalizado un regionalismo latinoamericano en crisis (Rodríguez, 2021).

Por ello, este trabajo plantea ahondar los lazos de cooperación de carácter birregional en materia de autonomía estratégica como salida de mutuo beneficio para ambas regiones y en aras de reducir sus respectivas dependencias estratégicas. El análisis se realizará eminentemente desde la perspectiva europea, concluyendo con un ejemplo de buena práctica que puede ser útil para fortalecer la cooperación birregional al mismo tiempo que se revitaliza su asociación estratégica. Así, algunas interrogantes que se pretenden abordar son: ¿Qué se entiende por autonomía estratégica? ¿Cómo afecta cada una de las lecturas que han aflorado en torno a esta noción —restringida y ampliada— a las relaciones birregionales UE-LAC? ¿Cómo se puede abordar la cooperación birregional desde un prisma de autonomía estratégica?

En aras de responder a estas interrogantes, el trabajo arranca con una evolución del debate en torno a la propia noción de autonomía estratégica que da cuenta de las dos lecturas existentes en torno a ella: por un lado, una restringida —más apegada al ámbito de la defensa— y por otro, una aproximación ampliada con un carácter multidimensional. Una y otra, respectivamente, afectan a dos elementos nucleares en el proceso de integración europeo: la relación transatlántica como condicionante de la arquitectura de seguridad europea, y el carácter abierto de la UE y la firme apuesta por el multilateralismo y el orden liberal internacional, ambos en crisis.

Con ello se pretende contribuir a la comprensión de la hoja de ruta de la UE tras los efectos que ha tenido la COVID-19 en la que la autonomía estratégica, junto con el Pacto Verde Europeo (PVE), es uno de los dos pilares que orientan la acción del proceso de integración europeo hacia dentro y hacia fuera, en clara respuesta a la narrativa de poder que está instalando una percepción, más que extendida, de nueva bipolaridad entre Estados Unidos y China.

2. Autonomía estratégica en la UE: genealogía y comprensión de un concepto con dos lecturas

El debate conceptual sobre la autonomía estratégica ha generado una profusa bibliografía en poco más de un lustro. Empezando por el propio significante que, más allá de su carácter estratégico, ha suscitado diversas controversias entre los partidarios de hablar de “autonomía estratégica”, otros de “soberanía estratégica”, como el presidente francés, Emmanuel Macron; e incluso, más recientemente, el propio alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y vicepresidente de la Comisión (AR-VP), Josep Borrell, refiriéndose a la “responsabilidad estratégica”. Al margen de estas discrepancias sobre su denominación, es evidente que el significado del término, como suele suceder con cualquier noción relevante en el ámbito sociopolítico, no es neutro y está en disputa. Así, tal y como se ha adelantado, este trabajo parte de una diferencia entre dos acepciones o lecturas de la autonomía estratégica: una acepción restringida y otra ampliada (o abierta).

Esta distinción entre dos lecturas del significado de la autonomía estratégica, que separa la vertiente militar de otra más amplia de carácter multidimensional, responde a circunstancias que han condicionado cada una de estas interpretaciones, con sus correspondientes efectos a la hora de abordar las relaciones exteriores de la UE. Así, en el caso que nos ocupa, la forma de situar y pensar a América Latina varía, y con ello su potencial para la asociación estratégica. Algunos expertos como Van Middelaar (2021b), por su parte, se han pronunciado a favor de esta diferenciación, ya que ayuda a evitar amalgamas que perjudican la calidad del debate.

2.1. El repliegue defensivo tras la EUGS-2016: cuando se opta por ser autónomo y ya no por transformar

Con algunos antecedentes inmediatos en 2013 referidos al fortalecimiento de una base industrial y tecnológica de la defensa (BITDE)², la apuesta por la noción de “autonomía estratégica” en la UE puede situarse en la aprobación de la Estrategia Global de la Unión Europea (EUGS), en junio de 2016. La revisión de esta estrategia se inscribe en una sucesión de crisis en las fronteras meridionales y orientales de la UE, y la percepción de inestabilidad creciente en estas áreas

² Véase el punto 16 de Consejo Europeo (2013).

límites al territorio comunitario. En especial, tras las deficiencias constatadas durante la intervención en Libia en 2011 y el escenario de inestabilidad que quedó en el país, por un lado, y la anexión de Crimea por parte de Rusia y la guerra en el Dombás con Ucrania que se registra desde 2014, por el otro. Esta estrategia apuesta así por una nueva narrativa sobre la propia identidad del proyecto europeo que pretende adecuarse a un entorno radicalmente transformado respecto al de principios de la década anterior en el que se impulsa su predecesora, la Estrategia Europea de Seguridad (Consejo de la Unión Europea, 2003).

Con esta interpretación del entorno internacional más conflictiva, compleja e incierta, se deja atrás la identidad cosmopolita y de potencia normativa que recoge EES y su revisión de 2008 (Consejo de la Unión Europea, 2008). Si en la primera estrategia, marcada por la invasión de Irak, la UE se proyectaba como un actor internacional que basaba su acción exterior en valores como la democracia, los derechos humanos y el multilateralismo, con la EUGS, en cambio, se aprecia un diagnóstico más receloso y circunspecto del entorno internacional, así como menor asertividad (Sanahuja y Verdes-Montenegro, 2018). Podría afirmarse que la UE adopta un planteamiento defensivo al renunciar a influir y cambiar el entorno internacional, tratando de extender su modelo de integración, cohesión y democracia a otras latitudes, y opta por alcanzar una mayor autonomía para evitar que desde fuera alteren sus intereses y valores. Se produce, por tanto, un viraje pragmático y de tinte realista bajo el denominado “pragmatismo de principios” (*principled pragmatism*) que orienta la nueva estrategia de acción exterior de la UE (Unión Europea, 2016).

Por ello, respecto al concepto de autonomía estratégica como tal, la EES de 2003 no hace ninguna mención a la noción en sus 52 páginas, y solo se encuentra una única referencia a la “autonomía” en sentido amplio cuando se hace alusión a la asociación entre la UE y la OTAN, para subrayar que esta debe prevalecer en la toma de decisiones de cada uno de los organismos (EES, 2003). Por su parte, la EUGS recurre a este término en varios epígrafes de sus 41 páginas. Desde un primer momento y en el propio prólogo, esta noción de autonomía estratégica se asocia con la de multilateralismo y queda anclada a una voluntad de mantener un orden internacional basado en normas (*rule-based*) (UE, 2016). Ahora bien, como se ha destacado en distintos trabajos, la EUGS no define explícitamente qué se entiende por “autonomía estratégica”, lo que ha alimentado un amplio debate conceptual desde entonces, no exento de polémica.

El primer documento de la UE que sí recoge una definición de lo que se entiende por autonomía estratégica es el Plan de Implementación en materia de

Seguridad y Defensa (PISD), aprobado también en 2016. Con él se impulsa la cooperación europea en este ámbito y la puesta en marcha de iniciativas concretas, como la Política Estructurada Permanente (PESCO) o el Fondo Europeo de Defensa (FED), entre otras. Respecto a la autonomía estratégica, se afirma que esta “implica la capacidad de actuar y cooperar con socios internacionales y regionales siempre que sea posible, y al mismo tiempo operar de forma autónoma cuando y donde sea necesario” (Consejo de la Unión Europea, 2016: 17). Es decir, en línea con la propia etimología del concepto de autonomía, regirse por sus propias normas que, en el caso de la UE, siempre se acompaña de la cooperación con terceros, y solo cuando esta no sea posible, por su propia cuenta. Así, y teniendo presentes las referencias a este concepto a lo largo de esta EUGS y el PISD, se observa una aproximación con dos rasgos predominantes: por un lado, una comprensión de la autonomía estratégica más ligada a la proyección externa de la UE y, por otro, cómo esta queda restringida a una dimensión más apegada a la de defensa por su origen.

2.2. La ruptura del “encanto narrativo” y la nueva “Comisión geopolítica”

Un segundo *momentum* del concepto de “autonomía estratégica” se asocia al impacto que ha tenido la Administración Trump (2017-2021) en las relaciones transatlánticas y, sobre todo, en las percepciones sobre el carácter estratégico de este vínculo. Así, si la EUGS plasma el interés por parte de la UE de encaminarse hacia una mayor autonomía estratégica, la llegada de Trump a la Casa Blanca y su actitud recelosa —y en ocasiones incluso confrontativa— hacia los países europeos ha sido un acicate para subrayar su importancia y la necesidad de apostar por ella. Como señaló Van Middelaar (2021a), la Administración Trump rompió con el “encanto narrativo” de la Alianza Atlántica que, pese a algunos momentos de tensión como la invasión de Irak en 2003, perduró durante setenta años. Si bien algunos apuntaban al carácter singular y la *rara avis* que suponía un presidente con un talante arrogante y ajeno a los códigos de una alianza consolidada, otros muchos consideran que el cambio venía para quedarse, al descansar en factores más estructurales que coyunturales respecto a quién ocupa la Casa Blanca, basados en la crisis de globalización y creciente competencia geopolítica que se aprecia a escala internacional (Sanahuja, 2018).

Además de las declaraciones recurrentes reclamando un mayor gasto en defensa por parte de los socios europeos que forman parte de la OTAN, las tensiones entre Estados Unidos y la UE también afloraron por otras cuestiones

como las condiciones del Fondo Europeo de Defensa (FED), las sanciones impuestas por Estados Unidos tras la activación del título IV de la Ley Helms Burton, o las amenazas por el impuesto a las grandes tecnológicas que se ha discutido en el ámbito europeo, entre otras. Tampoco puede obviarse el unilateralismo que adoptó la política exterior de la Administración Trump, con la erosión provocada hacia un orden internacional basado en normas cuyo sustento es el sistema multilateral. Entre los ejemplos más significativos, como la paralización del Órgano de Apelación de la Organización Mundial del Comercio (OMC) o el recorte presupuestario a la Organización Mundial de la Salud (OMS) en plena pandemia, cabe mencionar también la ruptura de consensos y negociaciones en los que había participado asertivamente la UE, como el Acuerdo de París sobre el clima, el Acuerdo con Irán en materia de no proliferación o el reconocimiento de Jerusalén como capital de Israel. Estas conductas procedentes de una administración estadounidense dejaron recaer sobre la UE la responsabilidad de velar por un orden basado en normas, así como la necesidad de forjar alianzas con terceros países que cristalizaran en asociaciones en pro del multilateralismo (Lazarou, 2020a).

A lo largo del mandato de Trump hubo distintas decisiones que evidenciaron un viraje estratégico en la política estadounidense, con posicionamientos proteccionistas por parte de Estados Unidos y una apuesta por incentivar el *reshoring* en un momento de crisis de globalización y creciente competencia geopolítica. Este viraje, corroborado durante la gestión de la pandemia, terminó por afianzar en el ámbito europeo la percepción de que sus problemas, tanto en su territorio como en su vecindario, son para Estados Unidos una cuestión que incumbe a los europeos. Dado que la prioridad de las administraciones estadounidenses es frenar el ascenso de China, el foco ya no estaba en el continente europeo, sino en Asia y el Indo-Pacífico (Tocci, 2020). Un viraje que con la llegada de Biden, a pesar de un mayor compromiso en el ámbito multilateral y un tono con Europa más respetuoso, parecía mantenerse.

Desde el convencimiento de que la UE ya no puede ignorar ni inhibirse de la política de poder y la competencia hegemónica, la Comisión Europea liderada por Ursula Von der Leyen asumió funciones el 1 de diciembre de 2019, con Josep Borrell como AR-VP. Desde los primeros discursos que compartió el Colegio de Comisarios, liderado por la exministra de Defensa alemana, se apreció una voluntad de proyectarse como una “Comisión Geopolítica”. En ese sentido Von der Leyen reconocía que no se podía seguir dando por sentado el orden internacional liberal. Por su parte, Borrell ha insistido desde su llegada en la necesi-

dad que tiene la UE de “hablar el lenguaje del poder” y el imperativo de evitar “verse aprisionada” entre Estados Unidos y China, frente a las pretensiones y narrativas de una nueva bipolaridad con ambos países como protagonistas. En ese sentido, se ha empezado a hablar de “Doctrina Sinatra” (o “Doctrina Borrell”) para aludir a la voluntad de la UE de “actuar a su manera”. Es decir, de interpretar la realidad internacional con una mirada propia, al mismo tiempo que se defienden los valores e intereses gracias a un mejor uso de los instrumentos comunitarios disponibles (Borrell, 2020a).

2.3. La pandemia como shock y acelerador de la autonomía estratégica

Con la irrupción de la pandemia de COVID-19 en Europa a principios de 2020, y una vez empezaron a apreciarse sus efectos a todos los niveles, la importancia de la autonomía estratégica empezó a hacerse todavía más patente, sobre todo en lo que se refería a su concepción “ampliada” y sus abordajes desde otras dimensiones, como la industrial o la tecnológica, entre otras. Buena parte de esa dinámica se debe al impacto que supuso la ruptura de algunas cadenas de suministro globales, con un especial impacto durante los primeros meses de la pandemia, al afectar a insumos críticos. Durante las primeras olas de 2020 se registraron en distintos países, a escala internacional y en la UE, carencias en el suministro de equipamientos de protección individualizada (EPI), paracetamol o mascarillas. Posteriormente, esas deficiencias y su efecto se han apreciado en otros materiales, como los productos farmacéuticos necesarios para desarrollar la vacuna o en los semiconductores que se utilizan en distintas industrias, como el sector del automóvil.

Así, el conjunto de vulnerabilidades apreciadas durante la respuesta a la pandemia ha puesto de manifiesto la debilidad —o poca resiliencia— de la industria europea respecto a alguno de sus competidores a escala global, a la hora de responder en un momento de crisis a la demanda de productos clave. En ese sentido, se ha tomado conciencia de las fuertes dependencias externas de la UE, especialmente con los países asiáticos. Por ello, un shock o evento crítico como la pandemia ha ampliado los ámbitos en los cuales se ha empezado a hablar de autonomía estratégica más allá de la dimensión de defensa.

Tan es así que los desarrollos de la UE ya plasman esa nueva mirada a ámbitos como la Inteligencia Artificial (IA), la política industrial o las materias primas críticas (MPC o CRW por sus siglas en inglés), entre otros ámbitos. En ese sentido, es elocuente igualmente el *non paper* que aprobaron los gobiernos de España y Paí-

ses Bajos sobre autonomía estratégica, mientras se preserva una economía abierta. En él figuran doce dimensiones desde las que se puede trabajar la autonomía estratégica en el marco de la UE más allá de la defensa: desde el mercado único, pasando por la transformación digital, la innovación, la política industrial orientada al futuro, la capacidad de articular estándares internacionales, la salud, el clima y la energía, las migraciones, el rol internacional del euro, la fiscalidad internacional, las relaciones exteriores y el multilateralismo (Gobierno de España y Gobierno de Países Bajos, 2021). Se observa así la ampliación del concepto a raíz de un entorno internacional distinto al de 2016, y con una conceptualización más geoeconómica que la inicialmente planteada.

Fruto de todo ello, desde la Comisión se han terminado difundiendo nuevas acepciones de la autonomía estratégica o, como se puntualiza en algunos documentos, de la “autonomía estratégica abierta”. La adjetivación del concepto durante la gestión de la pandemia, como se ha señalado en algún trabajo, responde a la voluntad de reconciliar a quienes propugnan un fortalecimiento de las políticas industriales y quienes quieren preservar la apertura como garantía de competitividad e innovación (Lefebvre, 2021). Una muestra de las nuevas acepciones que afloran de la noción queda plasmada en la siguiente definición que figura en un documento de la Comisión con motivo de los debates sobre la actualización de la estrategia industrial: “la habilidad de conformar el nuevo sistema de gobernanza económica global y desarrollar beneficio mutuo en las relaciones bilaterales, al mismo tiempo que se protege a la Unión Europea de prácticas abusivas e injustas, incluyendo la diversificación y fortalecimiento de las cadenas globales de valor en aras de mejorar la resiliencia ante futuras crisis” (Comisión Europea, 2021: 7-8). O, lo que es lo mismo, una comprensión de la autonomía estratégica más cooperativa y apegada a la gestión de las interdependencias que se han generado con la globalización en aras de escapar de las lógicas de dependencia y autosuficiencia (Ntousas, 2021).

2.4. El 24-F: la eclosión de la “Europa Geopolítica” y el restablecimiento del vínculo transatlántico

La invasión de Ucrania a gran escala que se lleva a cabo por parte de Rusia el 24-F es un momento clave para la UE, y ha supuesto un nuevo capítulo para la autonomía estratégica con las dos lecturas de la noción entrando en juego. Las dependencias con ambos países, en especial en materia energética por las importaciones europeas de gas y petróleo rusos, son un aspecto clave que ha obli-

gado a reajustes geopolíticos para garantizar su suministro. Tampoco se pueden perder de vista las repercusiones que está teniendo en las cadenas de suministro globales, con incidencia en otras *commodities*, como el trigo, el maíz o el girasol, componentes como la potasa, o minerales estratégicos como el paladio o el níquel. Todo ello, alimentando una escalada inflacionaria que tensiona las economías a escala mundial y, entre otros efectos, repercute en la seguridad energética y la seguridad alimentaria más allá de las fronteras europeas.

Por un lado, desde la aproximación restrictiva, el 24-F ha impulsado la unidad de acción de la UE, con rapidez y contundencia ante una agresión no provocada e injustificada, reconocida así por la Asamblea General de Naciones Unidas (Naciones Unidas, 2022). Desde la UE, junto con países occidentales como Estados Unidos, Canadá o Suiza, entre otros, se respondió no solo con apoyo político, material y humanitario a Ucrania, sino que se pusieron en marcha históricas sanciones a Rusia que han mostrado una cara más asertiva de la UE, con una instrumentalización coercitiva de las redes de interdependencia (*weaponisation*) con Rusia (Foroohar, 2022). Si bien las sanciones a este país se vienen aplicando desde la anexión de Crimea, la magnitud de los paquetes adoptados tras la invasión a gran escala de Ucrania es tal que ha llegado a prohibirse el acceso al sistema SWIFT a siete bancos rusos, las transacciones con el Banco Central de Rusia, el cierre del espacio aéreo de la UE a todas las aeronaves de ese país, además de sanciones individuales a políticos y oligarcas vinculados con el Kremlin, o la suspensión de la retransmisión de los canales de comunicación públicos (*Russia Today* y *Sputnik*) en territorio comunitario.

En paralelo, no hay que perder de vista que esta crisis ha supuesto una revitalización del vínculo transatlántico y de la cooperación entre la UE y la OTAN como espacios complementarios, cerrándose así el debate sobre si la apuesta por la autonomía estratégica, y una mayor cooperación europea en defensa, es la alternativa a Estados Unidos. Aunque la invasión sorprendió al grueso de los especialistas, las advertencias desde la Administración Biden fueron constantes en las semanas previas, lo que no solo supone un espaldarazo a la inteligencia estadounidense, sino que también ha permitido recuperar confianza entre los socios transatlánticos y reaccionar con más rapidez. Entre las históricas medidas que se han tomado en respuesta a la invasión, se observa cómo ambos espacios se han alineado, lo que muestra el potencial y sinergias con la autonomía estratégica. Tras los tropiezos de la Administración Biden con sus socios europeos a raíz de la salida de Afganistán y el impulso a la iniciativa AUKUS, con la crisis en Ucrania se está logrando reestablecer el vínculo transatlántico al per-

cibirse Estados Unidos como un “poder europeo”, completamente involucrado y acompañando en la respuesta, y no como un “poder en Europa”, como se estaba percibiendo en los últimos años (Mars, 2022).

El Consejo Europeo informal celebrado en Versalles los días 12 y 13 de marzo para analizar la respuesta al 24-F por parte de los líderes europeos ha sido denominado por algunos como una “Cumbre estratégica” (Anghel y Sabbati, 2022), y reafirmó la importancia de ir alcanzando una mayor soberanía a escala europea. Aunando las dos lecturas de la autonomía estratégica, se cerró con un compromiso de reforzar las capacidades de defensa y reducir progresivamente la dependencia del petróleo, gas y carbón rusos, junto con una identificación de cinco sectores clave sobre los que la UE tiene que reducir su dependencia estratégica: materias primas, semiconductores, salud, digital y alimentación, en aras de construir una base económica más sólida (Consejo Europeo, 2022a).

La “Europa geopolítica” que ha eclosionado con el 24-F y los vientos bélicos que se han agitado dejan patente una voluntad por parte de los líderes europeos de gastar “más y mejor” en el ámbito de la defensa, y avanzar en la históricamente más rezagada cooperación europea en defensa. Como sucedió en otros momentos históricos del proceso de integración europeo, parece percibirse un cierto consenso que invita a aprovechar el impulso, porque los costes de la “no Europa” en materia de defensa están viéndose con más claridad (Borrell, 2022b). Sintomático de este clima es que se haya roto incluso algún “tabú” que la UE no había asumido históricamente, como el uso del Fondo Europeo de Apoyo a la Paz (FEP) para proporcionar material bélico ofensivo a Ucrania.

3. Una lectura restringida: ¿dónde queda la “otra relación transatlántica” en el impulso estratégico?

La invasión de Ucrania por parte de Rusia se produjo en un contexto en el que la mayoría de los países europeos se encontraban inmersos en dos procesos de reflexión que, al mismo tiempo que recogen su lectura del entorno internacional desde un prisma de seguridad y defensa, sirven para orientar sus acciones en esta materia a corto y medio plazo. El primero de ellos se inscribe en el marco de la UE y se ha desarrollado durante dos años, como una iniciativa alemana que se abrió paso en junio de 2020 y se prolongó hasta marzo de 2022: la Brújula Estratégica (Strategic Compass). Por otro lado, y habiéndose solapado durante algunos meses, conviene no perder de vista la revisión y actualización del Con-

cepto Estratégico para el periodo 2021-2030 que está llevando a cabo la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), y en la que el grueso de la alianza lo conforman países europeos, junto con Estados Unidos y Canadá. Este último documento aún en proceso de elaboración y debate se aprobará durante la Cumbre de Madrid prevista para julio de 2022. En ambos casos, por su carácter estratégico, merece la pena preguntarse qué rol ocupa América Latina en esta reflexión, es decir, dónde queda la “Otra relación transatlántica”.

Como ha señalado el AR-VP, Josep Borrell, la Brújula Estratégica debe servir para que la UE, a través de sus Estados miembros, definan con claridad cuáles son las prioridades y dónde son capaces los europeos de marcar las diferencias hasta 2025-2030 con metas concretas, máxime tras lo acontecido el 24-F. Como apuntan algunos analistas, lo más importante de este ejercicio de la Brújula Estratégica serán los resultados tangibles que genere a corto plazo, puesto que Europa se encuentra ante el reto más importante que atraviesa su seguridad en décadas (Fiott, 2022).

Asumiendo que no hay capacidad por parte de la UE para estar presente en todos los lugares con la dimensión requerida, es preciso mejorar la dirección político-estratégica, lo que conlleva una priorización, además de la acomodación de las diferentes culturas estratégicas de los respectivos Estados miembros. Todo ello para que se pueda articular una cultura estratégica común de escala europea que permita implementar los lineamientos acordados de forma más operativa y eficaz. Por ello, este proceso que no reemplaza la EUGS-2016, sino que la precisa y desarrolla, arrancó en 2020 y está siendo liderado por parte de los Estados miembros, mientras el AR-VP y el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) se limitan a ejercer un rol de *penholders* y dar apoyo (Fiott y Theodosopoulos, 2020).

Existe un cierto consenso en que este ejercicio debe permitir articular con un sentido de propósito compartido los importantes desarrollos que ha tenido el pilar de defensa en el último lustro, entre los cuales se pueden destacar la Cooperación Estructurada Permanente (PESCO, por sus siglas en inglés), el FED o la Revisión Anual Coordinada de Capacidades (CARD), entre otras. A su vez, el propósito no deja de ser el aterrizaje de lo que se entiende por autonomía estratégica en este ámbito, proporcionando con ello una batería de indicadores tangibles para medir el nivel de ambición alcanzado (Novaky, 2020). Además, en aras de mejorar la implementación, la Brújula Estratégica incluye una iniciativa de intervención rápida en todo el espectro de acciones previsto por los tratados de la UE que, a diferencia de los intentos anteriores, cuenta con un en-

foque modular —definido por escenarios concretos y acompañado de entrenamientos conjuntos—, y con directrices claras para que, en función de la misión, se determine el tipo y el tamaño de la fuerza (Borrell, 2021b).

Ahora bien, desde esta lectura restringida apegada a la dimensión de defensa, es donde las dependencias de la UE y sus Estados miembros son mayores respecto a terceros. Concretamente con un país, Estados Unidos, que proporciona en torno al 50% de los equipamientos y capacidades esenciales para las misiones, al punto de que este país, por sí solo, cubre los cuellos de botella y vacíos existentes en la defensa europea en aspectos clave como: el reabastecimiento aéreo (AAR, por sus siglas en inglés), municiones de precisión guiada (PGM); inteligencia, vigilancia y reconocimiento (ISR); eliminación de defensa aérea enemiga (SEAD); control y comando (C2), defensa aérea y ciberseguridad. Así, iniciativas como la PESCO tienen un carácter aún modesto y avanzan lentamente para cubrir estas vulnerabilidades e, incluso asumiendo que los europeos cumplieran con sus compromisos de aquí a 2035, se estima que estos seguirían dependiendo de Estados Unidos para un tercio de las capacidades militares críticas (Billion-Galland y Thomson, 2018).

En ese sentido, es sintomático que, tras la tensión que generó para Francia el lanzamiento de la iniciativa AUKUS —acordada en secreto entre Australia, Reino Unido y Estados Unidos, y que cancelaba un importante contrato de venta de submarinos—, se aprovechara la ocasión por parte de Macron para revitalizar el discurso en torno a la autonomía (y soberanía) estratégica en la UE (FT, 2021a). Ahora bien, los intereses militares franceses desplegados en operaciones en el exterior, como el Sahel, y sus dependencias con respecto a Estados Unidos, obligan a ponderar la retórica frente a los vínculos de facto³. De ahí que algunos expertos insistan en dejar atrás los debates conceptuales estériles, calificados incluso de “tóxicos”, y se abogue por asumir en primer lugar las crecientes dependencias entre países europeos y con terceros (Major y Mölling, 2020).

A través de iniciativas como la PESCO que se han ido impulsando en los últimos años, se han aprobado 47 proyectos de cooperación entre países euro-

³ El desencuentro sobre el lanzamiento de la iniciativa AUKUS y la cancelación del contrato de submarinos por parte de Australia se produjo en paralelo a la presentación de la estrategia europea para el Indo-Pacífico y otra noticia clave para los intereses militares franceses en el Sahel: el asesinato del líder del Estado Islámico del Gran Sáhara, Walid al-Sahrawi, por parte de sus tropas en el marco de la Operación Barkhane. Una misión liderada por Francia, aunque dependiente de las capacidades desplegadas por Estados Unidos para ello, como aviones de transportes para el apoyo logístico, drones de vigilancia y reconocimiento, los servicios de inteligencia para el rastreo de objetivos y el reabastecimiento de aviones KC-135 (FT, 2021b).

peos para reducir estas brechas de capacidades, al mismo tiempo que se mejora la base industrial europea, y 26 de ellos se espera que hayan dado resultados concretos durante el periodo 2021-2025. No obstante, como ha revelado el primer informe elaborado en el marco del CARD, la defensa europea adolece aún de fragmentación, duplicación y un compromiso insuficiente en aspectos operacionales. Como recuerda Borrell para ilustrar estas falencias en materia de capacidades, Europa tiene 30 tipos distintos de buques de guerra y 16 tipos de tanques, mientras que Estados Unidos —primera potencia militar— tiene cuatro y uno, respectivamente (EurActiv, 2021).

Tampoco cabe perder de vista que la autonomía política y operacional exige asimismo una autonomía industrial en el ámbito de la defensa. A pesar de los avances que han supuesto algunas de las iniciativas ya mencionadas (PESCO, FED, CARD) para el impulso a una base industrial europea, en esta cuestión se ha observado con más fuerza la ambivalencia de Estados Unidos respecto a la autonomía estratégica, en especial en lo que respecta a la participación exclusiva en estos proyectos europeos de empresas de los Estados miembros, que no afecta a las licitaciones nacionales. A este respecto, incluso llegó a haber un intercambio de misivas entre responsables comunitarios y estadounidenses, y desde la UE se tuvo que recordar que el marco de licitación y compra europeo en el ámbito de la defensa es más abierto y competitivo que el mercado de adquisiciones estadounidense. Incluso se hicieron públicos unos datos que corroboran que la balanza comercial en defensa es favorable a Estados Unidos: con estimaciones que fijan en un 81% el valor de los contratos que copa este país en Europa, mientras las industrias europeas en Estados Unidos solo logran el 19% del valor total de los contratos de su industria de defensa (*El País*, 2019).

Por otro lado, en paralelo a la Brújula Estratégica y en el marco de la reflexión promovida por parte de la nueva Comisión para alcanzar una mayor autonomía estratégica, cabe mencionar el debate suscitado sobre el método para la toma de decisiones. Se trata de agilizar este proceso para las competencias que se inscriben en la PCSD y la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), regidas en ambos casos por lógicas intergubernamentales que, de acuerdo con los tratados vigentes, tienen el requisito de la unanimidad. Ante la lentitud y la parálisis que genera, se ha recuperado por parte del AR-VP —encomendado por la propia presidenta de la Comisión— explorar todas las disposiciones que contemplan los tratados, entre las cuales se incluye la votación por mayoría cualificada (QMV, por sus siglas en inglés) para las cláusulas pasarela (*passerelle clauses*) y la abstención constructiva (Borrell, 2020b). Este debate, que no es nuevo en el proceso de integración euro-

peo, ha sacado a relucir alguna tensión entre instituciones comunitarias, ya que el presidente del Consejo, Charles Michel, se ha mostrado por su parte más inclinado a mantener el criterio de la unanimidad, mientras el Parlamento Europeo se ha alineado con la Comisión y ha apoyado de forma constante el mayor uso de la QMV (Consejo de la Unión Europea, 2020; Latici, 2021).

En lo que afecta al proceso de definición de la Brújula Estratégica propiamente, este arrancó durante la presidencia alemana del Consejo en 2020 y se ha organizado en tres etapas: en primer lugar, se llevó a cabo un análisis de las amenazas y riesgos a través de los servicios de inteligencia de los 27 Estados miembros, en coordinación con el Centro de Inteligencia de la Unión Europea (EU INTCEN), para que estuviera listo para su presentación durante la reunión de ministros de Defensa de la UE, que tuvo lugar en noviembre de 2020⁴. Posteriormente, y con el impulso de la presidencia del Consejo portuguesa, se dio paso al diálogo estratégico, estructurado para identificar vacíos de capacidades, y definir objetivos claros y realizables. Por último, se llegó a la negociación final y la adopción de las prioridades por parte de los Estados miembros durante la presidencia francesa del Consejo Europeo, marcada por la invasión de Ucrania y aprobada finalmente en el Consejo Europeo del 24 de marzo (Consejo Europeo, 2022b). En ese sentido, cuatro son los ejes que estructuran la Brújula Estratégica, vinculados con los cuatro ejes de la política de seguridad y defensa de la UE —actuar, proteger, invertir y asociarse—, para los cuales se están acotando las prioridades, objetivos y políticas para implementar: i) gestión de crisis, ii) resiliencia, iii) desarrollo de capacidades y iv) alianzas.

Atendiendo a este último aspecto, relativo a las alianzas, y que implica de forma más directa a las relaciones con otros socios, merece la pena apreciar el rol periférico que, en línea con la EUGS-2016, ocupa América Latina para la UE. Tal y como se observa en la Tabla 1, este tipo de documentos obligan a priorizar el nivel de importancia que tienen las relaciones desde el prisma de seguridad y defensa, y, del mismo modo que Estados Unidos y la OTAN ocupan el primer lugar, América Latina es el último grupo de países mencionado en el eje dedicado a las alianzas. Además, si bien para otras regiones se apuesta por la colaboración multilateral a través de organizaciones regionales (Unión Africana, ASEAN, GCC, Liga Árabe), en el caso latinoamericano se opta únicamente por un marco bilateral, y queda como la única región que no se toma en consideración, junto con Oceanía (SEAE, 2021).

⁴ El documento recibió los *inputs* pero no se sometió a votación.

Más allá de la posición relativa que la UE otorga a América Latina, en línea con el escaso interés que despierta la región para los socios comunitarios, la mención a la región en la Brújula Estratégica se limita a un párrafo que insiste en los lazos históricos y culturales compartidos, así como al multilateralismo basado en principios y valores comunes. En clave de riesgos, se destacan los desequilibrios socioeconómicos que han visibilizado la pandemia y que, en algunos casos, amenazan la estabilidad política. Asimismo, merece la pena mencionar la preocupación que generan la fragilidad centroamericana y la crisis persistente en Venezuela, al contribuir a la división regional y la presión migratoria, lo que alimenta los retos frente al crimen organizado y los peligros para los esfuerzos en aras de alcanzar la paz en Colombia⁵.

TABLA 1. Listado de las alianzas multilaterales y bilaterales que recoge la Brújula Estratégica

	Multilateral	Bilateral
1	OTAN	Estados Unidos
2	ONU	Canadá y Noruega
3	UA	Reino Unido
4	OSCE	Turquía
5	ASEAN	Balcanes occidentales
6	GCC / Liga Árabe	Socios del Este (Georgia, Ucrania, Moldavia)
7		Vecindad sur
8		Socios africanos
9		Indo-Pacífico
10		América Latina

Fuente: Elaboración propia a partir de Consejo Europeo (2022b).

⁵ Concretamente, se señala lo siguiente: “Finally, with Latin America we share deep historical and cultural ties, as well as a commitment to multilateralism based on common fundamental principles and values. Nevertheless, the Covid-19 pandemic has brought to the fore socio-economic imbalances in a number of Latin American countries and, in some cases, threatened political stability. A fragile Central America and a persistent crisis in Venezuela contribute to regional divisions and strong migratory pressures, fuelling further drug related organised crime challenges and endangering peace efforts in Colombia” (SEAE, 2021: 6).

Sin duda, el énfasis en materia de seguridad por parte de la UE está en el “arco de inestabilidad”, también denominado “flanco Este” (Vecindad oriental) y “flanco Sur” (Magreb, Sahel y Cuerno de África), como queda patente en el historial y la presencia de las operaciones desplegadas en el marco de la PCSD. No obstante, la creciente competición estratégica global está revitalizando alianzas con organismos regionales más políticos basadas en valores e intereses compartidos (*like-minded*) y globales, en las que América Latina encajaría por sus múltiples vínculos con la UE. Así, parece que la Brújula Estratégica pretende trascender el modelo único de partenariados de la PCSD (CSDP parnterships) que se limitaba a un enfoque común para las misiones y operaciones en el marco de la PCSD, apostando por asociaciones más flexibles y variadas en áreas como la formación, la interoperabilidad, el intercambio de información, la diplomacia de defensa o las alianzas tecnológicas (Fiott y Lindstrom, 2021).

Sin dejar de reconocer que la crisis del regionalismo latinoamericano no ha ayudado a este momento de reimpulso estratégico, dado que el “vaciamiento latinoamericano” ha dejado huérfana de *actorness* a la región en materia de seguridad y defensa, sí se echa en falta el acervo perdido en clave suramericana que brindaba la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR). Tal y como se destacó en trabajos previos, la apuesta por acuerdos marco de gestión de crisis por parte de la UE con Chile o Colombia, con un componente más reputacional que de carácter operativo y efectivo, no contribuía a reforzar un organismo de cooperación subregional que contaba con unos ejes de cooperación incipientes —industria de defensa, formación y capacitación, operaciones en el exterior, recursos naturales estratégicos— que facilitarían la cooperación y coadyuvarían a las respectivas autonomías de ambas regiones (Sanahuja y Verdes-Montenegro, 2015). Por otro lado, tampoco puede obviarse que, si bien tuvo avances importantes en materia de cooperación regional en materia de defensa, esta experiencia suramericana adoleció de un ensimismamiento que condicionó sus vínculos con otras regiones, como en este caso la UE (Verdes-Montenegro, 2018).

Transcurridos ya algunos años de parálisis que ha dejado inoperante a la UNASUR, cabe preguntarse en qué medida pueden influir en Chile y Colombia los cambios políticos internos que se están registrando, como el que ya se ha producido en el primer país, tras la victoria de Gabriel Boric, o ante una posible victoria de Gustavo Petro en las presidenciales, favorito en los sondeos. Y ello en tanto pueden reorientar sus políticas exteriores y alianzas, como, a la inversa, ser objeto de un trato diferenciado y un menor interés por estrechar vínculos en materia de seguridad y defensa por parte de los socios comunitarios.

Respecto a los instrumentos y recursos disponibles, el FEP, aprobado hace apenas un año (22 de marzo de 2021), integra el mecanismo Athena para la financiación de las operaciones en el marco de la PCSD y el Fondo de Apoyo a la Paz para África, con un monto equivalente a 5.000 millones de euros para el periodo 2021-2027. Con ello, no solo se aúna ambos instrumentos, sino que, en su nuevo formato FEP, la contribución común deja de ser minoritaria (en torno al 5%-10%), y abarca la totalidad del fondo. Además, este fondo tiene repercusiones para las relaciones birregionales con América Latina ya que su alcance geográfico se extiende y puede financiar operaciones militares de apoyo a la paz y de medidas de asistencia para países socios en cualquier lugar del mundo (Consejo de la UE, 2021). Como se advertido en algún trabajo, no obstante, y al calor de algunas polémicas que ha levantado su uso en Ucrania a la hora de financiar la donación de armamento ofensivo, sería oportuno redirigir el FEP al Marco Financiero Plurianual para que pueda ser objeto de escrutinio por el Parlamento Europeo y fortalecer la legitimidad democrática en su uso (Macchiarini, 2022).

Finalmente, en el marco de la OTAN, como se ha adelantado, se está produciendo igualmente un proceso de revisión de los desafíos y amenazas de la alianza que concluirá con el nuevo Concepto Estratégico 2021-2030, durante la cumbre que se celebrará en Madrid, prevista para el 29 y 30 de junio de 2022. El debate como tal se abrió ya tras la cumbre de Londres de diciembre de 2019, en la que el secretario general de la OTAN, Jens Stoltenberg, lanzó la agenda “OTAN 2030” para lograr una alianza lista, fuerte y unida de cara a la creciente competencia global y a unas amenazas más impredecibles. Esta agenda, tras un periodo de consultas con los propios países aliados, expertos independientes y otros actores (privados, parlamentarios, sociedad civil, etc.), se tradujo en nueve propuestas que fueron respaldadas por los miembros de la alianza durante la cumbre de Bruselas celebrada en 2021. Entre ellas, figura la adopción del nuevo Concepto Estratégico en la cumbre prevista para 2022 (propuesta 9) y una mención a América Latina y la UE en la propuesta 5, como socios de ideas afines (*like-minded*) que, junto con otras regiones y organizaciones internacionales, fortalezcan sus vínculos con la OTAN para preservar un orden internacional basado en normas (OTAN, 2021).

Es inevitable, como apunta alguna experta, que en el marco de la profundización en la cooperación entre la UE y la OTAN tome forma una división del trabajo tanto a nivel regional como funcional (Kunz, 2021). Cabría preguntarse si, aprovechando la ventana de oportunidad que ofrecen ambos procesos de reflexión de carácter estratégico —Brújula Estratégica para la UE y Concepto Estratégico

para la OTAN—, no podría plantearse un fortalecimiento de la cooperación con América Latina en esta materia, y que la UE quedara como el actor apropiado para dinamizarlo. La reflexión correspondiente va a afectar también a los socios internacionales de la OTAN (PAG, por sus siglas en inglés), con Colombia como único caso latinoamericano. A este respecto, como se apunta en otro trabajo, con moderada compatibilidad y oportunidad, al no contribuir a la estrategia en el Indo-Pacífico que cobra protagonismo para Estados Unidos (Grgic, 2021), y con un escenario de cambio político en ciernes que abre interrogantes sobre sus futuros socios y la propia percepción que genera como aliado.

En todo caso, no deja de ser paradójico que —mientras la discusión en ambos foros (UE y OTAN) sobre la necesidad de un enfoque más global y con socios y organizaciones internacionales de ideas afines (*like-minded*) gana fuerza— el foco e interés hacia América Latina a este respecto sea marginal. Más allá de los valores compartidos siempre enunciados, según demuestran los principales indicadores sobre democracia desde hace años, como el *Democracy Index* (EIU, 2022), y a pesar de la erosión y la desafección que se aprecia a escala global, ninguna otra región se aproxima al apoyo y simpatía que se registran en América Latina.

4. Una lectura ampliada: una oportunidad para revitalizar la asociación estratégica birregional

Como se ha señalado, la irrupción de la pandemia de COVID-19 y el patrón de disrupciones de las cadenas de suministro globales que se está registrando en los últimos años (Agnew, 2022) —desde la guerra comercial Estados Unidos-China pasando por el bloqueo del canal de Suez⁶— ha abierto paso a una comprensión ampliada de la autonomía estratégica con una agenda que toma en consideración otras dimensiones que van más allá de la militar. Esta lectura multidimensional en aras de una mayor resiliencia de las sociedades europeas, además, está estrechamente vinculada con el plan de transformación que ha aprobado la UE para los próximos años en torno a la transición digital y ecológica. Ambas transiciones, en ese sentido, son ejes estructurales del plan de recuperación y resiliencia que ha emprendido la UE a través del fondo *NextGenerationEU* tras el impacto socioeconómico que ha generado la pandemia.

⁶ En alusión al bloqueo que se produjo en dicho canal después de que, en marzo de 2021, el *Ever Given*, portacontenedor taiwanés con bandera panameña, encallara e impidiera el tráfico marítimo en una ruta clave del comercio mundial.

Entre los principales retos que conlleva la apuesta por estas transiciones, denominadas en la jerga comunitaria “transiciones gemelas” (*twin transitions*), y sus interrelaciones con la autonomía estratégica, cabe destacar el recelo a dejar atrás la dependencia en combustibles fósiles para pasar a depender ahora de materias primas críticas (MPC). Como viene advirtiendo la Agencia Internacional de la Energía (AIE) a través su *World Energy Outlook*, existe un desajuste entre las metas del Acuerdo de París y la disponibilidad de los minerales esenciales para cumplirlas (AIE, 2021). De este modo, si el Pacto Verde Europeo ya advertía de los riesgos, la nueva estrategia industrial de la UE reconoce directamente que el acceso a los recursos es una cuestión de seguridad estratégica para el éxito de las transformaciones hacia una descarbonización productiva.

Para la relación de la UE con América Latina, la mayor demanda de este tipo de materias y su carácter estratégico se ilustra con los casos más sintomáticos del litio y el niobio: componentes esenciales para la producción de baterías eléctricas y de alta tecnología, como condensadores y superconductores, importados respectivamente en un 78% de Chile y un 85% de Brasil (Comisión Europea, 2020)⁷. Tampoco puede perderse de vista el peso del cobre que copan en buena medida Chile, Bolivia y Perú, o la bauxita y el mineral de hierro en el caso de Brasil. A su vez, los países europeos también son proveedores de MPC, como el estroncio (en España) o el hafnio (en Francia), además de cobalto, bauxita, berilio, bismuto, galio, germanio, indio o borato, sumados a yacimientos potenciales detectados a través del programa Copernicus.

A la escasez de proveedores y fuentes cabe sumar que la demanda de estas materias primas se va a incrementar en las próximas décadas, como en el caso del litio, cuyas estimaciones son que podría multiplicarse prácticamente por diez, pasando de las 43.000 toneladas de 2017 a las 415.000 en 2050. Por ello, se entiende que los MPC pueden ser objeto de posibles tensiones y desabastecimientos en los próximos años y, al mismo tiempo, una oportunidad para los países que los atesoran, ya que, si pueden industrializar esos sectores y aportarles mayor valor agregado, podrían beneficiarse de las transiciones en marcha.

Como ha plasmado la UE en distintos documentos sobre la cuestión, lo ideal es que no exista una dependencia de ningún país ni proveedor superior al 33%, y por ello, además de poner en marcha un Plan de Acción sobre los MPC y revisar su estrategia industrial —aprobada de forma previa a la pandemia y re-

⁷ Otros CRW que afectan a la UE, aunque fuera de su relación con América Latina, son el caso de las tierras raras (importadas desde China por la UE en un 98%), el borato (en un 98% de Turquía) y el platino (en un 71% por África del Sur).

visada a raíz de las falencias observadas—, se ha tratado de identificar en qué ámbitos hay mayores riesgos, y con qué países, además de determinar los sectores y ejes clave.

Respecto a esto último, tal y como ha explicitado la Comisión Europea, lograr una UE con capacidad y libertad para actuar pasa por reforzar su autonomía estratégica abierta, que se articula en torno a diez ejes: i) asegurar un sistema de alimentación y salud sostenible y resiliente, ii) garantizar energía descarbonizada y accesible, iii) fortalecer la capacidad en la gestión de datos, IA y tecnologías disruptivas, iv) garantizar y diversificar el suministro de materias primas críticas, v) asegurar el liderazgo a la hora de configurar los estándares globales, vi) construir un sistema económico y financiero resiliente y preparado para los retos futuros, vii) desarrollar y retener las habilidades y talentos que responden a las ambiciones de la UE, viii) fortalecer las capacidades en seguridad y defensa, y el acceso al espacio, ix) trabajar con socios globales para promocionar la paz, la seguridad y la prosperidad para todos y x) fortalecer la resiliencia de las instituciones (Comisión Europea, 2020a). Estos diez ámbitos abren un espacio para el diálogo de políticas entre la UE y América Latina en aras de una convergencia regulatoria entre ambos espacios que deja espacio para desplegar el denominado “Efecto Bruselas”⁸.

Por su parte, en lo que respecta al diagnóstico de las dependencias estratégicas de la UE, y en el marco de renovación de la estrategia industrial de la UE, el 5 de mayo de 2021 la Comisión hizo público un estudio sobre dependencias estratégicas y capacidades. Con un análisis de más de 5.000 bienes que importa la UE, se observó que en 137 de ellos hay una alta dependencia de terceros países. Por países de los que depende en mayor medida la UE, en orden de mayor a menor, figuran China (que representa alrededor de la mitad de esos productos), Vietnam y Brasil. Los principales sectores en los cuales se constatan estas dependencias externas son los ecosistemas de la industria de energía intensiva —materias primas y procesadas, y químicos—, algunos productos de la industria farmacéutica, así como los mencionados componentes clave para la transición digital y ecológica.

⁸ El “Efecto Bruselas” o poder regulatorio de la UE, popularizado por Anu Bradford, se entiende como la habilidad de la UE para influir en la regulación de distintas dimensiones normativas a escala global, sin coerción ni cooperación, sino gracias a la difusión de regulaciones por medio de mecanismos de mercado. Al regular la UE su mercado único, por su peso de acuerdo con su renta per cápita, así como sus estándares más elevados, las multinacionales tienden a incorporarlo para el conjunto de su actividad a escala internacional para evitar mayores costes de transacción que se derivarían del cumplimiento de distintas regulaciones (Bradford, 2020).

Por ello, lejos de aspirar a una autosuficiencia, detrás de la búsqueda de una mayor autonomía estratégica abierta —aunque a veces también se enmarque como soberanía o resiliencia— la pretensión es, según el comisario Thierry Breton, “la de tener opciones, contar con alternativas, que exista una competencia. Evitar las dependencias forzosas, tanto en el plano económico como geopolítico” (Breton, 2020). O, lo que es lo mismo, que impere la libre competencia frente a mercados cautivos de lógicas monopolísticas o cartelizadas, dado que la apertura (*openness*) estimula la prosperidad, el dinamismo y la estabilidad. Por ello, dentro de la estrategia para lograr una mayor diversificación de proveedores de este tipo de MPC y garantizar el suministro, además de una apuesta por una mayor industrialización, extracción y reutilización (circularidad) ad intra, hacia fuera la Comisión está desarrollando asociaciones estratégicas internacionales para materias primas fundamentales que no se encuentran en Europa.

Estas asociaciones estratégicas ya se han empezado a tejer en formato piloto desde 2021 con Canadá y hay contactos abiertos con algunos países africanos y de la vecindad; así, es de esperar que la revitalización de la asociación estratégica entre la UE y América Latina integre esta problemática en futuros encuentros birregionales. Como con el resto de socios, la Comisión debe articular esta asociación de acuerdo con principios de transparencia y unas prácticas de minería sostenibles y responsables. En esta materia, es de celebrar que una iniciativa más avanzada, como la Alianza Europea para las Materias Primas (ERMA, por sus siglas en inglés), centrada en primera instancia en las necesidades más urgentes —como el suministro de tierras raras para imanes y motores, baterías y pilas de combustible— ya haya incorporado a empresas latinoamericanas, como las brasileñas CBMM o Aurüm Assets S. A., o la chilena BioLantánidos. Es de esperar que, por su carácter inclusivo, se puedan incorporar igualmente otros actores relevantes, como entidades públicas, centros de investigación, universidades, ONG, instituciones financieras, sindicatos o asociaciones (ERMA, 2021).

Estas alianzas con América Latina son el espacio propicio para revitalizar la asociación estratégica birregional, conectando las necesarias “alianzas verdes” que se derivan del Pacto Verde Europeo, con aquellas que se precisan para responder a la necesaria autonomía estratégica. Tras la invasión rusa de Ucrania a partir del 24-F y la mayor conciencia de la dependencia energética que arrastra la UE, parece vislumbrarse una convergencia de ambos ejes (Sanahuja, 2022). El plan REPowerEU que impulsó la Comisión en marzo de 2022 como respuesta aspira a desacoplar a la UE de su dependencia energética con Rusia gracias a

una reducción de dos tercios de sus importaciones de gas con ese país (McWilliams *et al.*, 2022).

Esto supone un ímpetu renovado hacia las renovables a medio plazo, y un costoso reajuste de proveedores a corto plazo, aparte de más contaminante y nocivo al reorientarse hacia gas natural licuado (GNL) extraído con métodos de fracturación hidráulica (*fracking*). Será preciso, pues, atender hasta qué punto este ímpetu por las renovables se confirma, de forma que los imperativos de seguridad energética no eclipsen los objetivos de descarbonización. Tampoco se puede desatender el uso de la política energética por parte de la UE como herramienta activa de influencia externa ni los efectos nocivos que puede tener para terceros países, y por lo tanto en agregado. Con la subida en los precios del gas natural que está produciendo la guerra en Ucrania, se está advirtiendo una apuesta renovada por el carbón, al ser un recurso más económico a la par que menos sostenible.

Se abre en definitiva un nuevo ciclo de una UE geopolítica y para la autonomía estratégica, con nuevas oportunidades de cooperación y de rearticulación de lazos con América Latina. Una herramienta indispensable, en este aspecto, es la red de Acuerdos de Asociación que se ha articulado a escala bi-regional en las últimas dos décadas. Lejos de entenderse como meros acuerdos de libre comercio, estos tienen un marcado carácter geopolítico que no puede perderse de vista, con un importante potencial para abrir un espacio compartido de diálogo de políticas, así como de convergencia regulatoria para el cambio de los modelos de producción y consumo (Sanahuja, 2021b; Sanahuja y Rodríguez, 2021). Igualmente, merece la pena atender a buenas prácticas en el ámbito bi-regional que han sido capaces de abordar problemáticas de interés compartido y que se inscriben en una lógica de autonomía estratégica. A continuación, se analizará una de ellas: la iniciativa BELLA.

4.1. BELLA: un ejemplo paradigmático de la autonomía estratégica abierta

Como ha apuntado José Antonio Sanahuja, una UE geopolítica que anhela una mayor autonomía estratégica conlleva una implicación constructiva hacia América Latina, junto con la promoción de coaliciones flexibles, abiertas y efectivas. Tres son, según este, los ejemplos de una actuación más autónoma y flexible por parte de la UE, o lo que es lo mismo, de muestras incipientes de la Doctrina Sinatra en América Latina: i) el tradicional rechazo de las sanciones de la Ley Helms-Burton contra Cuba; ii) la posición de la UE en la crisis en Venezuela, y

iii) la actuación coordinada de los Estados miembros de la UE que son parte del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), impulsada por el AR-VP, con motivo de la elección de un nuevo director del organismo. Esto último a raíz de la decisión que adoptó la Administración Trump de romper la regla no escrita que otorga dicho puesto a un candidato procedente de un país latinoamericano (Sahanuja, 2021a).

En este trabajo, además, se quiere destacar otra iniciativa que puede alinearse dentro de la cooperación UE-América Latina desde una perspectiva de autonomía estratégica, aunque su origen sea previo a la propia agenda de la UE: el programa Building the Europe Link to Latin America (BELLA), que conecta ambas regiones a través de un cable submarino. Dicho programa, que da continuidad al estudio Europe Link to Latin America (ELLA) que se inició en 2011, ha habilitado el sistema de cable submarino de última generación EllaLink con 6.000 km de extensión que conecta la UE, desde Sintra —con interconexión previa en Lisboa y Madrid— hasta América Latina, vía Fortaleza (Brasil), con interconexiones interoceánicas previstas con Guayana Francesa, isla de Madeira, islas Canarias y Cabo Verde, así como terrestres con otros nodos como Marsella en el caso europeo, y latinoamericanos como Sao Paulo, Porto Alegre, Buenos Aires, Santiago, Bogotá y Lima.

Dicho programa viene acompañado de un derecho irrevocable de uso (IRU, por sus siglas en inglés) para una red birregional de investigación y educación que se beneficiará de una menor latencia para los proyectos conjuntos (estimado en menos del 50%), logrando así una mayor velocidad para el trabajo en remoto en ámbitos que demandan grandes volúmenes de datos, como la astronomía, la física de partículas y de altas energías, o la observación de la tierra. Esta red está compuesta de seis redes de investigación europeas —DFN (Alemania), FCT/FCCN (Portugal), GARR (Italia), RedIris (España) y RENATER (Francia)— y cinco latinoamericanas —CEDIA (Ecuador), RENATA (Colombia), REUNA (Chile) y RNP (Brasil)— lideradas en el primer caso por GÉANT, como consorcio europeo, y la RedClara, conformada por once redes nacionales latinoamericanas que vinculan a más de 2.000 instituciones educativas y científicas en Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua y Uruguay (RedClara, 2021).

Conviene tener presente que los cables submarinos de comunicaciones son una infraestructura crítica, ya que el 97% del tráfico mundial de comunicaciones, lejos de realizarse por satélite o vía aérea, se desplaza bajo el océano. Estos cables cuentan con un importante componente geopolítico, puesto que su ausencia

puede generar vulnerabilidades y dependencias hacia terceros países sobre los estándares regulatorios, como en materia de protección de datos. En el caso de la UE y América Latina, es el segundo cable que se habilita entre ambas regiones, puesto que existe un antecedente, el Atlantis-2 entre Argentina y Portugal. Sin embargo, por su capacidad bruta (40 Gigabits por segundo), queda ya limitado para transmisiones de voz y no bastaba para dar respuesta al mayor número de usuarios y las tecnologías que han irrumpido desde entonces, que demandan una capacidad mayor, lo que a la postre hacía depender para la interconexión de ambas regiones de infraestructuras que pasaban por Estados Unidos.

Esta iniciativa, que tiene, como se ha señalado, un importante componente en ciencia e investigación no deja de ser un ejemplo paradigmático de lo que en el Latin American Economic Outlook (OCDE, 2021) —no sin ciertos paralelismos con la “economía de misión” que promueve la economista Mariana Mazzucato (2021)— ha denominado alianza internacional orientada por una misión (*mission-driven international partnership*). Así, el programa cuenta con un enfoque multidimensional que trasciende el científico-educativo y atesora también un componente geopolítico. Ha requerido de una aproximación *whole of government* que apuesta por una colaboración intersectorial —tres direcciones generales de la UE han estado implicadas: Redes de Comunicación, Contenido y Tecnologías (DG-CONNECT), Asociaciones Internacionales (antes DG-DEVCO, hoy DG-INTPA) y la Dirección General de Industria de Defensa y Espacio (DG-DEFIS)— y público-privada (el consorcio EllaLink). Todo ello con un horizonte de largo plazo, si se atiende a los 25 años de vida útil que se prevén para el proyecto. Su construcción se inició en 2018 y se inauguró en 2021, con un coste estimado en 40 millones de euros, de los cuales 25 son provistos por la UE y el resto por la comunidad de redes latinoamericanas, incluyendo contribuciones en especie por medio de sus infraestructuras que equivalen a 25 millones de euros (programa BELLA, 2021). Cabe recordar, asimismo, que la puesta en marcha de este programa fue la única mención por parte de la presidenta Von der Leyen a América Latina durante su discurso sobre el estado de la Unión de 2021⁹.

Por el momento que atraviesa el regionalismo latinoamericano, fuertemente debilitado y llegando incluso a calificarse de “vaciamiento” (González

⁹ Concretamente, las palabras de Von der Leyen fueron las siguientes: “¡Nosotros [la Unión Europea] queremos crear vínculos y no dependencias! Y sabemos cómo pueden funcionar estas. Desde este verano, un nuevo cable submarino ha conectado Brasil y Portugal” (traducción propia) (Comisión Europea, 2021b).

et al., 2021) —entre otros motivos, por la polarización que ha sufrido la región con el consecuente bloqueo de cualquier iniciativa de carácter político—, parece oportuno plantearse un programa de cooperación con un componente más funcional, técnico y pragmático (Ruano y Saltalamacchia, 2021; Nolte, 2021). Por ello, una cooperación interregional que siga el ejemplo del programa BELLA puede interpretar adecuadamente el momento político latinoamericano, al mismo tiempo que ayuda a fortalecer las autonomías respectivas y la cooperación en su conjunto. En esta línea, una iniciativa a explorar sería la difusión y el aprovechamiento de datos que proporciona el programa Copernicus, a través de plataformas como la Academia Copernicus, y llegando incluso a valorarse una cooperación más estrecha que permita incrementar el conocimiento y la monitorización de los recursos naturales de la región, así como la gestión ambiental.

5. Reflexiones finales: coopera o depende

Si inicialmente la autonomía estratégica se abrió paso en el ámbito de la seguridad y la defensa, fruto de los cambios en el entorno internacional y la inestabilidad en las fronteras este y sur de la UE, una disrupción como la de la pandemia ha ampliado las dimensiones consideradas. Por ello, este trabajo ha abordado las dos aproximaciones que operan de la autonomía estratégica en el ámbito de la UE: restringida y ampliada. Cada una cuenta con características distintas, tal y como se apunta en la Tabla 2; el propio rol e importancia que ocupa América Latina en las relaciones exteriores y de cooperación de la UE varía ostensiblemente.

Desde la lectura restringida apegada a la dimensión de defensa, es donde las dependencias de la UE y sus Estados miembros son mayores respecto a terceros, concretamente en sus relaciones con Estados Unidos, que cubre buena parte de los cuellos de botella y los vacíos existentes en la defensa europea. Desde esta perspectiva, el lugar en el que queda América Latina es periférico, en línea con la EUGS-2016, y tal y como se ha plasmado en el Strategic Compass. En este documento, publicado en marzo de 2022 tras dos años de debate y deliberación por parte de los Estados miembros y el SEAE, América Latina es el último grupo de países mencionado en el eje dedicado a las alianzas, y en su caso, a diferencia del resto de regiones, salvo Oceanía, se opta únicamente por un marco bilateral. Se echa en falta, por tanto, una mayor atención a América La-

tina, y la oportunidad perdida de desplegar una cooperación más estrecha desde esta mirada, teniendo en cuenta que la región latinoamericana se alinea con la apuesta por alianzas más globales y afines (*like-minded*), gracias al sostén que habilitan instrumentos como el FEP.

Por su parte, desde una aproximación ampliada o de “autonomía estratégica abierta” se responde a una tensión distinta, en este caso más enfocada a la resiliencia de la UE y a reconciliar a quienes propugnan un fortalecimiento de las políticas industriales y quienes quieren preservar la apertura como garantía de competitividad e innovación. Esta lectura no solo es más cooperativa y apegada a la gestión de las interdependencias, sino que coloca a América Latina como un socio estratégico a la hora de responder con una lógica de beneficio mutuo a las transiciones que ambas regiones tienen que emprender, tanto a nivel ecológico como digital y productivo. Por su carácter multidimensional, y teniendo en cuenta las dependencias estratégicas que se advierten con estas agendas de cambio, es de esperar una revitalización de la asociación estratégica entre la UE y América Latina con una agenda que integra estas problemáticas para próximos encuentros birregionales.

La UE geopolítica que está abriéndose paso tras el 24-F ucraniano, en la que parecen aunarse las dos aproximaciones de la autonomía estratégica, conlleva una implicación constructiva hacia América Latina, junto con la promoción de coaliciones flexibles, abiertas y efectivas. Existen buenas prácticas en ese sentido que marcan una senda apropiada para articular la cooperación UE-América Latina desde una perspectiva de autonomía estratégica, como el programa BELLA. Con un componente más funcional, técnico y pragmático que se alinea bien con el momento que atraviesa el regionalismo latinoamericano, pone en marcha una alianza internacional orientada por una misión que incluye un componente geopolítico que permite ganar autonomía a ambas regiones, involucrando un abanico amplio de actores e intereses.

En esta línea, entre las múltiples opciones que se abren desde una perspectiva ampliada de la autonomía estratégica, cabe plantearse un programa similar a BELLA, que difunda y saque mayor partido a los datos del programa Copernicus, aportando un mayor conocimiento y monitorización de los recursos naturales de América Latina, al mismo tiempo que se mejora la gestión ambiental en la región. También es de esperar una incorporación de otros actores, más allá del sector privado en la ERMA, que, en el ámbito de las materias primas críticas (MPC), integre principios de transparencia y unas prácticas de minería sostenibles.

TABLA 2. Lecturas de la autonomía estratégica y las implicaciones para la relación birregional UE-ALC

	Restringida	Ampliada
Evento crítico	Inestabilidad en vecindad UE (Este y Sur)	COVID-19
Tensión de fondo	Vínculo transatlántico (OTAN)	Orden internacional abierto (vs. proteccionismo)
Dimensión/es	Defensa	Multidimensional (medio ambiente, energía, etc.)
Relaciones UE-ALC	Periféricas y bilaterales	Socio estratégico

Fuente: Elaboración propia.

Referencias bibliográficas

- AGNEW, H. (2022): “Ukraine, supply chains and the end of globalization”, *Financial Times*, 28/03/2022. Disponible en: <https://www.ft.com/content/bec75c62-a0e6-4ad1-8365-2671d40ef48e>.
- AIE (2021): “World Energy Outlook”, Agencia Internacional de la Energía, París, octubre. Disponible en: <https://iea.blob.core.windows.net/assets/4ed140c1-c3f3-4fd9-acae-789a4e14a23c/WorldEnergyOutlook2021.pdf>.
- ANGHEL, S. y SABBATI, G. (2022): “Outcome of the informal European Council in Versailles on 10-11 March 2022”, *Briefing EPRS*, Parlamento Europeo, marzo.
- BELLA-T (2021): *Building European Link to Latin America-T*. Disponible en: BELLA-T-triptico-1-ES-BAJA (redclara.net) (consultado el 21 de noviembre de 2021).
- BILLION-GALLAND, A. y THOMSON, A. (2018): “European Strategic Autonomy: stop talking, start planning”, *European Defence Policy*, European Leadership Network, Londres, mayo.
- BRADFORD, A. (2020): *How the European Union Rules the World*, Oxford, Oxford University Press.

- BORGES DE CASTRO, R. (2021): “Lessons from the battleground: EU strategic autonomy after the “vaccines wars””, *Commentary*, 5 de febrero.
- BORRELL, J. (2020a): “Pourquoi l’Europe doit-elle être stratégiquement autonome?”, *Editoriaux de l’IFRI*, IFRI, 11 de diciembre.
- (2020b): “América Latina-Europa: la ‘otra’ relación transatlántica”, *Análisis Carolina*, nº 51, Madrid, Fundación Carolina.
- (2021a): “Una brújula estratégica para Europa”, *Project Syndicate*, 12 de noviembre.
- (2021b): *European Foreign Policy in Times of COVID-19*, Publications Office of the European Union, Luxemburgo.
- (2022a): “Europe in danger: what next for EU Security and defence?”, Speech by High Representative/Vice President Josep Borrell at the Bibliotheque Solvay, Bruselas, 25 de enero.
- (2022b): “Europa en el interregno: nuestro despertar geopolítico tras Ucrania”, *Le Grand Continent*, 24 de marzo. Disponible en: <https://legrandcontinent.eu/es/2022/03/24/europa-en-el-interregno-nuestro-despertar-geopolitico-tras-ucrania/>.
- BRETON, T. (2020): “Speech by Commissioner Breton at the launch of the European Raw Materials Alliance”, 13 de septiembre de 2020, Bruselas. Disponible en: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_20_1776.
- BYWATERS, C.; SEPÚLVEDA, D. y VILLAR, A. (2021): “Chile y el orden multipolar: autonomía estratégica y diplomacia emprendedora en el nuevo ciclo de la política exterior”, *Análisis Carolina*, nº 9, Madrid, Fundación Carolina.
- COMISIÓN EUROPEA (2020): “Resiliencia de las materias primas fundamentales: trazando el camino hacia un mayor grado de seguridad y sostenibilidad”, COM (2020), 474 final, Bruselas, 3 de septiembre.
- (2021a): “2021 Strategic Foresight Report. The EU’s capacity and freedom to act”, COM(2021) 750 final, Bruselas, 8 de septiembre.
- (2021b): “2021 State of the Union Address by President von der Leyen”, Estrasburgo, 15 de septiembre. Disponible en: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/ov/SPEECH_21_4701 (consultado el 17 de septiembre de 2021).
- (2021c): Commission Staff Working Document “Strategic dependencies and capacities”, documento de apoyo a la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, Consejo, Comité Económico y Social Europeo, y Comité de las Regiones, actualización de la Nueva Estrategia Industrial 2020: construyendo un Mercado Único más fuerte para la recuperación de Europa, Bruselas, SWD(2021), 352 final, 5 de mayo.

- CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA (2003): European Security Strategy, 15895/03, PESC 787, Bruselas, 8 de diciembre. Disponible en: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15895-2003-INIT/en/pdf>.
- (2008): Informe sobre la aplicación de la Estrategia Europea de Seguridad. Ofrecer seguridad en un mundo en evolución, Bruselas, Consejo de la Unión Europea, S407/08, 11 de diciembre.
 - (2016): Implementation Plan on Security and Defence, 14392/16, Bruselas, 14 de noviembre. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/media/22460/eugs-implementation-plan-st14392en16.pdf>.
 - (2020): “L'autonomie stratégique européenne est l'objectif de notre génération. Discours du président Charles Michel au groupe de réflexion Bruegel”, discurso 603/20, 28 de septiembre.
 - (2021): Decisión (PESC) 2021/509 del Consejo de 22 de marzo de 2021 por la que se crea un Fondo Europeo de Apoyo a la Paz y se deroga la Decisión (PESC) 2015/528, Diario Oficial de la Unión Europea, 24 de marzo.
 - (2022a): “Réunion informelle des chefs d'État ou de gouvernement – Déclaration de Versailles”, Versailles, 10 y 11 de marzo.
 - (2022b): “A strategic compass for security and defence for a European Union that protects its citizens, values and interests and contributes to international peace and security”, Bruselas, 7371/22, 21 de marzo.
- CONSEJO EUROPEO (2013): “Parte I, puntos 1-22 de las Conclusiones del Consejo Europeo”, 19 y 20 de diciembre. Disponible en: https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/ec/140220.pdf.
- DIRESKENS (2017): “Golden or gilded jubilee? A research agenda for actorness”, *Journal of European Public Policy*, vol 24 (10), pp. 1534-1546.
- EL PAÍS (2019): “Bruselas rebate a EE UU que su mercado de defensa es más abierto”, *El País*, 13/05/2019. Disponible en: https://elpais.com/internacional/2019/05/13/actualidad/1557768671_017683.html.
- EPRS (2021): “Strategic Compass: towards adoption”, At a glance EPRS, European Parliamentary Research Service, noviembre.
- ERMA (2021): “Red”, página web de la Alianza Europea de Materias Primas, ERMA. Disponible en: <https://erma.eu/network/> (consultado el 3 de diciembre de 2021).
- EIU (2022): “Democracy Index 2021: less than half the world lives in a democracy”, *Economist Intelligence Unit*, 10 de febrero.
- EURACTIV (2021): “EU lacks defence capabilities to meet ‘strategic autonomy’ goals”, *Euractiv*, 5 de enero.

- (2022): “LEAK: Russia’s war on Ukraine rewrites EU’s upcoming military strategy”, Bruselas, 7 de marzo.
- FINANCIAL TIMES (2021): “EU should stop being ‘naïve’ about the US strategic interest, say Macron”, 28/09/2021, Bruselas. Disponible en: <https://www.ft.com/content/59439729-4f5d-4229-8fcd-4911726befc6>.
- (2021): “European defence: the quest for ‘strategic autonomy’”, 26 de septiembre, Bruselas. Disponible en: <https://www.ft.com/content/f14c3e59-30bb-4686-8ba3-18ff860647e7>.
- FIOTT, D. (2022): “The day after: the EU’s Strategic Compass and the protection of Europe”, *The Progressive Post*, FEPS, 1 de marzo.
- FIOTT, D. y LINDSTROM, G. (2021): “Strategic Compass. New bearings for EU security and defence?”, *Chaillot Paper*, nº 171, EUISS, Bruselas, diciembre.
- FIOTT, D. y THEODOSOPOULOS, V. (2020): “Sovereignty over supply? The EU’s ability to manage critical dependences while engaging with the world”, *EUISS Brief*, nº 21, European Union Institute of Security Studies, diciembre.
- FOROZHAR, R. (2022): “The Ukraine crisis and the weaponisation of finance”, *Financial Times*, 07/03/2022. Disponible en: <https://www.ft.com/content/14511f47-103a-4fce-b87e-4c26877a33c5>.
- GOBIERNO DE ESPAÑA y GOBIERNO DE PAÍSES BAJOS (2021): “Spain-Netherlands non paper on Strategic Autonomy while preserving an open economy”, 18 de marzo.
- GONZÁLEZ, G.; HIRST, M.; LUJÁN, C.; ROMERO, C. A. y TOKATLIAN, J. G. (2021): “Co-yuntura crítica, transición de poder y vaciamiento latinoamericano”, *Nueva Sociedad*, nº 291, enero-febrero.
- GRGIC, G. (2021): “Partners Across the Globe and NATO’s Strategic Concept”, *NDC Policy Brief*, nº 16, Research Division – NATO Defence College, Bruselas, octubre.
- KUNZ, B. (2021): “European allies and the forthcoming NATO strategic concept”, *NDC Policy Brief*, nº 15, Research Division – NATO Defence College, Bruselas, septiembre.
- LATICI, T. (2021): “Qualified majority voting in foreign and security policy. Pros and Cons”, *Briefing EPRS*, Servicio de Estudios del Parlamento Europeo, enero.
- LAZAROU, E. (2020a): “Las consecuencias del coronavirus en la política exterior”, *De un vistazo - EPRS*, Servicio de Estudios del Parlamento Europeo, junio.
- (2020b): “The future of multilateralism and strategic partnership”, *Briefing EPRS Ideas Paper*, Servicio de Estudios del Parlamento Europeo, septiembre.

- LEONARD, M. (2021): “The rule-maker race”, *Project Syndicate*, 31 de diciembre. Disponible en: <https://www.project-syndicate.org/commentary/us-eu-china-who-decides-global-rules-by-mark-leonard-2021-12>.
- LEONARD, M.; PISANI-FERRY J.; SHAPIRO J.; TAGLIAPIETRA S. y WOLF, G. (2021): “The EU can’t separate climate policy from foreign policy. How to make the European Green Deal Succeed”, *Foreign Affairs*, 9 de febrero.
- LIPPERT, B.; VON ONDARZA, N. y PERTHES, V. (2019): “European Strategic Autonomy: actors, issues, conflicts of interest”, *SWP Research Paper*, nº 4, Berlín, marzo.
- MACCHIARINI, D. (2022): “The European Peace Facility”, *CEPS*, 7 de marzo.
- MAJOR, C. y MÖLLING, C. (2020): “Autonomie stratégique européenne: arrêtons de nous enliser dan les débats toxiques”, *Editoriaux de l’IFRI*, IFRI, 14 de diciembre.
- MALMSTRÖM, C. (2022): “The EU should use its trade power strategically”, *Realtime Economic Issues*, blog PIIE, 4 de enero. Disponible en: <https://www.piie.com/blogs/realtime-economic-issues-watch/eu-should-use-its-trade-power-strategically> (consultado el 7 de enero de 2022).
- MARS, A. (2022): “Biden gana la guerra diplomática en Europa”, *El País*, 21 de marzo.
- MAZZUCATO, M. (2021): *Misión Economía: una guía para cambiar el capitalismo*, Madrid, ed. Taurus.
- MCWILLIAMS, B.; SGARAVATTI, S.; TAGLIAPIETRA, S. y ZACHMANN, G. (2022): “Can Europe manage if Russian oil and coal are cut off?”, *Blog Post Bruegel*, Bruselas, Bruegel. Disponible en: <https://www.bruegel.org/2022/03/can-europe-manage-if-russian-oil-and-coal-are-cut-off>.
- NACIONES UNIDAS (2022): Resolución ES-11/1 de la Asamblea General “Agresión contra Ucrania”, A/RES/ES-11/1, 2 de marzo de 2022, adoptada conforme al procedimiento “Unidos por la Paz”, Nueva York.
- NOLTE, D. (2021): “From the summits to the plains: The crisis of Latin American Regionalism”, *Latin American Policy*, nº 12(1), pp. 181-192.
- NOVAKY, N. (2020): “The Strategic Compass. Charting a New Course for the EU’s Security and Defence Policy”, Wilfried Martens Centre for European Studies, diciembre.
- NTOUSAS, V. (2021): “Facing the risks: strategic autonomy in practice”, *The Progressive Post: Strategic Autonomy: opportunities and pitfalls*, nº 17.
- ORTEL, J.; TOLLMANN, J. y TSANG, B. (2020): “Climate superpowers: how the EU and China can compete and cooperate for a Green Future”, *ECFR Policy Brief*, European Council on Foreign Relations, diciembre.

- OCDE (2021): *Latin American Economic Outlook 2021: Working Together for a Better Recovery*, París, OECD Publishing.
- OTAN (2021): “Brussels Summit Communiqué”, tras la reunión del Consejo Atlántico, 14 de junio. Disponible en: https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_185000.htm?selectedLocale=en.
- QUENCEZ, M. (2021): “The US cannot escape the European strategic autonomy debate”, *The Progressive Post: Strategic Autonomy: opportunities and pitfalls*, nº 17.
- REDCLARA (2021): “Bella-T”. Disponible en: <https://www.redclara.net/index.php/es/proyectos/en-ejecucion/bella-t> (consultado el 22 de noviembre de 2021).
- RODRÍGUEZ, E. M. (2021): “América Latina: competencia geopolítica, regionalismo y multilateralismo”, *Documentos de Trabajo*, nº 53 (2ª época), Madrid, Fundación Carolina.
- RUANO, L. y SALTALAMACCHIA, N. (2021): “Latin American and Caribbean Regionalism during the Covid-19 Pandemic: Saved by Functionalism?”, *The International Spectator*, nº 56 (2), pp. 93-113.
- SANAHUJA, J. A. (2018): “Crisis de globalización, crisis de hegemonía: un escenario de cambio estructural para América Latina y el Caribe”, en SERBIN, A. (ed.): *América Latina y el Caribe frente a un Nuevo Orden Mundial: Poder, globalización y respuestas regionales*, CRIES-Icaria, pp. 37-68.
- (2021a): “Pacto Verde y ‘Doctrina Sinatra’”, *Nueva Sociedad*, nº 291, Buenos Aires, enero-febrero.
- (2021b): “Pacto Verde Europeo: el giro ambiental de un actor global”, en *Anuario CEIPAZ 2020-2021. El mundo después de la pandemia: enfrentar la desigualdad y proteger el planeta*, Madrid, CEIPAZ, pp. 69-96.
- (2022): “El Pacto Verde, *NextGenerationEU* y la nueva Europa geopolítica”, *Documentos de Trabajo*, nº 63 (2ª época), Madrid, Fundación Carolina.
- SANAHUJA, J. A. y RODRÍGUEZ, J. D. (2021): “El Acuerdo Mercosur-Unión Europea: escenarios y opiniones para la autonomía estratégica, la transformación productiva y la transición social y ecológica”, *Análisis Carolina*, nº 20, Madrid, Fundación Carolina.
- SANAHUJA, J. A. y VERDES-MONTENEGRO, F. J. (2015): “Nuevos instrumentos de cooperación en gestión de crisis entre América Latina y la Unión Europea: riesgos y oportunidades”, *Documento de Opinión del IEEEE*, nº 118, Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE), Madrid.
- (2018): “Estrategias de seguridad y desarrollo: discursos securitarios en la Unión Europea, Estados Unidos y España”, en *Anuario CEIPAZ 2017-2018. Derechos humanos y seguridad internacional: amenazas e involución*, Madrid, CEIPAZ, pp. 63-97.

- SANAHUJA, J. A.; STEFANONI, P. y VERDES-MONTENEGRO, F. J. (2022): “América Latina frente al 24-F ucraniano: entre la tradición diplomática y las tensiones políticas”, *Documentos de Trabajo*, nº 62 (2ª época), Madrid, Fundación Carolina.
- SANDBU, M. (2022): “The case for joint European energy procurement is irresistible”, *Financial Times*, 27/03/2022.
- SEAE (2021): “Strategic Compass for Security and Defence - For a European Union that protects its citizens, values and interests and contributes to international peace and security, nº 1169, Bruselas, 9 de noviembre.
- THE ECONOMIST (2021): “How the pandemic changed the global economy”, The Economist Intelligence Unit, EUI.
- TOCCI, N. (2020): “Autonomía europea y vínculo transatlántico: dos caras de la misma moneda”, *Política Exterior*, Madrid. Disponible en: <https://www.politicaexterior.com/autonomia-europea-y-vinculo-transatlantico-dos-caras-de-la-misma-moneda/> (consultado el 21 de noviembre de 2020).
- UNIÓN EUROPEA (2003): “Una Europa segura en un mundo mejor. Estrategia Europea de Seguridad”, Bruselas, 12 de diciembre.
- (2016): “Una visión común, una actuación conjunta: una Europa más fuerte. Estrategia global para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea”, Bruselas, Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), junio.
- VAN MIDDELAAR, L. (2021a): “El despertar geopolítico de Europa”, *Le Grand Continent*, 15 de abril. Disponible en: <https://legrandcontinent.eu/es/2021/04/15/el-despertar-geopolitico-de-europa/>.
- (2021b): “Un espace politique et public européen s’est créé au fil des crises”, entrevista realizada por Isabelle Marchais para *Entretiens d’Europe*, nº 108, Fundación Robert Schuman, 2 de noviembre. Disponible en: <https://www.robert-schuman.eu/fr/entretiens-d-europe/0108-un-espace-politique-et-public-europeen-s-est-cree-au-fil-des-cries>.
- VERDES-MONTENEGRO, F. J. (2018): “La (de)securitización en Unasur (2008-2016): Suramérica construyendo su dimensión en seguridad regional”, Tesis doctoral dirigida por JOSÉ ANTONIO SANAHUJA, Universidad Complutense de Madrid.

6. Interregionalismo y Acuerdos de Asociación UE-América Latina y el Caribe

Arancha Gómez Arana

Senior Lecturer de Relaciones Internacionales en la Northumbria University

1. Introducción

Los acuerdos entre la Unión Europea (UE) y los grupos regionales en América Latina y el Caribe se han desarrollado de una forma casi simultánea y con ciertas similitudes desde los años noventa, pero también con diferencias que tienen que ser entendidas atendiendo al contexto de cada grupo. La Comunidad Andina, por ejemplo, desarrolló conversaciones con la UE cuando todavía no había consenso entre los países andinos sobre un posible acuerdo de libre comercio (Nieto y De la Cruz Guerrero, 2019); consecuentemente, los acuerdos no se desarrollaron como grupo con la UE. Mientras, en el caso del Mercado Común Centroamericano, el Acuerdo de Asociación con la Unión se negoció, y se firmó en 2010 con una sola voz, incluyendo a Panamá debido al contexto regional y nacional (Gómez Arana, 2015).

En los años noventa y hasta 2007, los acuerdos se realizaban bajo un contexto económico optimista para Europa (aunque no tanto para América Latina y el Caribe) y los motivos para la UE eran más políticos que económicos. La Unión desarrollaba sus relaciones exteriores en un contexto de estabilidad mundial después del fin de la Guerra Fría, aprovechando que los países en América Latina acababan de pasar la ola de (re)democratización y mostraban un interés renovado en la integración regional. Todo esto facilitaba a la UE desarrollar acuerdos con muchos países a la vez, y fomentar el tipo de integración regional

que se da en Europa para crear interdependencia y estabilidad. La UE no tenía mucho interés económico por estos acuerdos, por lo que gozaba de un poder de negociación considerable; América Latina y el Caribe nunca había sido una prioridad para la UE ni generaba demasiado interés en muchos países europeos (Gómez Arana, 2017). Con una UE cada vez más numerosa, y con un poder económico aumentando hasta 2007, la posición negociadora no podía ser más ventajosa para la Unión.

En 2021, las circunstancias son completamente diferentes para la UE y para América Latina. La crisis de 2008 y el auge de China han creado problemas estructurales de difícil solución, debido en parte a la falta de atención de la UE a América Latina. Si Argentina necesita financiación o inversiones sabe que China puede ayudarla, y eso afecta al debate ideológico que conlleva estar cerca de este país asiático en comparación con Estados Unidos y Europa (*El País*, 2021a). China también está ahora presente en sectores estratégicos en los que antes no estaba, como por ejemplo en la venta de las vacunas para la pandemia debido a que los proveedores occidentales no cumplen con el suministro acordado (*El País*, 2021a). China cedió el 70% de las vacunas a América Latina (*El País*, 2021b).

A esto hay que añadir el proteccionismo y unilateralismo que impulsó la Administración Trump, y su cercanía a Bolsonaro, que conjuntamente han añadido presión hacia Europa y América Latina y el Caribe. Todo esto ha creado la necesidad de desarrollar más acuerdos con América Latina, o mejorar los existentes, en el ámbito económico para evitar una mayor dependencia respecto de China, y para superar el legado de la crisis financiera y la crisis del euro en Europa. Además, en el terreno político, la UE se ve en la necesidad de defender los valores que antes se daban por hecho en los países de Europa y América: a favor del multilateralismo, el libre comercio y los gobiernos progresistas (antipopulismo). Pero hay otros factores más recientes que se tienen que tener en cuenta: el Brexit, la pandemia y el ambicioso Pacto Verde de la UE. Por último, América Latina está sufriendo un retroceso de las clases medias con niveles de desigualdad extremos y mucha pobreza, que han incrementado las protestas sociales, y puede que aumente el nivel de deuda en la región (*El País*, 2021b).

Cuando la pandemia llegó al continente europeo, la UE ya estaba buscando soluciones para promover políticas exteriores que defendieran sus valores, pero la crisis económica creada por el coronavirus la ha colocado en una situación sin precedentes desde un punto de vista económico y político, además de la presión añadida de los gobiernos populistas con niveles de euroescepticismo tan

altos que provocaron, en el caso del Reino Unido, su salida. Mientras, América Latina y el Caribe ha visto como —además de los problemas económicos, como en Argentina, o políticos, como en Brasil, a lo que se agrega la reciente crisis en Haití—, ha aumentado su dependencia de China, y no solo a nivel económico, sino también político. La inversión de China en América Latina entre 2007 y 2017 llegó a 250.000 millones de dólares (Farah y Babineau, 2019). Esta política de inversión en la región está unida al interés de China por acceder a sus recursos naturales (Brand *et al.*, 2015). El país asiático también ha invertido más de 100.000 millones de dólares en préstamos a América Latina (2018). Y aunque su adhesión al Banco Interamericano de Desarrollo (BID) fue frenada inicialmente por Estados Unidos en 2008 (Jenkins, 2018), al final consiguió unirse, y ahora se relaciona con otras organizaciones como el Mercosur, la Alianza del Pacífico y la Organización de Estados Americanos (OEA) (Santander, 2020). China explicó en 2017 —cuando recibió al presidente de Argentina— que América Latina es considerada una extensión natural de su Iniciativa de la Franja y la Ruta (Farah y Babineau, 2019). Además, el país asiático está creando una relación tecnológica con los países del Mercosur y ya tiene una base satelital en la Patagonia (*El País*, 2021a).

La UE necesita a América Latina, y viceversa, y la pandemia ha generado una oportunidad muy especial para superar antiguas barreras para el comercio creadas por motivos políticos y para acercar sus políticas entre ellos y en relación a otros países. Este Documento de trabajo busca presentar las diferentes situaciones en las que se encuentran los países de América Latina y el Caribe, y de la UE a consecuencia de los acuerdos desarrollados entre ellos. Asimismo, sugiere que un comercio más ventajoso entre ambas regiones ayudaría a reforzar las posiciones políticas a escala internacional y regional en los dos lados del Atlántico, y sobre todo en relación a otros países como China.

2. Unión Europea-Mercosur

El Mercado Común del Sur/Sul (Mercosur/Mercosul) fue creado en 1991 con el Tratado de Asunción, e incluía como miembros fundadores a Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, a los que se unió Venezuela en 2006, cuando Paraguay fue temporalmente suspendida debido a problemas democráticos internos, lo que ayudó a superar el rechazo de ese país a la adhesión (Gómez Arana, 2017). El Protocolo de adhesión de Bolivia se firmó en 2015, pero todavía está en proceso

de acceso (Mercosur, 2021). El Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático, creado en 1998 por el Mercosur, exige como condición esencial la existencia de instituciones democráticas (Mercosur, 2017). Desde abril de 2017, el Mercosur trató de tener consultas con Venezuela siguiendo el Protocolo de Ushuaia a consecuencia de la interrupción del orden democrático en el país gobernado por Maduro (Mercosur, 2017). Pero estas consultas no fueron aceptadas por Venezuela, y el Mercosur decidió suspender al país de los derechos y obligaciones como miembro de este grupo en agosto de 2017 (Mercosur, 2017). Y aunque Venezuela no participa del Acuerdo de Asociación con la UE, la crisis del país está afectando a otros miembros del Mercosur.

Las condiciones en Brasil no son como las de Venezuela, pero en los últimos años y desde que Bolsonaro es presidente, se está produciendo inestabilidad política. Aun así es muy improbable que Brasil sea suspendido del Mercosur. Sin embargo, la forma de gestionar la pandemia en Brasil ha creado problemas con Argentina y otros vecinos. El comportamiento de los presidentes siempre ha tenido una gran influencia en las tensiones interregionales. En particular, Bolsonaro ha provocado mucha tensión con sus cambios en política exterior (Saraiva y Silva, 2019), hasta el punto de que se le considera el “Trump tropical” (Weizenmann, 2019) por sus similitudes con el antiguo presidente de Estados Unidos —por ejemplo, por sus controvertidas declaraciones en relación al coronavirus—. Al comienzo de la pandemia, el presidente de Argentina afirmó que Brasil era de por sí un riesgo por la cantidad de casos que tenían, y el presidente de Paraguay lo consideró la principal amenaza de la pandemia (Frenkel, 2020). Al final, muchos países cerraron las fronteras con Brasil, y Fernández ha declarado públicamente que Bolsonaro no es un ejemplo a seguir (BBC, 2020). Pero hay otros problemas ideológicos. Antes de que Fernández se convirtiera en el presidente de Argentina, Bolsonaro ya lo criticó y dijo que dejaría el Mercosur si ganaba las elecciones, pero no lo hizo. De hecho, el acuerdo con la UE se firmó con él como presidente de Brasil promoviendo el pacto. La agenda de Bolsonaro es, al mismo tiempo, ideológica y pragmática (Saraiva y Silva, 2019). Considerando la caída del comercio exterior del Mercosur con la pandemia —un descenso que no se veía desde 2016, como se observa en la Tabla 1—, es de esperar una actitud constructiva en relación a la implementación de este acuerdo.

Las tensiones entre Brasil y Argentina no son nuevas, pero recientemente han tomado un cariz que no se veía desde los años ochenta. El acercamiento final de los dos países más grandes de América Latina se desarrolló a mediados de esa década, cuando la democracia se reinstauró y se establecieron debates

**TABLA 1. Comercio internacional del Mercosur
en millones de euros y en porcentaje de crecimiento, 2010-2020**

Año	Importaciones	Exportaciones	Comercio total
2010	168.196	179.494	347.690
2011	202.754 (20,6%)	215.308 (20%)	418.062 (20,2%)
2012	217.488 (7,3%)	224.447 (4,2%)	441.935 (5,7%)
2013	227.385 (4,6%)	214.437 (-4,5%)	441.822 (-0,0%)
2014	217.408 (-4,4%)	201.885 (-5,9%)	419.293 (-5,1%)
2015	204.494 (-5,9%)	205.861 (2,0%)	410.355 (-2,1%)
2016	167.226 (-18,2%)	201.210 (-2,3%)	368.436 (-10,2%)
2017	183.471 (9,7%)	223.213 (10,9%)	406.684 (10,4%)
2018	200.946 (9,5%)	235.522 (5,5%)	436.468 (7,3%)
2019	200.932 (-0,0%)	240.583 (2,2%)	441.515 (1,2%)
2020	176.032 (-12,4%)	220.5648 (-8,3%)	396.680 (-10,2%)

Fuente: Comisión Europea (2021a).

sobre cooperación en el área de energía nuclear (Gómez Arana, 2017). La cooperación sobre su uso pacífico entre Argentina y Brasil se ve reflejada en las declaraciones conjuntas que incluyen la de Foz de Iguazú en 1985, seguida de la de Brasilia en 1986, la de Viedma en 1987, etc. (Cepeda Benavides, 2016). Fue durante el conflicto de las Malvinas (1982) cuando Brasil tomó la posición de Argentina, lo que señaló un acercamiento entre ambos países (Gómez Saraiva y Tedesco, 2003) y esta lealtad también se ha visto cuando el acuerdo con la UE no salía adelante por Argentina.

Este contexto facilitó la creación del Mercosur, pero las razones de su existencia son claras: i) La transición o regreso a la democracia en América del Sur; ii) El cambio de un modelo económico proteccionista a un modelo más abierto, y iii) Una política exterior de inclusión en el sistema internacional. Todo esto contribuye a entender por qué enseguida el Mercosur quiso desarrollar acuerdos con la UE y lo consiguió. Varios países europeos se podrían ver reflejados

en esos tres cambios, en particular Portugal y España en los años ochenta, y países de Europa del Este en los noventa. Y casualmente (o no), el acuerdo que el Mercosur firmó en junio de 2019 con la Unión se alcanzó debido a la necesidad de reforzar estos valores por ambas partes, no solo por parte de América Latina. La UE y el Mercosur enviaron un mensaje de rechazo al proteccionismo, y de disponibilidad para comerciar y negociar respetando normas y altos estándares (Comisión Europea, 2019). El pacto entre la UE y el Mercosur se anunció en el 20 aniversario del inicio de su negociación y cuando estaban atendiendo la reunión del G20 en Japón, lo que conllevó un mensaje político muy significativo al mundo (Sanahuja y Rodríguez, 2022). La UE se presentaba con ese acuerdo como el defensor del comercio libre después de casi tres años de gobierno de Trump, la cual promovía el proteccionismo, y con países como China acercándose al Mercosur, lo que hace este acuerdo más importante para la UE (*El País*, 2021a). A través de él, se constata que la UE tiene la necesidad de promover la democracia y modelos económicos abiertos, e interés por mantener su posición mundial para rebatir los movimientos nacionalistas y proteccionistas que tanto éxito tuvieron en 2016, en particular con la victoria de Donald Trump y el referéndum a favor del Brexit, además del imparable ascenso global de China.

Como se ve en la Tabla 2, China es con diferencia el país que más comercia con el Mercosur, casi tanto como la UE y Estados Unidos juntos. La Unión está perdiendo influencia en el Mercosur en beneficio de China, sobre todo en la exportación de materias primas (*El País*, 2021a). China también ha invertido en la región, y Brasil se situó en el quinto lugar de estas inversiones de 2008 a 2018 (*El País*, 2021a); la región es más importante desde que la tensión entre Estados Unidos y China ha aumentado (*El País*, 2021b). China es ahora el principal comerciante con Brasil, dejando a Estados Unidos en segunda posición debido a la gran producción de soja del país; Argentina también es un gran productor de este alimento (Jenkins, 2018).

Por eso es crucial que el acuerdo entre la UE y el Mercosur salga adelante. Con el acuerdo será más fácil para el Mercosur exportar a la Unión integrando sus industrias en las cadenas de valores europeas, ayudando a diversificar las economías mercosureñas y a depender menos de ciertas exportaciones (Comisión Europea, 2019). El acuerdo también facilitaría la creación de un ambiente de negocios favorable para el Mercosur en la UE (Comisión Europea, 2019). Se intenta que las empresas europeas hagan frente a menos barreras debido al alto grado de proteccionismo en el Mercosur, y a diferentes regulaciones y estándares en algunas áreas en un mercado de más de 260 millones de personas (Comisión Europea, 2019).

TABLA 2. Los países comerciantes más importantes con el Mercosur en 2020

País	Importaciones	País	Exportaciones	País	Comercio total
China	43.924 (25%)	China	65.639 (29,7%)	China	109.563 (27,6%)
UE27	32.042 (18,2%)	UE27	31.693 (14,4%)	UE27	63.735 (16,1%)
EE.UU.	27.828 (15,8%)	EE.UU.	22.460 (10,2%)	EE.UU.	50.288 (12,7%)
India	4.741 (2,7%)	Chile	6.525 (3,0%)	Chile	9.859 (2,5%)
Corea del Sur	4.329 (2,5%)	India	4.899 (2,2%)	India	9.640 (2,4%)
Japón	4.296 (2,4%)	Vietnam	4.554 (2,1%)	Corea del Sur	8.402 (2,1%)
México	3.988 (2,3%)	Canadá	4.153 (1,9%)	Japón	8.312 (2,1%)
Chile	3.335 (1,9%)	Corea del Sur	4.072 (1,8%)	México	7.856 (2,0%)
Vietnam	2.944 (1,7%)	Japón	4.017 (1,8%)	Vietnam	7.498 (1,9%)
Rusia	2.855 (1,6%)	México	3.868 (1,8%)	Canadá	6.160 (1,6%)

Fuente: Comisión Europea (2021a).

Sin embargo, hay varios problemas en ambas partes que pueden hacer peligrar el éxito de este acuerdo. El rechazo de Francia está siendo público como lo fue cuando se negoció por primera vez hace más de 15 años (Gómez Arana, 2017). Ahora se basan en un informe independiente que afirma que el acuerdo incrementaría la deforestación además de los gases de efecto invernadero en el Mercosur y plantean a estos países exigencias en dicha materia (*France24*, 2020). En julio de 2019, ya hubo quejas de los agricultores franceses en contra de este acuerdo porque les perjudicaba económicamente, y en agosto de ese mismo año Macron avisaba que podría vetarlo por diversos motivos, incluidos los incendios del Amazonas (*France24*, 2020). El acuerdo conllevaría la deforestación progresiva de unas 700.000 hectáreas para poder conseguir espacio para el pastoreo que implicaría un aumento de la venta de carne bovina del 4% (*France24*, 2020). Esto aumentaría los gases de efecto invernadero, que supera-

rían los límites acordados en el Acuerdo de París (*France24*, 2020). Irlanda y Francia, algunos miembros del Parlamento Europeo y organizaciones civiles han manifestado sus dudas por ese motivo (*Euractiv*, 2021c). Aunque el sector ganadero es importante para Irlanda, un representante del país afirmó que esa no es la razón principal que objetar al acuerdo (*Euractiv*, 2021c). Las expectativas con el Mercosur son las que también espera la UE con China, tras el pacto de principio sobre inversiones en diciembre, alcanzado después de negociar durante siete años (*Euractiv*, 2021a).

Pero para la comisión a cargo del informe no se puede perder la oportunidad de conseguir compromisos en las partes “medioambientales, sanitarias y sociales” (*France24*, 2020). En Bruselas, en marzo de 2021, hubo una manifestación en contra del acuerdo por parte de grupos ecologistas (*El País*, 2021c). Y Macron y Bolsonaro son protagonistas de una tensión entre sus países desde los incendios del Amazonas, a lo que el presidente de Brasil respondió diciendo que los incendios ocurren todos los años, poniendo a su país de ejemplo en la defensa medioambiental (*France24*, 2020). El acuerdo, por lo demás, traería un gran beneficio económico a Francia con unas exportaciones al Mercosur de unos 9.000 millones de euros (*France24*, 2020).

Austria —en cuyo gobierno están Los Verdes— puede que obstaculice el avance que Bruselas esperaba del acuerdo durante la presidencia portuguesa de la UE, debido al impacto en el Amazonas, usando el mencionado informe para pedir más garantías al Mercosur, como Francia (*El País*, 2021c). Otros países que están en contra del acuerdo sin modificar son Irlanda, Bélgica y Luxemburgo, e incluso Merkel planteó dudas sobre su implementación (*France24*, 2020). Las ONG también piden que se cancele el acuerdo por su efecto en el medio ambiente y en los derechos humanos (*France24*, 2020). El acuerdo con el Mercosur podría crear precedentes negativos en otros pactos que la UE desarrolle, y cuestionar el liderazgo de los europeos en materia de medio ambiente tras haber presentado el Pacto Verde Europeo (*Euractiv*, 2021b). Sin modificaciones, el acuerdo del Mercosur, según expertos en medio ambiente, simbolizaría que la UE prioriza la parte comercial por encima del clima y los problemas sociales (*Euractiv*, 2021b). El acuerdo, tal y como está ahora, no ofrece compromisos claros ni garantías para su implementación (*Euractiv*, 2021b).

La Comisión Europea ha publicado en 2021 un informe del impacto que el acuerdo tendría (Comisión Europea, 2021g). Los principales aspectos que se estudian son el económico, el social, los derechos humanos y el medio ambiente. Según el informe, el efecto sería positivo para ambas regiones, podría contribuir

a salir de la crisis económica que ha traído el virus y, además, reforzaría las relaciones entre las dos regiones basándose en los valores en común. El informe señala que el sector agrícola europeo se beneficiará de este pacto incrementando sus exportaciones a Sudamérica, mientras que con las políticas apropiadas se podría impedir el gran impacto que se produciría en el grado de deforestación de países del Mercosur. Es importante subrayar que la Comisión ha clarificado que necesita un nivel de compromiso de los países del Mercosur antes de proponer el acuerdo al Consejo y al Parlamento para que finalice y se firme (Comisión Europea, 2021g). Bruselas no quiere perder su posición en esta región y está intentando buscar soluciones, pero hasta las elecciones francesas de 2022 posiblemente no tendrá éxito (*El País*, 2021c). En Europa también se sospecha que bajo la ideología verde se esconde una política proteccionista (*El País*, 2021c). Bruselas intenta con este acuerdo poder competir con China —que está muy presente en la región— y está en contacto con el Mercosur para ver qué otros compromisos pueden adoptar para convencer a los países europeos reticentes (*El País*, 2021c). A pesar de que hay Estados europeos en contra del acuerdo, también los hay a favor, como España, Portugal y los países nórdicos (*El País*, 2021b).

La antigua ministra de Asuntos Exteriores de España, González Laya, sugirió, cuando visitó Brasil en mayo de 2021, que España estaba a favor de incluir en el acuerdo un protocolo que incorporase compromisos en el área de deforestación, con la intención de conseguir que Austria y Francia avanzasen en el acuerdo (*El País*, 2021d). El presidente de España también pidió a la Comisión Europea que se apresurara a desbloquear la situación, y González Laya explicó que el acuerdo, comparado con todos los que ha firmado la UE, incluye el mejor capítulo en el área de sostenibilidad (*El País*, 2021d). Sánchez está pidiendo a la Comisión que proponga una solución concreta en materia de desarrollo sostenible y argumenta que el Mercosur está dispuesto a colaborar, todo con la intención de avanzar sin tener que reabrir el proceso durante la presidencia portuguesa (*El País*, 2021d). Considerando las elecciones de Alemania en septiembre de 2021 y las de Francia y Brasil en 2022, los esfuerzos para finalizar el acuerdo puede que se pospongan, especialmente con el auge de la extrema derecha y Los Verdes en Francia (*El País*, 2021c). Si la firma se hace por separado para la parte comercial y la política, se podría evitar la necesidad de unanimidad y la aprobación de los parlamentos regionales, como sucedió en el Parlamento de Valonia en 2016 con el acuerdo con Canadá (*El País*, 2021c). Si el acuerdo no se implementa, según algunos expertos, la beneficiada sería China (*Euractiv*, 2021b).

3. Unión Europea-Caribe

El acuerdo económico entre el Foro del Caribe (Cariforum, por sus siglas en inglés) y la UE se firmó en octubre de 2008, e incluye a Antigua y Barbuda, Barbados, Belice, Las Bahamas, Granada, Guyana, Jamaica, Dominica, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, San Cristóbal y Nieves, Trinidad y Tobago, República Dominicana y Surinam (Comisión Europea, 2021h). Haití lo firmó un año más tarde pero aún no se ha ratificado (Comisión Europea, 2021h). Las principales exportaciones del Caribe a la UE son del sector industrial —como coches, barcos y piezas de vehículos—, mientras que las exportaciones de la UE son combustible, productos mineros y productos agrícolas como plátanos, azúcar o ron (Comisión Europea, 2021h).

La implementación del acuerdo fue difícil en parte debido a problemas de capacitación técnica, la falta de una lista de prioridades y los complejos sistemas de toma de decisión en Cariforum (Montoute *et al.*, 2017). Los problemas de integración institucional de la Comunidad del Caribe (CARICOM, por sus siglas en inglés) y las diferentes agendas políticas y económicas de sus países han afectado a la política exterior.

El comercio entre los países caribeños y la UE se ha desarrollado de una forma asimétrica para que beneficie a Cariforum, que puede exportar a Europa sin trabas mientras que sus importaciones están más protegidas (Comisión Europea, 2021i). El acuerdo también facilita la venta de servicios caribeños en la UE, incluidos servicios artísticos que conllevan viajes a Europa (Comisión Europea, 2021i). La ayuda de la UE también se ve reflejada en el ámbito de la asistencia técnica, y la construcción de capacidades necesarias en áreas como la recaudación de impuestos o ayuda con los requisitos europeos en salud, seguridad y medio ambiente (Comisión Europea, 2021i). La UE también está ayudando a crear un mercado único y económico en la República Dominicana y Haití contribuyendo a la integración en CARICOM (Comisión Europea, 2021i). Pero a la vez, el Caribe, como miembro de los Estados de África, el Caribe y el Pacífico (ACP), puede beneficiarse de dos aspectos: el financiamiento europeo hacia estos Estados y el diálogo político, algo de lo que América Latina, al no ser miembro de ACP, no se beneficia (Montoute *et al.*, 2017).

Como se observa en la Tabla 3, estos países han sufrido la pandemia considerablemente. Y CARICOM no puede competir con el atractivo de economías importantes como México o Brasil atrayendo inversión extranjera y como socios de la UE (Montoute *et al.*, 2017).

La integración entre el Caribe y América Latina es complicada debido a problemas de infraestructura y de transporte. También hay una falta de información porque los países del CARICOM no informan sobre los países latinoamericanos y viceversa, y existen barreras lingüísticas (se propuso que Jamaica tuviera como segundo idioma el español, pero no hubo recursos suficientes para implementarlo) (Montoute *et al.*, 2017). Además, la dependencia del comercio con Estados Unidos es incuestionable, como se constata en la Tabla 4.

TABLA 3. Comercio internacional entre países caribeños del grupo ACP y el resto del mundo (millones de euros y porcentaje de crecimiento)

Año	Importaciones	Exportaciones	Comercio total
2010	31.817	16.337	48.154
2011	35.796 (12,5%)	20.677 (26,6%)	56.473 (17,3%)
2012	40.889 (14,2%)	20.431 (-1,2%)	61.321 (8,6%)
2013	39.985 (-2,2%)	23.627 (15,6%)	63.612 (3,7%)
2014	40.395 (1%)	23.871 (1%)	64.266 (1%)
2015	49.978 (23,7%)	19.796 (-17,1%)	69.774 (8,6%)
2016	48.757 (-2,4%)	17.348 (-12,4%)	66.105 (-5,3%)
2017	49.352 (1,2%)	18.245 (5,2%)	67.597 (2,3%)
2018	49.122 (-0,5%)	20.772 (13,9%)	69.895 (3,4%)
2019	50.193 (2,2%)	19.790 (-4,7%)	69.983 (0,1%)
2020	43.006 (-14,3%)	18.577 (-6,1%)	61.583 (-12%)

Fuente: Comisión Europea (2021b).

Con el Brexit, los seis territorios británicos de ultramar están en una situación especial. El acuerdo también contribuye a generar más integración en Cariforum —al hacer más fáciles las exportaciones de bienes y servicios entre todos los países del grupo— y a crear conexiones directas con las cuatro regiones francesas y los siete territorios británicos de ultramar, el francés y los seis holandeses (Comisión Europea, 2021i). El que el Reino Unido haya salido de la UE hace

TABLA 4. Lista de principales comerciantes entre países caribeños del grupo ACP y el resto del mundo (millones de euros y porcentaje de crecimiento)

País	Importaciones	País	Exportaciones	País	Comercio total
EE.UU.	16.864 (39,2%)	EE.UU.	8.771 (47,2%)	EE.UU.	25.635 (41,6%)
China	6.387 (14,9%)	UE27	2.147 (11,6%)	UE27	7.978 (13%)
UE27	5.830 (13,6%)	Canadá	1.018 (5,5%)	China	6.943 (11,3%)
Brasil	1.645 (3,8%)	Suiza	1.015 (5,5%)	Canadá	1.890 (3,1%)
México	1.340 (3,1%)	Emiratos Árabes Unidos	806 (4,3%)	Brasil	1.867 (3,0%)
Canadá	872 (2%)	China	556 (3%)	México	1.540 (2,5%)
Japón	835 (1,9%)	Reino Unido	396 (2,1%)	Suiza	1.394 (2,3%)
Reino Unido	566 (1,3%)	Venezuela	293 (1,6%)	Reino Unido	961 (1,6)
Colombia	538 (1,3%)	Panamá	266 (1,4%)	Japón	882 (1,4%)
Turquía	505 (1,2%)	India	261 (1,4%)	Emiratos Árabes Unidos	835 (1,4%)

Fuente: Comisión Europea (2021b).

que los países del Caribe no independiente sean más necesarios para todo el Caribe en conjunto en su relación con la Unión (Montoute *et al.*, 2017). Los acuerdos entre varios Estados de América Latina y el Reino Unido se han desarrollado dentro del contexto del Brexit. Perú y el Reino Unido firmaron su acuerdo de comercio en mayo de 2019 (Andina, 2021). Los acuerdos de los que el Reino Unido era parte como miembro de la UE perdieron su efecto el 1 de enero de 2021, pero otros que se observan en la Tabla 5 se implementaron el mismo día (gov.uk). El Reino Unido ha intentado reproducir los acuerdos comerciales que previamente les incluían para dar continuidad al comercio británico (gov.uk). La Tabla 5 muestra que algunos no han sido ratificados, pero se están usando provisionalmente o se han articulado mecanismos que actúan como puente para propiciar continuidad (gov.uk).

TABLA 5. Acuerdos entre el Reino Unido y países de América Latina y el Caribe después del Brexit

Acuerdo	País	Entrada de acuerdo en efecto	Total comercio británico en 2020 (en millones de libras esterlinas)
Países andinos	Colombia	Mecanismo puente	2.018 (total para los países andinos)
Países andinos	Ecuador y Perú	Ratificado al completo	2.018 (total para los países andinos)
Bloque de comercio con Cariforum	Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Dominica, República Dominicana, Grenada, Guyana, Jamaica, San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Surinam, y Trinidad y Tobago	Aplicación provisional	2.897 (total del bloque)
América Central	Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá	Ratificado al completo	1.236 (total para Centroamérica)
Chile	Chile	Ratificado al completo	1.360
México	México	Ratificado al completo	3.638

Fuente: Gov.uk (2021).

Estos acuerdos entre el Reino Unido y el Caribe demuestran la urgencia de los países occidentales de continuar o aumentar el número de acuerdos comerciales, por pequeños que sean, debido a las consecuencias de la pandemia, además de por motivos políticos, considerando la historia del Caribe y el Reino Unido.

4. Unión Europea-Mercado Común Centroamericano

El primer acuerdo de asociación entre la UE y un grupo regional de América Latina se estableció hace más de 10 años con el Mercado Común Centroamericano (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá). Las negociaciones comenzaron en 2007 y concluyeron en 2010, un tiempo récord

comparado con el Mercosur. Para 2012 había sido firmado por todos los participantes (Comisión Europea, 2021j). La parte comercial se implementó provisionalmente a partir de agosto de 2013 con Honduras, Nicaragua y Panamá, mientras que para El Salvador y Costa Rica lo hizo desde octubre de 2013, y para Guatemala a partir de diciembre de 2013 (Comisión Europea, 2021j).

El acuerdo hizo que Panamá se beneficiara, al ser incluido en él a pesar de no ser miembro de este Mercado Común (Gómez Arana, 2015). Por lo tanto, una de las consecuencias de este interregionalismo fue la integración de Panamá, hasta cierto punto. A través de la integración regional las diferencias reguladoras entre los países del Mercado Común Centroamericano se reducían, en particular en el sector servicios (Comisión Europea, 2011). Esto significa que los países centroamericanos se beneficiaron de un mercado europeo más liberalizado, de forma inmediata (sin periodo de transición)(Comisión Europea, 2011). El acuerdo da relevancia a políticas que conectan la parte comercial con las medioambientales y sociales (Comisión Europea, 2011). Se trata de un acuerdo de desarrollo sostenible que se despliega económicamente a través del comercio (Comisión Europea, 2011).

El acuerdo fue facilitado también por el hecho de que el grupo centroamericano ya había firmado uno con Estados Unidos, el cual había supuesto modificaciones de aspectos técnicos en el ámbito nacional que también eran requeridos por la UE (Gómez Arana, 2015). Por otro lado, el aumento también benefició a Centroamérica, al mejorar sus condiciones con la UE con respecto al Sistema Generalizado de Preferencias Plus (SGP+). El Acuerdo de Asociación sitúa a los dos mercados en posiciones de negociadores y, por lo tanto, en condición de retirarse si lo consideran apropiado (Gómez Arana, 2015). Con el SGP+, al ser una medida unilateral de la UE, el poder del Mercado Común Centroamericano era en cambio inexistente (Gómez Arana, 2015).

El acuerdo abre el mercado en ambas regiones y ayuda a mejorar el desarrollo sostenido, además de reforzar la integración política y económica a nivel regional en Centroamérica creando estabilidad (Comisión Europea, 2011). Los elementos clave incluyen:

- i) La erradicación de las barreras a productos manufacturados, y a productos agrícolas y del sector pesquero (Comisión Europea, 2011), aunque la liberalización se programaba de forma escalonada a lo largo de los años dependiendo del producto.

ii) Normas comunes de protección de derechos de propiedad intelectual y reconocimiento de indicaciones geográficas como champagne francés o whiskey escocés, lo que ayuda a los productores europeos (Comisión Europea, 2011).

iii) Impulso al movimiento de bienes en Centroamérica con una integración más desarrollada en el Mercado Común Centroamericano, reduciendo la carga administrativa para exportadores (Comisión Europea, 2011).

A continuación, la Tabla 6 muestra cómo la región ha sufrido comercialmente de forma extraordinaria debido a la pandemia.

**TABLA 6. Comercio entre Centroamérica (6) y el resto del mundo
(millones de euros y porcentaje de crecimiento)**

Año	Importaciones	Exportaciones	Comercio total
2010	34.538	15.446	49.983
2011	39.348 (13,9%)	17.573 (13,8%)	56.921 (13,9%)
2012	48.364 (22,9%)	20.024 (14,0%)	68.388 (20,2%)
2013	47.883 (-1,0%)	18.938 (-5,4%)	66.821 (-2,3%)
2014	48.144 (0,6%)	20.829 (10,0%)	68.974 (3,2%)
2015	54.563 (13,3%)	22.916 (10,0%)	77.479 (12,3%)
2016	52.724 (-3,4%)	20.829 (10,0%)	73.549 (-5,1%)
2017	54.878 (4,1%)	22.388 (7,5%)	77.266 (5,1%)
2018	55.865 (1,8%)	21.734 (-2,9%)	77.598 (0,4%)
2019	54.806 (-1,9%)	21.954 (1,0%)	76.761 (-1,1%)
2020	46.131 (-15,8%)	23.722 (8,1%)	69.853 (-9,0%)

Fuente: Comisión Europea (2021c).

No se debería olvidar el papel que China está adquiriendo en la zona. Panamá, debido a su posición estratégica, se está convirtiendo en la entrada a la Ruta de la Seda (Santander, 2020). Además, ha cambiado su posición en relación a Taiwán, al igual que Costa Rica y la República Dominicana, lo que afecta negati-

vamente a Estados Unidos (Santander, 2020). El Salvador y Panamá también han modificado su posición y, al igual que la República Dominicana, recibieron ayuda financiera y la consideración de futuras inversiones (Farah y Babineau, 2019). Costa Rica firmó un acuerdo de casi 2.000 millones de dólares en 2013, además de la implementación de su acuerdo económico en 2011 (Brand *et al.*, 2015).

**TABLA 7. Principales países comerciantes con Centroamérica en 2020
(millones de euros y porcentaje de crecimiento)**

País	Importaciones	País	Exportaciones	País	Comercio total
EE.UU.	17.865 (38,7%)	EE.UU.	11.996 (50,6%)	EE.UU.	29.862 (42,7%)
China	7.626 (16,5%)	UE27	4.407 (18,6%)	UE27	8.878 (12,7%)
México	4.847 (10,5%)	México	905 (3,8%)	China	8.418 (12,1%)
UE27	4.471 (9,7%)	China	792 (3,3%)	México	5.752 (8,2%)
Colombia	1.141 (2,5%)	Japón	529 (2,2%)	Japón	1.470 (2,1%)
Brasil	957 (2,1%)	República Dominicana	529 (2,2%)	Colombia	1.273 (1,8%)
Japón	941 (2,0%)	Reino Unido	439 (1,9%)	Brasil	1.130 (1,6%)
India	777 (1,7%)	Corea del Sur	386 (1,6%)	Corea del Sur	1.112 (1,6)
Corea del Sur	726 (1,6%)	Canadá	330 (1,4%)	India	898 (1,3%)
Chile	500 (1,1%)	Arabia Saudí	304 (1,3%)	Taiwán	746 (1,1%)

Fuente: Comisión Europea (2021c).

5. UE-Colombia, Perú y Ecuador

En 2011 la UE negoció un acuerdo de comercio con Perú y Colombia, que se firmó en 2012 y se implementó en marzo y agosto de 2013, respectivamente (Comisión Europea, 2021k). Colombia y Perú estaban más interesados que el resto de los países andinos en el acuerdo con la UE, y también había diferencias políticas entre los miembros de la Comunidad Andina, lo que dificultó un posible

acuerdo entre dos grupos (Rosales Nieto y De la Cruz Guerrero, 2019). El hecho de que Venezuela abandonara la Comunidad Andina y se uniera al Mercosur redujo el interés económico europeo en el Acuerdo de Asociación, aunque políticamente también se eliminaban otras barreras (Schade, 2022). En enero de 2017, Ecuador se unió después de concluir las negociaciones en 2014, y Bolivia —el otro miembro de la Comunidad Andina que se beneficia del SGP+— también puede unirse (Comisión Europea, 2021k). El acuerdo con Colombia, Perú y Ecuador abre los mercados de una forma gradual e incorpora una sección sobre desarrollo y comercio sostenible con compromisos en la defensa del medio ambiente con la intención de incluir en las conversaciones a la sociedad civil (Comisión Europea, 2021k). También suma cooperación en competitividad y en transferencia de tecnología, entre otros aspectos. Para la UE (y Estados Unidos), estos acuerdos son importantes para proteger las indicaciones geográficas, aunque marcas registradas de Estados Unidos ya existen en esos países, lo que ha creado un sistema conjunto (García, 2022).

Los acuerdos de libre comercio se desarrollaron con Colombia y Perú después de abandonar los planes iniciales de un Acuerdo de Asociación y el acuerdo comprensivo entre las dos regiones, la UE y la Comunidad Andina. Este resultado se debe explicar considerando no solo las políticas e intereses nacionales de los países envueltos en las negociaciones, sino el contexto en el que se desarrollaron y la influencia de los principales actores del comercio internacional tales como la UE y Estados Unidos (Schade, 2022). En estas negociaciones, el conflicto del comercio internacional de plátanos que se disputaba en la Organización Mundial del Comercio (OMC) supuso un obstáculo para las negociaciones de la UE con Ecuador y Colombia, después de que estos países se quejaran formalmente a la OMC en 2006 (Schade, 2022). Este conflicto afectó a otros Estados latinoamericanos. El Acuerdo Europeo con el Mercado Común Centroamericano (2010), solo se pudo efectuar después de llegar a un pacto en el conflicto bananero (2009) con la UE (Gómez Arana, 2015). La Unión prefería las relaciones con grupos regionales —como demuestran las negociaciones con el Mercosur o con el Mercado Común Centroamericano—, lo que conllevaba un nivel de integración regional considerable (Gómez Arana, 2017). Con las presidencias de Chávez en Venezuela y de Morales en Bolivia (2006), que se oponían a estos acuerdos —a la vez que Estados Unidos ofrecía pactos individuales a Colombia, Ecuador y Perú desde 2004—, era complicado ser optimista en cuanto a las posibilidades de un acuerdo de grupo con la UE (Schade, 2022).

En el caso de Colombia, el acuerdo de libre comercio que reformaba de alguna manera su agenda económica también estaba motivado por la intención de convertirse en miembro de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) (García, 2022). Colombia se arriesgaba a ser bloqueada por algún miembro de esta organización, por lo que negociar con el país era más fácil (García, 2022).

A continuación, la Tabla 8 refleja la necesidad de los países andinos de recuperarse de la pandemia a nivel comercial. Una vez más, la pérdida de comercio solo es comparable con la situación de 2016.

TABLA 8. Comercio de los países andinos (3), 2010-2020
(millones de euros y porcentaje de crecimiento)

Año	Importaciones	Exportaciones	Comercio total
2010	64.225	64.104	128.329
2011	79.182 (23,3%)	82.938 (29,4%)	162.120 (26,3%)
2012	93.204 (17,7%)	93.554 (12,8%)	186.759 (15,2)
2013	93.323 (0,1%)	88.721 (-5,2%)	182.044 (-2,5%)
2014	96.254 (3,1%)	83.703 (-5,7%)	179.958 (-1,2%)
2015	98.157 (2,0%)	73.324 (-12,4%)	171.481 (-4,7%)
2016	83.296 (-15,1%)	72.138 (-1,6%)	155.434 (-9,4%)
2017	88.793 (6,6%)	84.079 (16,6%)	172.872 (11,2%)
2018	94.355 (6,3%)	88.232 (4,9%)	182.587 (5,6%)
2019	100.814 (6,9%)	89.129 (1,0%)	189.943 (4,0%)
2020	82.192 (-18,5%)	72.155 (-19,0%)	154.347 (-18,7%)

Fuente: Comisión Europea (2021d).

El caso de Perú también es significativo, con más de 2.000 compañías empezando a exportar a la UE de forma conjunta creando cooperativas o individualmente (*Euractiv*, 2018a). Hay debate sobre si el acuerdo con la UE beneficia a Perú: la Asociación de Productores Lácteos del país señala el incremento en consumo de productos extranjeros en este sector, mientras que la Red Peruana

por una Globalización con Equidad (un “perro guardián” del comercio justo) afirma que el acuerdo es positivo, aunque ha remitido con otras organizaciones de Perú y europeas una queja a la Comisión Europea en contra del gobierno peruano por no cumplir con los pactos en relación a medio ambiente y trabajo (*Euractiv*, 2018a). Parece ser que el acuerdo con la UE ayuda a Perú a facilitar su entrada a la OCDE; de hecho, una delegación de miembros del Parlamento Europeo explicó que es importante vincular la pertenencia a la OCDE y los acuerdos de libre comercio, y que esta organización tiene expectativas en relación a los derechos de los trabajadores y su representación, algo que fue incluido en los acuerdos con Perú y Colombia (*Euractiv*, 2018a).

En la Tabla 9 se constata la mayor importancia de China con respecto a la UE. Pero su influencia no se limita solo al ámbito comercial: China ha desarrollado proyectos mineros en América Latina concentrados principalmente en Perú y Ecuador (Brand *et al.*, 2015). Considera a varios países socios estratégicos, como Brasil, Perú, Venezuela y México (Brand *et al.*, 2015), y ha firmado acuerdos de libre comercio con Chile en 2006, y con Perú y Costa Rica en 2010 (Brand *et al.*, 2015).

TABLA 9. Principales países comerciantes con el grupo andino (3) en 2020

País	Importaciones	País	Exportaciones	País	Comercio total
EE.UU.	21.289 (25,9%)	EE.UU.	16.832 (23,3%)	EE.UU.	38.122 (24,7%)
China	16.336 (19,9%)	China	16.543 (22,9%)	China	32.879 (21,3%)
UE27	10.954 (13,3%)	UE27	10.373 (14,4%)	UE27	21.326 (13,8%)
México	4.761 (5,8%)	Panamá	2.999 (4,2%)	Brasil	6.608 (4,3%)
Brasil	4.670 (5,7%)	Corea del Sur	2.561 (3,6%)	México	6.070 (3,9%)
Argentina	2.920 (3,6%)	Japón	2.485 (3,4%)	Japón	4.784 (3,1%)
Japón	2.299 (2,8%)	Chile	2.466 (3,4%)	Chile	4.606 (3,0%)
Chile	2.140 (2,6%)	Brasil	1.938 (2,7%)	Corea del Sur	3.894 (2,5%)
India	1.664 (2,0%)	Canadá	1.560 (2,2%)	Panamá	3.425 (2,2%)
Canadá	1.445 (1,8%)	Rusia	1.420 (2,0%)	Argentina	3.379 (2,2%)

Fuente: Comisión Europea (2021d).

La UE y el grupo andino se podrían beneficiar de acuerdos tan ambiciosos como los que Chile y México están renovando, como se verá a continuación.

6. Chile y México

Los acuerdos con Chile y México se han ralentizado por problemas de tipo técnico, pero hay que añadir que existen dudas de índole política en el caso de México (*El País*, 2021b). El discurso sobre soberanía en cuestión de alimentos se ha retomado con la pandemia y Macron comentó que delegar la producción de alimentos a otros países sería irresponsable (*Euractiv*, 2020a). Por su parte, el presidente del Gobierno de España, Pedro Sánchez, ha pedido que se aceleren los acuerdos con México y con Chile, ante la influencia de China en esos países y, en general, la diplomacia española está intentando que la UE no se olvide de América Latina (*El País*, 2021b).

México

La UE y México firmaron el primer Acuerdo Global en 1997, que abarcaba los ámbitos de relaciones comerciales, diálogo político y cooperación, y era el primero entre ambas regiones (Comisión Europea, 2021). Este pacto enseguida desarrolló un acuerdo de libre comercio, y se implementó en 2000, para el comercio en bienes, y en 2001 para el comercio de servicios (Comisión Europea, 2021). En 2013, se decidió que había que mejorarlo; en 2018 se modernizó la parte comercial y en 2020 la parte de contrataciones públicas (Comisión Europea, 2021). La Comisión también solicitó en este caso un estudio que reflejase el impacto social, económico y en medio ambiente (Comisión Europea, 2021). El presidente español ha expresado su voluntad de que el acuerdo ratifique cada aspecto individualmente —el político, el comercial y el de cooperación— para evitar que algún país lo ponga en peligro, aunque México prefiere una sola ratificación (*El País*, 2021b). Se espera que esté completamente ratificado para finales de 2021, cuando algunos países europeos dejen de frenarlo (Forbes, 2021).

El Acuerdo Global de 1997 entre México y la UE ayudó a crear durante las siguientes décadas puntos de vista similares en el área de política pública, pero la modernización del acuerdo de 2020 se ha dado en un contexto muy diferente debido a la crisis financiera, el poder de China en el terreno comer-

cial, las dudas sobre el liderazgo de Estados Unidos y la revolución tecnológica (Domínguez, 2022). La UE utiliza estos pactos para lidiar con los cambios y para reforzar su rol en el terreno del comercio internacional, mientras que para México es una forma de fortalecer su estabilidad tanto a nivel económico como político (Domínguez, 2022). Con estos acuerdos, hace frente al estancamiento producido en las instituciones internacionales, y por la pandemia y la baja productividad debido, entre otros motivos, a que la población está envejeciendo (Domínguez, 2022).

Uno de los problemas que se han detectado durante las negociaciones está relacionado con las indicaciones geográficas y la protección a la inversión (*Euractiv*, 2018b). El problema con las indicaciones geográficas es que se pretende defender las 340 europeas, que se van a respetar, aunque la denominación del queso manchego —de cabra en España y de vaca en México— causó muchos problemas (*Euractiv*, 2018b). El acuerdo también produjo reacciones muy fuertes de la asociación de profesionales de la carne en Francia (Interbev), que ha esgrimido que la carne de vaca mexicana estaba prohibida en Europa por motivos de salud (*Euractiv*, 2020a). Con el nuevo acuerdo, el comercio de casi todos los productos entre México y la UE no tendrán impuestos de aduanas, y los ganaderos se quejan de tener que competir a nivel mundial (*Euractiv*, 2020a).

Además, hay problemas con el medio ambiente, como en el caso de Brasil. Y, aunque el presidente de México está mejor valorado que Bolsonaro, también hay preocupación por cómo el país va evolucionando en este ámbito; Europa, por su parte, está incluyendo cláusulas relacionadas con la corrupción (*El País*, 2021b).

La Tabla 10 demuestra una vez más el impacto que ha tenido la pandemia en el comercio internacional. La percepción del sector automovilístico se ve reflejada en las palabras del presidente de Ford Europa, que muestran lo importante que es que los políticos promuevan el comercio como uno de los mecanismos para que la economía global se recupere tras las consecuencias de la COVID-19 (*Euractiv*, 2020b). La pandemia ha reducido las exportaciones de la UE un 16% en 2020, más que en 2008, y para combatirlo se necesitan todas las herramientas posibles (*Euractiv*, 2020b). En este caso, cuanto antes se implemente el acuerdo, antes se beneficiarán ambas partes.

En México, como refleja la Tabla 11, el mayor socio económico es con diferencia Estados Unidos; esto es algo que no va a cambiar en mucho tiempo, pero competir con China debería ser más sencillo para Europa.

TABLA 10. Comercio entre México y la UE
(millones de euros y porcentaje de crecimiento)

Año	Importaciones	Exportaciones	Comercio total
2010	241.058	225.144	466.202
2011	267.165 (10,8%)	251.030 (11,5%)	518.195 (11,2%)
2012	305.882 (14,5%)	288.582 (15%)	594.463 (14,7%)
2013	304.256 (-0,5%)	286.134 (-0,9%)	590.391 (-0,7%)
2014	319.144 (4,9%)	298.768 (4,4%)	617.913 (4,7%)
2015	377.601 (18,3%)	342.993 (14,8%)	720.593 (16,6%)
2016	370.670 (-1,8%)	337.834 (-1,5%)	708.504 (-1,7%)
2017	394.457 (6,4%)	362.426 (7,3%)	756.883 (6,8%)
2018	416.732 (5,7%)	381.637 (5,3%)	798.369 (5,5%)
2019	431.097 (3,5%)	411.526 (7,8%)	842.623 (5,5%)
2020	355.617 (-17,5%)	365.672 (-11,1%)	721.289 (-14,4%)

TABLA 11. Principales comerciantes con México en 2020
(millones de euros y porcentaje de crecimiento)

País	Importaciones	País	Exportaciones	País	Comercio total
EE.UU.	155.736 (43,8%)	EE.UU.	296.954 (81,2%)	EE.UU.	452.690 (62,8%)
China	68.312 (19,2%)	UE27	15.887 (4,3%)	China	75.289 (10,4%)
UE27	37.181 (10,5%)	Canadá	9.773 (2,7%)	UE27	53.068 (7,4%)
Corea del Sur	13.654 (3,8%)	China	6.978 (1,9%)	Corea del Sur	18.285 (2,5%)
Japón	12.900 (3,6%)	Corea del Sur	4.632 (1,3%)	Canadá	17.504 (2,4%)
Malasia	10.054 (2,8%)	Japón	3.212 (0,9%)	Japón	16.112 (2,2%)
Taiwán	8.132 (2,3%)	Brasil	2.675 (0,7%)	Malasia	10.245 (1,4%)
Canadá	7.731 (2,2%)	Reino Unido	2.293 (0,6%)	Taiwán	8.562 (1,2%)
Vietnam	6.143 (1,7%)	India	2.291 (0,6%)	Brasil	7.904 (1,1%)
Brasil	5.229 (1,5%)	Colombia	2.288 (0,6%)	Vietnam	6.278 (0,9%)

Fuente: Comisión Europea (2021e).

El nuevo acuerdo se enfrenta a desafíos como la economía digital, la corrupción y la migración, pero a la vez triplicará el nivel de comercio entre México y Europa (Forbes, 2021). El acuerdo, según un eurodiputado, quiere tener efecto en las relaciones con las sociedades civiles y el asociacionismo, y es necesario evitar actitudes paternalistas, coloniales y eurocéntricas, creando una relación estratégica paritaria (Forbes, 2021).

Chile

En el acuerdo con Chile, la comisaria Malmström sugirió la inclusión de un capítulo sobre igualdad de género, algo que ya es parte de los acuerdos de Chile con Uruguay y Canadá. La UE podría aprender de la experiencia de Chile y quizás aplicarla a otros acuerdos (*Euractiv*, 2017a). Otros temas que podrían ser parte del acuerdo modernizado son la inversión, las indicaciones geográficas, y los debates sobre corrupción y comercio sostenible (*Euractiv*, 2017a). Un miembro del Parlamento Europeo ha señalado que es problemático defender productos orgánicos que se transportan desde Chile si se tiene en cuenta su huella medioambiental (*Euractiv*, 2017a).

TABLA 12. Comercio entre Chile y la UE, 2010-2020
(millones de euros y porcentaje de crecimiento)

Año	Importaciones	Exportaciones	Comercio total
2010	44.661	53.638	98.300
2011	53.660 (20,0%)	58.504 (9,1%)	112.164 (14,1%)
2012	62.324 (16,2%)	60.547 (3,5%)	122.871 (9,6%)
2013	59.686 (-4,2%)	57.515 (-5,0%)	117.202 (-4,6%)
2014	54.832 (-8,1%)	56.503 (-1,8%)	111.335 (-5,0%)
2015	56.231 (2,6%)	55.913 (-1,1%)	112.143 (0,7%)
2016	53.641 (-4,6%)	54.854 (-1,9%)	108.496 (-3,3%)
2017	57.741 (7,6%)	60.922 (11,1%)	118.663 (9,4%)
2018	63.238 (9,5%)	63.259 (3,8%)	126.497 (6,6%)
2019	62.428 (-1,3%)	61.423 (-2,9%)	123.851 (-2,1%)
2020	51.853 (-16,9%)	64.336 (4,7%)	116.189 (-6,2%)

Fuente: Comisión Europea (2021f).

El primer acuerdo de libre comercio de un país de Latinoamérica con China lo suscribió Chile, y ahora este país provee el 25% de las importaciones de cobre (Brand *et al.*, 2015). Como se puede observar en la Tabla 13, China domina completamente el comercio con Chile, duplicando el de Estados Unidos y Europa juntos.

TABLA 13. Principales comerciantes con Chile en 2020
(millones de euros y porcentaje de crecimiento)

País	Importaciones	País	Exportaciones	País	Comercio total
China	14.410 (27,8%)	China	24.995 (38,9%)	China	39.405 (33,9%)
EE.UU.	9.248 (17,8%)	EE.UU.	8.491 (13,2%)	EE.UU.	17.738 (15,3%)
UE27	7.509 (14,5%)	UE27	6.055 (9,4%)	UE27	13.564 (11,7%)
Brasil	3.780 (7,3%)	Japón	5.581 (8,7%)	Japón	6.662 (5,7%)
Argentina	2.900 (5,6%)	Corea del Sur	3.629 (5,6%)	Brasil	6.471 (5,6%)
México	1.420 (2,7%)	Brasil	2.691 (4,2%)	Corea del Sur	4.517 (3,9%)
Japón	1.081 (2,1%)	Perú	1.325 (2,1%)	Argentina	3.440 (3,0%)
Colombia	967 (1,9%)	Taiwán	1.172 (1,8%)	México	2.333 (2,0%)
Perú	961 (1,9%)	México	913 (1,4%)	Perú	2.287 (2,0%)
Corea del Sur	888 (1,7%)	Canadá	830 (1,3%)	Canadá	1.539 (1,3%)

Fuente: Comisión Europea (2021f).

7. Conclusión

Defender valores comunes —democracia, modelos económicos abiertos y un interés por integrarse a nivel mundial— era una tónica general en los años noventa en países de diferentes continentes. Sin embargo, estos valores se están diluyendo en muchos países; el hecho de que en el Mercosur y la UE sigan apostando por ellos es lo que facilitó entre otras cosas alcanzar el Acuerdo de Asociación en junio de 2019. Este pacto empezó a negociarse en 1999, antes de los

ataques de Nueva York, las guerras en Oriente Medio, la crisis económica de 2007-2008 y el movimiento nacionalista y proteccionista que alcanzó sus mayores éxitos en 2016 con la victoria de Donald Trump, y el referéndum a favor del Brexit, además de la nueva “Guerra Fría” con China. En el ámbito internacional, el contexto ha cambiado significativamente y, para una región como América Latina —que ha tenido que enfrentarse a la Administración Trump y al desarrollo económico del Pacífico—, los acuerdos con la UE se ven como algo a valorar tanto política como económicamente. Para la Unión, con tantas crisis políticas (migración, Brexit, aislacionismo de Trump, etc.), estos acuerdos se pueden interpretar como algo positivo que daría una buena imagen, defendiendo una vez más los mismos valores: respeto por la democracia, por los modelos económicos abiertos y por una mayor cooperación internacional. Dentro de la UE, sin embargo, se mantienen varias barreras en materia económica defendidas por países que tienen miedo a las importaciones agrícolas de América del Sur. No obstante, la crisis de la COVID-19 y la consecuente necesidad de impulsar una recuperación económica implica que estos países se vean más presionados para adoptar este tipo de acuerdos.

Con todo, en el ámbito político, llegar a un acuerdo con un Estado con una ideología como Brasil es preocupante en algunos sectores, a lo que se agrega la existencia en la UE de presidentes como Viktor Orbán. Ahora bien, al mismo tiempo, los problemas de la UE con Rusia y China hacen que sus miembros consideren que, políticamente, tienen que estar más unidos que nunca —como se hizo con la COVID-19— también de cara al exterior, con el fin de reforzar la existencia de la UE.

Referencias bibliográficas

ANDINA (2021): “Peru-UK trade agreement put into effect”, 1 de enero. Disponible en: <https://andina.pe/Ingles/Inicio.aspx/noticia-peruuk-trade-agreement-put-into-effect-828289.aspx>.

BBC (2020): “Coronavirus: el temor que genera la situación de la pandemia en Brasil en sus países vecinos”. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-52651900>.

BRAND, A.; McEWEN-FIAL, S. y MUNO, W. (2015): “An Authoritarian Nexus? China’s Alleged Special Relationship with Autocratic States in Latin America”, *European Review of Latin American and Caribbean Studies/Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe*, pp. 7-28.

- CEPEDA BENAVIDES, D. A. (2016): “El proyecto de cooperación nuclear Argentina-Brasil”, *Disputatio*, vol. 1, nº 1, julio-diciembre, pp. 62-81. Disponible en: <http://facultadgobiernoyrelinter.usta.edu.co/images/documentos/Disputatio-Argentina-Brasil-web.pdf>.
- COMISIÓN EUROPEA (2019): “The EU-Mercosur Trade Agreement. Questions and Answers”. Disponible en: https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/june/tradoc_157953.pdf.
- (2021a): “European Union, Trade in goods with Mercosur 4”. Disponible en: https://webgate.ec.europa.eu/isdb_results/factsheets/region/details_mercosur-4_en.pdf.
 - (2021b): “European Union, Trade in goods with ACP - Caribbean Countries”. Disponible en: https://webgate.ec.europa.eu/isdb_results/factsheets/region/details_acp-caribbean-countries_en.pdf.
 - (2021c): “European Union, Trade in goods with Central America 6”. Disponible en: https://webgate.ec.europa.eu/isdb_results/factsheets/region/details_central-america-6_en.pdf.
 - (2021d): “European Union, Trade in goods with Andean community 3”. Disponible en: https://webgate.ec.europa.eu/isdb_results/factsheets/region/details_andean-community-3_en.pdf.
 - (2021e): “European Union, Trade in goods with Mexico”. Disponible en: https://webgate.ec.europa.eu/isdb_results/factsheets/country/details_mexico_en.pdf.
 - (2021f): “European Union, Trade in goods with Chile”. Disponible en: https://webgate.ec.europa.eu/isdb_results/factsheets/country/details_chile_en.pdf.
 - (2021g): “European Commission publishes final Sustainability Impact Assessment and Position Paper on the EU-Mercosur Trade Agreement”. Disponible en: <https://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=2260>.
 - (2021h): “Countries and regions: Caribbean”. Disponible en: https://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/regions/caribbean/index_en.htm.
 - (2021i): “The EU-CARIFORUM Economic Partnership Agreement”. Disponible en: <https://trade.ec.europa.eu/access-to-markets/en/content/eu-cariforum-economic-partnership-agreement>.
 - (2021j): “Countries and regions: Central America”. Disponible en: https://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/regions/central-america/index_en.htm.

- (2021k): “Countries and regions: Andean Community”. Disponible en: <https://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/regions/andean-community/>.
 - (2021l): https://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/mexico/index_en.htm.
- DOMÍNGUEZ, R. (2022): “EU-Mexican Relations: Adaptation to global trade relations”, en GARCÍA y GÓMEZ ARANA (eds.): *Latin America-European Union relations in the twenty-first century*, Manchester University Press.
- EL PAÍS (2021a): “Europa pierde la carrera con China en Mercosur”. Disponible en: <https://elpais.com/economia/2021-05-24/europa-pierde-la-carrera-con-china-en-mercosur.html>.
- (2021b): “España reclama a Bruselas que desbloquee el acuerdo con Mercosur”. Disponible en: <https://elpais.com/internacional/2021-05-03/espana-reclama-a-bruselas-que-desbloquee-el-acuerdo-con-mercosur.html>.
 - (2021c): “Las resistencias de Francia y Austria bloquean el acuerdo de la UE con Mercosur”. Disponible en: <https://elpais.com/internacional/2021-03-11/las-resistencias-de-francia-y-austria-bloquean-el-acuerdo-con-mercosur.html>.
 - (2021d): “España pide a Jair Bolsonaro compromisos en deforestación para que el acuerdo UE-Mercosur cuaje”. Disponible en: <https://elpais.com/internacional/2021-05-07/espana-pide-a-bolsonaro-compromisos-en-deforestacion-para-que-el-acuerdo-ue-mercosur-cuaje.html>.
- EURACTIV (2015): “Caribbean countries demand removal from EU tax haven list”. Disponible en: <https://www.euractiv.com/section/global-europe/news/caribbean-countries-demand-removal-from-eu-tax-haven-list/>.
- (2017a): “EU wants gender chapter included in Chile trade deal update”. Disponible en: <https://www.euractiv.com/section/economy-jobs/news/eu-wants-gender-chapter-included-in-chile-trade-deal-update/>.
 - (2017b): “EU governments agree to review Chile trade deal”. Disponible en: <https://www.euractiv.com/section/economy-jobs/news/eu-governments-agree-to-review-chile-trade-deal/>.
 - (2018a): “Peru-EU trade deal provides boost to ‘superfood’ producers, other SMEs”. Disponible en: <https://www.euractiv.com/section/economy-jobs/news/peru-eu-trade-deal-provides-boost-to-superfood-producers-other-smes/>.
 - (2018b): “EU Mexico reach ‘agreement in principle’ on free trade deal”. Disponible en: <https://www.euractiv.com/section/economy-jobs/news/eu-mexico-reach-agreement-in-principle-on-free-trade-deal/>.

- (2020a): “EU-Mexico trade deal prompts French farming backlash”. Disponible en: <https://www.euractiv.com/section/agriculture-food/news/eu-mexico-trade-deal-prompts-french-farming-backlash/>.
 - (2020b): “Free trade key to pandemic economic recovery”. Disponible en: <https://www.euractiv.com/section/economy-jobs/opinion/free-trade-to-generate-economic-growth-in-the-eu/>.
 - (2021a): “Portugal seeking ‘clarification’ on environmental standards before EU-Mercosur trade deal”. Disponible en: <https://www.euractiv.com/section/eu-council-presidency/news/portugal-seeking-clarification-on-environmental-standards-before-eu-mercosur-trade-deal/>.
 - (2021b): “Mercosur trade deal threatens to wreck EU’s climate credibility”. Disponible en: <https://www.euractiv.com/section/energy-environment/opinion/mercosur-trade-deal-threatens-to-wreck-the-blocs-climate-credibility/>.
 - (2021c): “Ireland: EU-Mercosur trade deal ‘unlikely’ during Portuguese presidency”. Disponible en: <https://www.euractiv.com/section/eu-council-presidency/news/ireland-eu-mercosur-trade-deal-unlikely-during-portuguese-presidency/>.
- FARAH, D. y BABINEAU, K. (2019): “Extra-regional Actors in Latin America”, *PRISM*, 8(1), pp. 96-113.
- FORBES (2021): “Nuevo acuerdo entre México y la Unión Europea estará listo a finales de 2021”. Disponible en: <https://www.forbes.com.mx/noticias-nuevo-acuerdo-entre-mexico-union-europea-estara-listo-finales-2021/>.
- FRANCE24 (2020): “Francia rechaza el acuerdo UE-Mercosur y lo condiciona al medio ambiente”, 18 de septiembre. Disponible en: <https://www.france24.com/es/20200918-francia-acuerdo-mercosur-exigencias-medio-ambiente>.
- FRENKEL, A. (2020): “El Mercosur ante la Covid-19: de la disputa comercial a la amenaza sanitaria”, *Análisis Carolina*, nº 40, Madrid, Fundación Carolina. Disponible en: <https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2020/06/AC-40.-2020.pdf>.
- GARCÍA, M. J. (2022): “The EU-Peru/Colombia Trade Agreement: Balancing, accommodation, or driver of change?”, en GARCÍA y GÓMEZ ARANA (eds.): *Latin America-European Union relations in the twenty-first century*, Manchester University Press.
- GÓMEZ ARANA, A. (2015): “The European Union and the Central American Common Market Sign an Association Agreement: Pragmatism versus Values?”, *European Foreign Affairs Review*, 20, nº 1, Kluwer Law International BV, The Netherland, pp. 43-64.

- (2017): *The European Union's policy towards Mercosur: Responsive not strategic*, Manchester University Press.
- GÓMEZ SARAIVA, M. y TEDESCO, L. (2003): “Argentina y Brasil: políticas exteriores comparadas tras la Guerra Fría”, en V. PALERMO (ed.): *Política brasileña contemporánea: de Collor a Lula en años de transformación*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- GOV.UK (2021): “UK trade agreements with non-EU countries”. Disponible en: <https://www.gov.uk/guidance/uk-trade-agreements-with-non-eu-countries>.
- JENKINS, R. (2018): *How China is reshaping the global economy: Development impacts in Africa and Latin America*, Oxford University Press.
- MALAMUD, A. (2003): “Presidentialism and Mercosur: a hidden cause for a successful experience”, *Comparative regional integration: Theoretical perspectives*, Aldershot, Ashgate, pp. 53-73.
- MERCOSUR (2017): “Suspensión de Venezuela en el MERCOSUR”. Disponible en: <https://www.mercosur.int/suspension-de-venezuela-en-el-mercosur/>.
- (2021): “Mercosur countries”. Disponible en: <https://www.mercosur.int/en/about-mercosur/mercosur-countries/>.
- MONTOUTE, A.; KNIGHT, A.; MARTÍNEZ, J. L.; MOHAMMED, D. y SEERATTAN, D. A. (2017): *El Caribe en la Asociación Unión Europea-Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños*, Hamburgo, Fundación EU-LAC.
- NIETO, D. E. R. y DE LA CRUZ GUERRERO, L. A. (2019): “Los primeros 18 meses del Acuerdo Multipartes Ecuador-Unión Europea”, *PODIUM*, 35, pp. 43-56.
- SANAHUJA, J. A. y RODRÍGUEZ, J. D. (2022): “Twenty years of EU-Mercosur negotiations: Inter-regionalism and crisis of globalization”, en GARCÍA y GÓMEZ ARANA (eds.): *Latin America-European Union relations in the twenty-first century*, Manchester University Press.
- SANTANDER, S. (2020): “The Atlantic Triangle in the era of China's rising power in Latin America”, *China and the EU in the Era of Regional and Interregional Cooperation*, pp. 239-256.
- SARAIVA, M. G. y SILVA, Á. V. C. (2019): “Ideologia e pragmatismo na política externa de Jair Bolsonaro”, *Relações Internacionais* (R: I) (64), pp. 117-137.
- SCHADE, D. (2022): “Interlinkages in EU-Andean community trade negotiations”, en GARCÍA y GÓMEZ ARANA (eds.): *Latin America-European Union relations in the twenty-first century*, Manchester University Press.
- WEIZENMANN, P. P. (2019): “Tropical Trump? Bolsonaro's Threat to Brazilian Democracy”, *Harvard International Review*, 40(1), pp. 12-14.

7. Un nuevo ciclo en la cooperación eurolatinoamericana: valores compartidos e intereses

Tobias Jung

Director de Estrategia y Comunicación de la Fundación Internacional
y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas

1. Introducción¹

Este trabajo² aborda el impacto del marco financiero 2021-2027 de la Unión Europea (UE) y de las prioridades geoestratégicas de la nueva Comisión Europea sobre la cooperación eurolatinoamericana. En el marco de un debate más amplio sobre el papel de la cooperación al desarrollo en la acción exterior, para la “década de la acción” de la Agenda 2030 y como herramienta para contribuir a una recuperación sostenible e inclusiva ante los efectos de la pandemia en América Latina y el Caribe, los diferentes apartados del documento se analizan desde la óptica de:

- La desaparición del principio de graduación y las oportunidades de los nuevos instrumentos de financiación exterior de la UE en las relaciones con una región con las características de un “desarrollo en transición”.
- Los riesgos de la reducción de la asignación presupuestaria para la región y los retos de la movilización de recursos adicionales para el desarrollo.

¹ Este documento se enmarca en el programa de trabajo de la Fundación Carolina auspiciado por la Fundación ICO: “Relanzar la cooperación entre América Latina y la Unión Europea: autonomía estratégica y recuperación verde y social en el escenario pospandemia”.

² El autor agradece los comentarios, observaciones y aportes de Anna Terrón, Marisa Ramos, José Antonio Sanahuja, Iosu Iribarren, Ignacio Soletto y las reflexiones de todo el equipo de la FIIAPP. Este texto no refleja posición institucional alguna y solo el autor es responsable de su contenido.

- El enfoque participativo del “Equipo Europa” y la inclusividad en la cooperación con la región.
- Las prioridades temáticas en las relaciones eurolatinoamericanas, con la cohesión social y el Estado de derecho como elementos distintivos de un espacio de valores compartidos.
- El impacto de la priorización del enfoque geográfico en la programación de la UE y sus riesgos para las relaciones birregionales.
- La relevancia del enfoque de políticas y de la cooperación técnica pública para una repolitización de las relaciones birregionales y para una apuesta conjunta por el multilateralismo basado en reglas.

El análisis de estos elementos cristaliza una serie de valores e intereses por los que la UE debería apostar para reforzar su alianza con América Latina y el Caribe y para contribuir a una recuperación de la pandemia en la región, que construya sobre nuevos pactos sociales.

2. Los nuevos instrumentos de cooperación de la Unión Europea (NDICI y EFSD+)

Para el marco financiero 2021-2027, la Comisión Europea propuso una revisión de sus instrumentos de financiación, incluida una simplificación de los instrumentos dedicados a la acción exterior. La principal novedad en el ámbito exterior es la creación del Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación (NDICI, por sus siglas en inglés), que fusiona la mayoría de los instrumentos geográficos y temáticos que existían en el marco financiero anterior, incluida la presupuestación del Fondo Europeo de Desarrollo. Esta propuesta responde a la necesidad de mejorar la flexibilidad de la asignación de fondos entre ámbitos geográficos y temáticos, y de abordar los retos globales y la hoja de ruta compartida en torno a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), la Agenda 2030 y el Acuerdo de París. Como analizan Sanahuja y Ruiz Sandoval (2019), el nuevo Consenso Europeo de Desarrollo tuvo un papel fundamental en la definición del NDICI.

La propuesta inicial de la Comisión Europea se realizó en 2018, previamente a las elecciones al Parlamento Europeo, a la toma de posesión de la Comisión Von der Leyen, a la materialización del Brexit y a la aparición de la pandemia global de la COVID-19. Estos cuatro factores han tenido un fuerte

impacto en prioridades emergentes, que se han traducido en el acuerdo final sobre el NDICI, que ha emanado de los llamados “trílogos” entre el Consejo, el Parlamento y la Comisión. La entrada en vigor del NDICI se producirá a mediados de 2021 aunque con efecto retroactivo, añadiendo a sus siglas el título “Europa global”.

En relación con América Latina y el Caribe, se destacan a continuación los principales cambios que se cristalizan en el NDICI y las prioridades geoestratégicas de la nueva Comisión Europea. El trabajo se estructura en torno a estos puntos.

1. Desaparece el principio de graduación, permitiendo la financiación de iniciativas de cooperación con países de renta media-alta. La integración de instrumentos ofrece además oportunidades para atender mejor retos multidimensionales y multisectoriales. No obstante, el porcentaje previsto de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) mantiene un impacto limitativo sobre el presupuesto asignado a la región. Particularmente Chile y Uruguay quedan excluidas de la programación bilateral, mientras que México y Argentina mantienen una asignación presupuestaria en el marco de los programas regionales (aunque la puerta se mantiene abierta a la elaboración de “miniprogramas” indicativos multianuales).

2. Más con menos. En comparación con el marco financiero 2014-2020, el presupuesto asignado a la región se ve reducido de forma desproporcionada frente a los cambios en la asignación para otras regiones (-14%). Los 3.395 millones de euros para la región incluyen una asignación específica para el Caribe (a petición del Parlamento Europeo) y amplían el enfoque geográfico a las acciones de cooperación con Estados Unidos y Canadá. Por otro lado, la UE pretende potenciar el efecto palanca de la financiación del sector privado, especialmente mediante el nuevo Fondo Europeo de Desarrollo Sostenible Plus (EFSD+, por sus siglas en inglés) y la Garantía de Acción Exterior, incluidos en el NDICI.

3. Prioridades temáticas. El NDICI establece metas de gasto por prioridades sectoriales. Como mínimo, se invertirá el 10% de los fondos para la migración, el 25% para el cambio climático, el 20% para el desarrollo humano y el 10% para la educación. En cuanto a la igualdad de género, se ha establecido que al menos el 85% de las acciones tengan como objetivo principal o relevante el empoderamiento de las mujeres y las niñas, y la igualdad de género. Además, el 92% de los fondos serán computables como AOD. De esta forma, el instrumento deter-

mina una serie de prioridades en la posible agenda de cooperación eurolatinoamericana. La Comisión Von der Leyen establece adicionalmente ejes de actuación para una Europa más fuerte en el mundo, que también incluyen en la cooperación con la región: i) alianzas verdes, ii) alianzas digitales, iii) empleo y crecimiento sostenible, iv) migraciones y desplazamiento forzado, v) gobernabilidad y desarrollo humano, y vi) resiliencia, paz y seguridad.

4. “Geografización”. La Dirección General de Asociaciones Internacionales (la INTPA, por sus siglas en inglés, y antigua Dirección de Cooperación Internacional y Desarrollo, DEVCO) establece —como servicio responsable de la Comisión Europea de la ejecución de los fondos de cooperación con América Latina y el Caribe (además de otros ámbitos)— el principio de “geografización” como prioridad para la asignación presupuestaria y el ejercicio de programación multianual actualmente en marcha. Esta “geografización” implica programar la mayor parte de los recursos con un enfoque geográfico, reduciendo el importe disponible para programas temáticos, además de concentrar los fondos en acciones bilaterales, acompañadas de garantías soberanas, en detrimento de acciones regionales o multipaís, que requerirán de una justificación adicional bajo una lógica de subsidiariedad. De esta forma, se pretende que las acciones tengan una mayor relevancia geopolítica, y aumenten su impacto y la capacidad de influencia de la UE.

5. *Policy first* o enfoque de políticas. La INTPA se define como una dirección general de carácter político. Esto implica que las prioridades de acción exterior de la UE guían mucho más fuertemente la programación y ejecución de los fondos, así como el marco de inversión. La Comisión Europea pretende priorizar las actuaciones en función de sus valores e intereses, así como las necesidades de los países socios.

6. Equipo Europa y principio de “cocreación”. Desde la preparación del actual proceso de programación de los fondos exteriores, la INTPA ha identificado acciones insignia (*flagship programmes*), de interés compartido entre los Estados miembro y la Comisión Europea, que además cuentan con un potencial sustancial de movilización de recursos financieros adicionales, que incluyen la cooperación financiera y las inversiones privadas. Con la Comunicación conjunta de la Comisión Europea y el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad “Respuesta Global de la UE a la COVID-19” (Co-

misión Europea, 2020), estas propuestas se han rebautizado como enfoque de trabajo “Equipo Europa” e “iniciativas *Team Europe*”. Mediante una forma de trabajo colaborativa, nuevamente se pretende asegurar un mayor impacto y una concentración de recursos en prioridades geoestratégicas.

Además de la asignación presupuestaria geográfica a las Américas y el Caribe en línea con el Cuadro 1, la Comisión Europea podrá financiar acciones de cooperación en América Latina y el Caribe con cargo a los programas temáticos, las acciones de respuesta rápida a las crisis o ante situaciones de estabilidad, además de una reserva flexible para atender desafíos emergentes, circunstancias imprevistas o nuevas prioridades.

CUADRO 1. Desglose presupuestario del NDICI

Importes NDICI <i>Precios corrientes, millones de euros</i>	
NDICI importe total	79.462
Programas geográficos	60.388
Vecindad	mínimo 19.323
África Subsahariana	mínimo 29.181
Asia y Pacífico	8.489
<i>del cual: Pacífico</i>	<i>mínimo 500</i>
Américas y el Caribe	3.395
<i>del cual: Caribe</i>	mínimo 800
<i>del cual: contribución para Erasmus+</i>	1.800
<i>del cual: para autoridades locales</i>	<i>mínimo 500</i>
<i>del cual: asignaciones para la Garantía de la Acción Exterior</i>	<i>hasta 10.000</i>
<i>Garantía de la Acción Exterior</i>	<i>hasta 53.449</i>
<i>del cual: para el BEI</i>	26.725

Programas temáticos	6.358
Derechos Humanos y Democracia	1.362
<i>del cual: apoyo a misiones de observación electoral</i>	<i>hasta 25%</i>
Organizaciones de la Sociedad Civil	1.362
Paz, Estabilidad y Prevención del Conflicto	908
Retos Globales	2.726

Acciones de respuesta rápida	3.182
<i>Respuesta de crisis</i>	<i>1.768</i>
<i>Resiliencia y nexos ayuda humanitaria y desarrollo</i>	<i>1.080</i>
<i>Necesidades de política exterior y prioridades</i>	<i>334</i>

Reserva para nuevos retos y prioridades	9.534
<i>del cual: para Derechos Humanos y Democracia</i>	<i>mínimo 200</i>
<i>del cual: para Organizaciones de la Sociedad Civil</i>	<i>mínimo 200</i>
<i>del cual: para Retos Globales</i>	<i>mínimo 600</i>

Objetivos de gasto	
Ayuda Oficial al Desarrollo	Al menos el 93% del importe total
Clima	30% del importe total
Desarrollo Humano	Al menos el 20% de la financiación AOD
Migraciones	10% del importe total
Igualdad de género	Al menos el 85% de las acciones
Actividades de desarrollo de capacidades en apoyo de la seguridad y el desarrollo	Hasta 270 millones

Fuente: Comisión Europea (2021).

3. *Policy first* o la importancia del diálogo de políticas, las alianzas y el conocimiento del sector público en la cooperación con América Latina y el Caribe

Una UE que pretende tener un mayor impacto geopolítico global necesariamente deberá reforzar sus alianzas con los países con los que comparte agendas en el ámbito multilateral. Esto es especialmente relevante para INTPA, como dirección general responsable de las alianzas internacionales. La reciente estrategia de la UE para un multilateralismo basado en normas resalta la necesidad de reforzar la cooperación con aliados en la defensa de los principios y las normas universales (Comisión Europea, 2021c).

En ese contexto, América Latina y el Caribe constituye una región que se caracteriza por su particular cercanía a la UE. Pero, además, existen otros imperativos de desarrollo más inmediatos: es la región más golpeada del mundo emergente por la crisis de la COVID-19. La pandemia global ha provocado la mayor contracción en 200 años en la región, con una reducción del PIB en un 7,4% en 2020. Para 2021 se prevé una recuperación moderada con un crecimiento del PIB del 4,1% (BID, 2021).

Desde la salida de la crisis financiera de los años 2008 y 2009, el crecimiento en la región ha ido perdiendo fuelle, volviendo a aumentar la desigualdad en la región desde el año 2014, con crecientes niveles de pobreza, una masiva destrucción de empleo, tensiones sociales al alza y una pérdida de la confianza en las instituciones. El impacto socioeconómico de la pandemia no se ha manifestado de forma homogénea en los diferentes países, algunos de los cuales han demostrado una mayor capacidad de reacción a la emergencia sanitaria y de apoyo a los sectores más necesitados. La magnitud del impacto de la crisis se ha visto determinada por factores estructurales como el grado de integración en la economía internacional, la estructura productiva y el nivel de formalización de los mercados laborales (CEPAL, 2020).

Las debilidades y brechas estructurales históricas de la región (desigualdades, diferencias en el acceso a servicios y derechos, limitado espacio fiscal y reducida capacidad de redistribución, informalidad laboral, reducida productividad) han sido analizadas detenidamente, destacando elementos recurrentes que explican la fragilidad del desarrollo económico, los desafíos en la reactivación económica sostenible e inclusiva y la importancia de seguir apostando por mecanismos de financiación concesional internacional en apoyo a países de desarrollo más avanzados o “en transición”.

El informe *Perspectivas económicas de América Latina* (OCDE et al., 2019) presenta cuatro trampas de desarrollo en materia de productividad, vulnerabilidad social, institucional y medioambiental, que erosionan la cohesión social y territorial en la región, cuestionando el modelo económico (economía social de mercado) y el modelo político (democracia), con un enorme potencial para el populismo y la inestabilidad. A estas trampas, cabe añadir la igualdad de género como un reto estructural con impacto sustancial en la región.

En ese sentido, la reducción de la asignación presupuestaria a los países de América Latina y el Caribe y la priorización de otras regiones pueden ser contradictoria con el objetivo de la UE de reforzar las alianzas con socios afines y de responder a una agenda de desarrollo más amplia. La “creciente irrelevancia de América Latina” (Schenoni y Malamud, 2021) ante la UE se debe ante todo a la ausencia de grandes conflictos y la menor integración de esta en las cadenas productivas globales, entre otros factores. Desde el punto de vista de los objetivos del NDICI y de las brechas de desarrollo indicadas, esta reducción de fondos tampoco es coherente. No obstante, el potencial impacto geopolítico de los fondos asignados a la región no depende exclusivamente del monto presupuestario, sino también de la forma de ejecutarlos. El principio de *policy first* o enfoque de políticas es especialmente relevante para una región con índices de democracia (Economist Intelligence Unit), una madurez institucional (*Worldwide Governance Indicators* del Banco Mundial) y rentas per cápita por encima de otras regiones prioritarias para la cooperación europea, como por ejemplo la Vecindad Sur o África Subsahariana.

La reciente actualización de la guía de la Comisión Europea sobre programación e implementación conjunta (Comisión Europea, 2021b) reconoce la relación virtuosa entre los diálogos de políticas, construidos sobre alianzas entre Administraciones públicas, y el impacto de la cooperación técnica y financiera priorizada en función de estos diálogos. Desarrolla los métodos de cooperación del artículo 26 del NDICI, que recogen de forma destacada los acuerdos de cooperación triangular y las medidas de cooperación administrativa, como hermanamientos entre instituciones públicas y medidas de cooperación en las que participe personal del sector público de los Estados miembro de la UE.

Los programas actuales de cooperación técnica pública entre la UE y América Latina y el Caribe ofrecen prácticas relevantes de priorización de sus actuaciones mediante diálogos de políticas con los centros de gobierno de los países de la región.

El establecimiento de mecanismos estables de diálogo de políticas (“Mesas Equipo Europa”) que cuenten con la participación de las Administraciones de

la UE y de América Latina y el Caribe permite no solo reforzar instituciones sólidas que rindan cuentas y acompañar procesos de reforma de políticas públicas, sino orientar la cooperación técnica y financiera hacia resultados de desarrollo sostenibles e inclusivos, además de generar espacios de confianza y alianzas entre Administraciones, acompañándolas con un enfoque iterativo (Andrews, Pritchett y Woolcock, 2017) y de todo gobierno. Nos encontramos, por tanto, ante una oportunidad de nutrir los diálogos políticos desde la cooperación técnica pública y de “repolitizar” las relaciones eurolatinoamericanas en aras de una convergencia de posiciones eurolatinoamericanas en el ámbito multilateral.

Estos diálogos deberán materializarse a nivel bilateral con medidas de cooperación que nutran el papel de las Delegaciones de la UE como promotoras del enfoque Equipo Europa. La INTPA está realizando un ejercicio piloto de diálogo de políticas entre agencias de los Estados miembro y las Delegaciones de la UE en América Latina, del que se desprende la importancia de este enfoque por sus contribuciones en materia de coherencia, complementariedad y apropiación.

A la vez, la UE no puede perder de vista el objetivo de la regionalización, de apoyar el regionalismo y la integración regional, como se argumenta más adelante, y aspira a reconstruir un diálogo político birregional sobre la base de los diálogos de políticas.

El principio de *policy first* o enfoque de políticas es un concepto emergente en la acción exterior de la UE, que actualmente solo cuenta con experiencias prácticas de los programas regionales de cooperación técnica de la UE con América Latina y el Caribe, sobre el que se construye el actual ejercicio piloto de las “Mesas Equipo Europa”. El vínculo entre los diálogos de políticas alimentados por estos programas y la capacidad de lograr mayores resultados de desarrollo por parte de acciones de cooperación técnica, financiera y de apoyo presupuestario sobre las que se aspira a incidir, todavía requiere de un trabajo mucho más estructurado, especialmente relevante en el marco de la ampliación del EFSD+, y de la Garantía de Acción Exterior hacia la región. La combinación de los tres pilares del Plan Europeo de Inversión Exterior (EIP, por sus siglas en inglés) con la asistencia técnica mejorando el marco habilitante para las inversiones, todavía no cuenta con el engranaje suficiente y deberá ser reevaluado con la ambición geoestratégica de la actual Comisión y el papel reforzado de la cooperación técnica pública para nutrir los diálogos políticos (Di Ciommo, Sergejeff, por publicar). También queda por dilucidar la relación entre la INTPA y el Servicio de Instrumentos de Política Exterior (FPI, por sus siglas en inglés).

En este ámbito, el vínculo entre el concepto de *policy first* y el de *people first* en una cooperación avanzada y a medida de los países con estándares democráticos comparables a los de la propia UE, requiere de una especial reflexión. La cooperación europea tiene una fuerte tradición en la cooperación directa con la sociedad civil de los países socios. Esta cooperación es intrínseca a los valores democráticos y la defensa de los derechos humanos por parte de la Unión. No obstante, el principio de *policy first* y la lógica de las alianzas pueden generar una tendencia al apoyo a la sociedad civil concentrado exclusivamente en procesos de diálogo social dirigidos por los propios gobiernos en el marco de su soberanía democrática. La participación ciudadana en los procesos de desarrollo y de diseño e implementación de políticas públicas debería ser un eje central de la apuesta de la UE en su trabajo con países democráticos, anclados a la agenda compartida de los ODS. La construcción de valores sociales compartidos mediante la respuesta conjunta a retos compartidos, y la promoción de una verdadera alianza birregional, es el motor de la transformación y garantía para el objetivo común del orden multilateral basado en reglas.

4. Valores e intereses en el espacio eurolatinoamericano

América Latina y el Caribe es la región de la vecindad europea más cercana en todos los sentidos, salvo el geográfico. Compartimos valores fundamentales en materia de respeto a la dignidad humana, la libertad, la democracia, la igualdad y los derechos humanos, así como una fuerte apuesta por el multilateralismo y los objetivos comunes de la Agenda 2030.

El NDICI establece como objetivo general “defender y promover los valores e intereses de la Unión en todo el mundo”. Para ello, es importante diferenciar estos dos conceptos, los valores, especialmente los fundamentales anclados en el Tratado de Lisboa, y los intereses, que se trasladan en prioridades de acción exterior. Diferenciar la esencia, el cómo se actúa, la forma de hacer, vehiculándola en el qué se hace, los intereses, incluidos los políticos, económicos y comerciales, permite distinguir mejor a la UE entre otros actores en la región.

La apuesta geoestratégica de la Comisión Von der Leyen por una recuperación socioeconómica verde y digital de la actual crisis provocada por la pandemia es legítima y coherente con las prioridades económicas internas de la UE. No obstante, en estos dos ámbitos compite en la región con otros actores externos, como China y Estados Unidos (Sanahuja, 2021a), así como también entre los propios Estados

miembro de la Unión. La apuesta por alianzas verdes y digitales que sean sostenibles e inclusivas, construidas sobre sociedades pacíficas y seguras, cohesionadas, con instituciones sólidas y un desarrollo socioeconómico que no deje a nadie atrás, es lo que diferencia a la UE de los otros actores mencionados.

Los países de la región están interesados en el potencial de inversión y de innovación de la UE, al igual que en el de otros actores, pero confían además en los valores europeos y demandan la experiencia de la enorme diversidad de sus políticas públicas. Es de capital interés para la Unión fomentar un sentido de pertenencia a una comunidad eurolatinoamericana de valores compartidos. Una acción exterior geoestratégica requiere apalancar fondos adicionales, pero no puede arriesgar perder de vista la esencia de la UE. La ambición de una mayor autonomía estratégica conlleva riesgos para la política exterior de la UE, especialmente en materia de valores democráticos. Si la UE lleva la autonomía demasiado lejos, puede perder capacidad de incidencia e influencia en la persecución de sus objetivos mediante su poder normativo (Youngs, 2021).

4.1. “5 P” para las “3 B”: orientando las políticas públicas hacia los ODS

La firme apuesta de la UE y de los países de América Latina y el Caribe por la Agenda 2030 plasma esos valores compartidos y establece una hoja de ruta común ante retos compartidos.

El NDICI estructura los ámbitos de intervención en torno a las cinco “P”—personas, planeta, prosperidad, paz y asociaciones (o partenariados)—, recogiendo el compromiso asumido por la UE con la Agenda 2030 en el marco del nuevo Consenso Europeo de Desarrollo. Como se ha mencionado, la propia dirección general competente de la Comisión Europea ha pasado a denominarse de “Asociaciones Internacionales”, y destaca la apuesta geoestratégica por la construcción de alianzas. El ODS 17 se convierte en eje de la acción exterior de la UE, apostando por el multilateralismo, las asociaciones mundiales sólidas y la cooperación internacional como fundamento para alcanzar los ODS.

La promoción de sociedades justas, pacíficas e inclusivas, con instituciones sólidas, eficaces y transparentes, que rindan cuentas, es una condición previa para el desarrollo sostenible, al igual que lo es la agenda de derechos, de acceso a servicios sociales y de reducción de las desigualdades. De esta forma, el ODS 16 se convierte en motor para alcanzar el resto de los objetivos, y junto al ODS 17 representa la dimensión de los valores de la Agenda 2030 y, en buena medida, de la acción exterior europea.

Nuevamente, la diversidad en la aplicación de políticas públicas inclusivas y sostenibles aplicadas en el marco común de la Unión sirven como prácticas relevantes para la respuesta conjunta ante retos compartidos entre la UE y América Latina y el Caribe en la entrada en la “década de la acción” de la Agenda 2030.

La apuesta común por las cinco dimensiones de esta agenda es parte fundamental de un espacio eurolatinoamericano de valores compartidos. Deberá guiar las actuaciones de la UE para reconstruir mejor (*building back better* o tres “B”, término acuñado por el marco de Sendai para la reducción del riesgo de desastres) tras el impacto socioeconómico de la pandemia. El refuerzo de esas alianzas y la promoción de sociedades justas, pacíficas e inclusivas es condición previa para una recuperación verde y digital sostenible e inclusiva. El desarrollo sostenible no será posible si no se superan las brechas estructurales y se refuerzan las capacidades institucionales para “hacer” políticas públicas en línea con los ODS.

Esta ambición es compartida entre la UE y América Latina y el Caribe, y es el fundamento de su apuesta común en la “década de la acción”. El enfoque del NDICI, sus principios y su potencial de movilización de recursos técnicos y financieros ofrecen las posibilidades para avanzar sustancialmente en este camino.

Un buen ejemplo de la demanda de las experiencias europeas en el acompañamiento de nuevos pactos sociales es la solicitud del Gobierno de Chile al programa EUROsociAL de la UE para nutrir el proceso constituyente o también la creación de Consejos Económicos y Sociales en la región, a partir de las prácticas europeas de diálogo social.

Desde la perspectiva española es especialmente importante mantener una hoja de ruta compartida, basada en la Agenda 2030 y las políticas públicas. El peso de España en la región se construye sobre vínculos históricos humanos, económicos, políticos y de cooperación articulados en la Comunidad Iberoamericana. España es el primer inversor europeo en la región y el segundo mundial, después de Estados Unidos. Su presencia en la región es un multiplicador del peso político de España a escala global, de acuerdo con la Estrategia de Acción Exterior 2021-2024 (Gobierno de España, 2021). No obstante, la cooperación española ha estado tradicionalmente centrada en el acompañamiento de procesos de reforma de políticas públicas, afrontando el doble reto de potenciar un mayor interés europeo en la región y de competir con un mayor número de actores tanto externos como de la propia UE en las nuevas prioridades europeas en materia verde y digital. Estos ámbitos además requieren de una movilización de recursos financieros adicionales, para lo cual la estructura pública de la cooperación española está comparativamente menos preparada. Compiten además

con las prioridades de la propia recuperación española y las ambiciones de movilización de recursos privados en el ámbito del mecanismo europeo de resiliencia y recuperación *NextGenerationEU*.

4.2. “Geografización” vs. enfoques regionales

La imposibilidad de la organización de una Cumbre UE-América Latina y el Caribe desde el año 2015 ilustra la debilidad de los diálogos políticos estructurados de carácter birregional y la difícil articulación de actuaciones concretas basadas en agendas compartidas, a pesar de la cercanía sociocultural y de valores entre ambas regiones en el marco de la Agenda 2030.

Del lado de América Latina y el Caribe, la inestabilidad regional derivada de la crisis de Venezuela ha polarizado las respuestas e inutilizado los mecanismos regionales de concertación y de integración (González, Hirst, Luján, Romero y Tokatlian, 2021). La UE solo ha demostrado capacidad de incidir geoestratégicamente en la región en respuestas puntuales y reactivas frente a crisis recientes, como la de los refugiados de Venezuela (y en menor grado en México y América Central) o los incendios en la Amazonia brasileña. El resto de las relaciones políticas se reduce esencialmente a débiles acuerdos comerciales bilaterales y subregionales, con una evidente desvinculación con los programas de cooperación técnica y financiera que deberían acompañar a estos acuerdos. Desde la acción de los Estados miembro de la UE existen algunos espacios con una continuidad y densidad mucho mayores, como el iberoamericano, que habría que incluir en las reflexiones sobre una propuesta de repolitización de las relaciones eurolatinoamericanas. La UE por ahora no ha sabido integrar la enorme riqueza en redes y diálogo político que existe en estos espacios.

Existe sin embargo un acervo importante de diálogos de políticas, estructuradas en diferente grado en el marco de los programas regionales de cooperación técnica de la UE para la región. El ejemplo más claro del potencial de estos programas es la función de secretariado que ejerce el programa COPOLAD³ para el Mecanismo de Coordinación y Cooperación CELAC-UE en materia de drogas, más allá del alcance político del mismo. COPOLAD además es, por ahora, el único programa regional de cooperación de la UE que incluye a todo el Caribe en el marco de sus actividades.

³ Programa de Cooperación entre América Latina, el Caribe y la UE en Políticas sobre Drogas.

Programas como EUROsociAL+, EL PACCTO y EUROCLIMA+⁴ nutren el diálogo sobre políticas a nivel regional mediante procesos de diálogo estructurados en “mesas-país” interministeriales, contribuyendo a enfoques de todo gobierno y fertilizando consensos y protocolos comunes en el ámbito regional. Estos programas están impulsando nuevas asociaciones entre la UE y América Latina mediante herramientas de intercambio de conocimientos, aprendizaje entre pares, cooperación técnica pública y el diálogo de políticas, trabajando con Administraciones públicas, redes institucionales y apoyando foros regionales, subregionales y birregionales (Ramos y Jung, 2019).

Los programas regionales de la UE contribuyen en varios planos a “repolitizar” las relaciones birregionales. A nivel nacional de los países de América Latina y el Caribe, estos programas contribuyen a mejorar las capacidades institucionales en el ciclo de diseño y gestión de las políticas públicas, además de generar incentivos para el cambio, favoreciendo el debate y la reflexión colectiva, el intercambio de conocimiento de experiencias relevantes y el aprendizaje mutuo entre instituciones homólogas en la región y con la UE. Lo regional supone una ventana de oportunidad para iniciar procesos de cambio político en el terreno nacional y para promover la horizontalidad efectiva.

A nivel regional y birregional, los programas regionales de la UE están generando respuestas armonizadas frente a retos compartidos, fomentando la adhesión a políticas, estándares y principios conjuntos, permitiendo acercar posiciones en foros internacionales en beneficio de la gobernanza multilateral e impulsando, desde abajo hacia arriba, la concertación y la integración regionales, con un impacto y unos resultados de desarrollo sustanciales a nivel país. En este marco regional, cobran especial relevancia las redes y comunidades de prácticas con un gran acervo de capital relacional y de confianza mutua entre personas e instituciones. Existe un denso tejido entre instituciones desde el que se inician muchas de las políticas. Sirvan de ejemplo las “Reglas de Brasilia” para garantizar el acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad, aprobadas en la XIV Cumbre Judicial Iberoamericana.

A nivel europeo, participan en su ejecución diversos Estados miembro de la UE, garantizando un enfoque práctico de Equipo Europa y transmitiendo diversos modelos de aplicación del acervo comunitario único.

⁴ Programas de Cooperación entre América Latina y la UE en materia de cohesión social (EUROsociAL+), de lucha contra el crimen organizado en la cadena criminal (EL PACCTO) y de cambio climático (EUROCLIMA+).

Esta retroalimentación entre lo regional, lo bilateral y lo birregional es un valor intrínseco a la construcción regional del espacio de la UE y de su mercado interior. Por ello, es fundamental que en el actual proceso de programación el principio de “geografización” y de subsidiariedad no se superpongan a la dimensión regional, evitando la simple agregación de intereses compartidos en las iniciativas Equipo Europa hacia una agenda regional, que no responda a una visión de valores compartidos.

En el ámbito de la “geografización”, cabe distinguir además entre enfoques de trabajo regionales o multipaís, que no necesariamente se corresponden con organismos regionales. Sin dejar de aspirar a una institucionalidad regional en América Latina y el Caribe, la agenda birregional es más compleja, y cuenta con diversas redes y mecanismos de concertación e integración de carácter más o menos formalizados, que conviven y refuerzan la agenda de valores compartidos.

La existencia de estos programas de cooperación regional y sus mecanismos afianzados de diálogo sobre políticas a nivel intrarregional y birregional permite reconstruir una agenda política eurolatinoamericana, introduciendo entre sus objetivos la función de dinamización y secretariado de mecanismos sectoriales de diálogo birregional, que ya se encuentran en construcción informal a un nivel intermedio de decisores públicos o *policy makers*. La Comunicación conjunta “Aunar fuerzas para un futuro común”, de abril de 2019 (Comisión Europea, 2019), recoge la base para impulsar mecanismos de diálogo sectoriales que podría abanderar el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad.

Estos mecanismos de diálogo permitirían nutrir sustancialmente la agenda birregional y alimentar compromisos específicos en el relanzamiento de las cumbres UE-América Latina y el Caribe que ha reclamado para 2021 la reunión ministerial celebrada en diciembre de 2020. La retroalimentación entre ambos (diálogo político, por un lado, y programas regionales / diálogo de políticas, por otro) debe permitir a su vez una orientación más estratégica a los programas y que los empodere, fortaleciendo su posicionamiento y su impacto.

Los programas regionales están logrando una interlocución de muy alto nivel en los países de la región. No obstante, no siempre consiguen poner en común el interés político al mismo nivel a ambos lados del Atlántico. En el entorno de la ambición geoestratégica de la acción exterior de la UE, este cruce de agendas y compromisos políticos es un reto fundamental para el futuro de la cooperación eurolatinoamericana. La propuesta actual de reducción de los fondos asignados a la cooperación regional en al menos un 30% frente al marco

financiero anterior de la UE sería, por tanto, además de desproporcionada, un grave error y una decisión contraria a las ambiciones geoestratégicas de la Comisión Von der Leyen, especialmente considerando que una parte importante de esta asignación necesariamente deberá financiar acciones que nutran los procesos subregionales (Caribe, Sistema de Integración Centroamericana, Mercosur) y multipaís, además de la cooperación financiera y eventualmente la cooperación con Estados Unidos y Canadá.

No se pretende abordar en profundidad en este trabajo la dimensión del Caribe en el marco eurolatinoamericano, pero las condiciones históricas y estructurales de sus sistemas son ámbitos que añaden complejidad a cualquier proceso de convergencia. Sirva de ejemplo en el sentido positivo la propia construcción europea. El NDICI supera barreras administrativas para la participación de la República Dominicana y de Cuba en los programas regionales, pero a pesar de la coherencia con los diálogos políticos que se pretenden fomentar con América Latina y el Caribe, la participación de otros países en el Caribe en los programas de cooperación regional es compleja de gestionar y requiere de una reflexión profunda entre la Comisión Europea y las agencias de cooperación de los Estados miembro. También han sido relevantes las diferencias de enfoque en los acuerdos comerciales y el sistema de preferencias regionales para países sujetos al acuerdo de Lomé, y posteriormente de Cotonú, aplicado durante muchos años, hasta su sustitución por acuerdos de libre comercio o, en su caso, las preferencias del esquema *Todo excepto armas* para los menos avanzados. En cualquier caso, la participación de los países del Caribe y las dinámicas de trabajo en la propia Comisión Europea están contribuyendo a que los programas se formulen y trabajen en inglés, lo que facilita potencialmente la participación de otros Estados miembro de la UE, pero desnaturaliza procesos de diálogo basados fuertemente en redes y comunidades del espacio iberoamericano.

Desde la perspectiva española, es fundamental reforzar el vínculo entre el espacio iberoamericano y el eurolatinoamericano en todas sus dimensiones, especialmente considerando el 30 aniversario del sistema de Cumbres Iberoamericanas, que se celebra en 2021. El idioma es un elemento importante, a considerar por España y Portugal en el nexo entre ambos espacios, que requiere de un posicionamiento estratégico en la UE.

La apuesta por agendas diferenciadas con algunos países en la Estrategia de Acción Exterior 2021-2024 española parece contradictoria con la ambición de que la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) recupere su capacidad dinamizadora de una agenda latinoamericana, especial-

mente en relación con una agenda de valores compartidos en el ámbito ibero- y eurolatinoamericano.

4.3. Cooperación triangular y las facilidades Adelante y Desarrollo en transición

El NDICI incluye entre sus métodos de cooperación (artículo 26) los acuerdos triangulares, en virtud de los cuales la Unión coordina con terceros países su ayuda vía financiación a una región o país socio. En 2018, la antigua DEVCO adoptó una estrategia específica en materia de cooperación triangular (Comisión Europea, 2018), construida sobre el nuevo Consenso de Desarrollo, con la ambición de reforzar las relaciones estratégicas sobre intereses compartidos con países que cuentan con cooperación bilateral. En esta estrategia, se identifica la cooperación triangular como herramienta para promover el diálogo político y la integración regional, señalando además sus virtudes en materia de alineación y de eficacia para el desarrollo.

La Comisión Europea pretende posicionarse como actor relevante en materia de cooperación triangular a nivel global. Destaca específicamente la exitosa experiencia del programa EUROsociAL en materia de contribución a la construcción de protocolos comunes y de convergencia normativa mediante el intercambio de experiencias entre países de América Latina y el Caribe. Sobre la experiencia de este programa, la UE lanzó en 2015 una facilidad específica, denominada “Adelante” para financiar acciones de cooperación triangular, ejecutadas por las agencias de cooperación de los países de América Latina y el Caribe. Desde la perspectiva española, la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) viene apoyando desde hace años a las agencias de cooperación de la región y financiando el programa iberoamericano para la cooperación Sur-Sur (Castiella, 2019) que estará vinculado con la segunda fase del programa “Adelante” mediante el informe anual de cooperación Sur-Sur de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB).

Considerando altos costes de transacción en materia de ejecución de fondos europeos por parte de las agencias de cooperación de la región y un reducido impacto en materia de promoción de valores e intereses europeos, en 2018 se lanzó la Facilidad para el Desarrollo en Transición. Esta línea de financiación responde al planteamiento y estrategia impulsado por el informe *Perspectivas Económicas de América Latina* (OCDE *et al.*, 2019) y, además de financiar componentes de acompañamiento técnico de reformas por parte de la OCDE y la CEPAL en los países, establece una ventanilla para cofinanciar acciones espe-

cíficas con las agencias de cooperación de los países de América Latina y el Caribe en sus propios países (Nieto y Salinas, 2020).

El alto nivel de cooperación triangular existente en los programas regionales de cooperación eurolatinoamericana requiere reflexionar estratégicamente sobre la mejor forma de articular esta modalidad, especialmente desde la óptica de su contribución a la construcción de alianzas.

5. Equipo Europa: programación e implementación conjuntas del NDICI

Como se ha señalado con anterioridad, desde la preparación del proceso de programación 2021-2027 para los instrumentos de acción exterior, la INTPA ha identificado acciones insignia (*flagship programmes*) de interés compartido entre los Estados miembro de la UE y la Comisión Europea, que además cuentan con un potencial sustancial de movilización de recursos financieros adicionales que incluyen la cooperación financiera y las inversiones privadas.

Con la Comunicación conjunta de la Comisión Europea y el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad “Respuesta Global de la UE a la COVID-19” de abril de 2020, estas propuestas se han rebautizado como enfoque de trabajo “Equipo Europa” e “iniciativas *Team Europe*” (TEIs, por sus siglas en inglés). Mediante el trabajo colaborativo se pretende asegurar un mayor impacto y una concentración de recursos en prioridades compartidas, consideradas geoestratégicas.

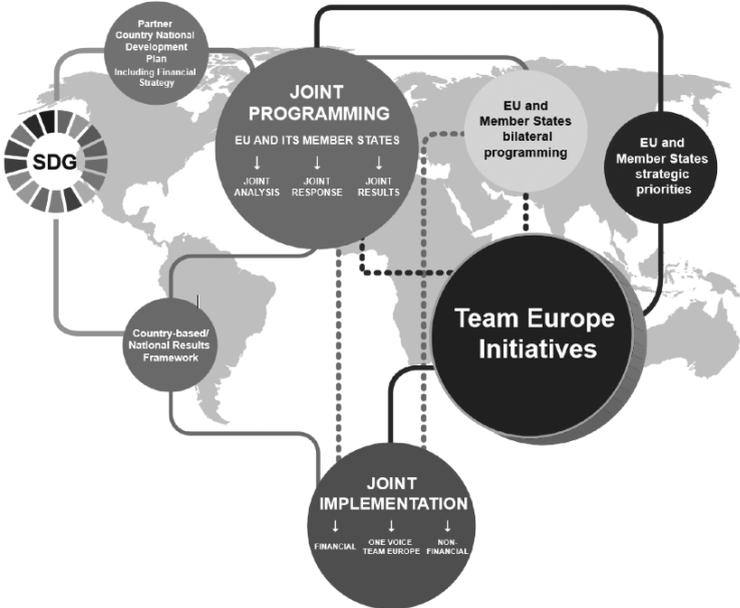
En línea con el principio de “geografización”, estas TEIs se están elaborando por parte de las Delegaciones de la UE en cada uno de los países socios, considerando las prioridades de los países en un ejercicio conjunto con las embajadas y oficinas de cooperación de los Estados miembro de la UE. En aras de asegurar una mayor inclusividad y un verdadero enfoque europeo, la Comisión Europea está tratando de asociar a los Estados miembro que no tengan embajada u otra presencia en cada país socio, mediante un proceso de consulta centralizada en Bruselas. Este proceso es especialmente relevante para las TEIs de América Latina y el Caribe, considerando que muchos países de la región no cuentan con una representación amplia de Estados miembro de la UE.

Además, la Comisión Europea está incorporando al proceso a los bancos de desarrollo de los Estados miembro, así como al Banco Europeo de Inversiones (BEI) y al Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD), en línea

con los compromisos de movilización de recursos para el desarrollo asumidos en el Consenso Europeo de Desarrollo y los acuerdos de la agenda de acción de Addis Abeba. Para América Latina, también están involucrados en esta fase de programación actores como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y CAF-Banco de Desarrollo de América Latina.

En el proceso de programación de la UE para el marco financiero 2021-2027, está previsto que las TEIs se conviertan en uno de los tres ámbitos de actuación planteados en el ámbito nacional para cada uno de los programas indicativos multianuales.

CUADRO 2. TEIs y programación de la Unión Europea



Fuente: Comisión Europea (2021a).

En otoño de 2020 se presentaron las primeras propuestas de TEIs por regiones (TEIs bilaterales y algunas propuestas iniciales de TEIs regionales) a los Estados miembro, sus agencias de cooperación y los bancos de desarrollo e inversión. Hasta marzo de 2021, la Comisión Europea había preseleccionado 49 TEIs que considera “maduras”, de las cuales 17 corresponden a TEIs bilaterales con los países de América Latina y el Caribe. Un total de ocho Estados miembro y de siete bancos de desarrollo han expresado su compromiso con estas acciones.

El proceso de “cocreación” y de participación (o *inclusiveness*) de los Estados miembro con menor presencia en la región está teniendo, por lo tanto, cierto efecto dinamizador del interés de los actores y de su compromiso con América Latina y el Caribe, aunque menor que en otras regiones como África o Asia. Es un proceso de toma de decisiones informada que redundará en beneficio de una mayor coherencia de un sistema de cooperación europeo basado en competencias paralelas. Refuerza además el compromiso del NDICI con la programación conjunta. Sin embargo, también alberga riesgos en materia de un enfoque demasiado eurocéntrico, centrado en el donante, cuestionando el principio de apropiación (Jones y Teevan, 2021), y corre asimismo el riesgo de priorizar la cofinanciación y los intereses por encima de los valores.

El ejercicio de programación todavía está en proceso en el momento de la redacción de este documento, incorporando nuevos criterios para la consideración de TEIs (como, por ejemplo, un número mínimo de Estados miembro interesados y un porcentaje mínimo de cofinanciación) que impide un análisis en mayor profundidad de los cambios a nivel de temáticas y asignaciones presupuestarias finales, más allá de la reducción global de recursos hacia la región. No obstante, la introducción del vínculo entre la programación y la implementación conjunta ya permite señalar algunos retos adicionales, que se presentarán en los próximos años en la cooperación eurolatinoamericana.

Como se ha señalado, algunos programas de cooperación están logrando nutrir sustancialmente los diálogos de políticas en los países e incluso a nivel regional. No obstante, ante la escasez de foros de diálogos políticos birregionales, los programas muchas veces construyen sobre, o promueven, otro tipo de redes o comunidades. Sirva como ejemplo el Foro de Ministros de Ambiente de América Latina en el programa EUROCLIMA+, la Asociación Iberoamericana de Ministerios Públicos (AIAMP) en el marco del programa EL PAcCTO o diversas redes impulsadas por el programa EUROsociAL, como la Red de Transparencia y Acceso a la Información o la Red de Desarrollo Regional. El gran reto al que se enfrentan todas estas iniciativas es la convergencia de agendas y compromisos políticos a ambos lados del Atlántico.

Se ha explicado ya la importancia del marco común de la Agenda 2030 en este ámbito y la oportunidad de la recuperación de algunos diálogos políticos estructurados a nivel birregional. No obstante, manteniendo la lógica de la retoolimentación entre los programas de cooperación, los diálogos de políticas y los diálogos políticos, emana un reto estructural en relación con la implementación conjunta. El reto de muchos programas es conseguir una participación

real, representativa y sustantiva de los 27 Estados miembro de la UE. En el plano bilateral, ejemplos como el programa de intercambio de experiencias entre Cuba y la UE cuentan con una activa participación de diferentes Estados miembro (*inclusiveness*). No obstante, la mayoría de programas de cooperación euro-latinoamericana concentran recursos de conocimiento de instituciones públicas y entidades de los países con mayores vínculos con la región.

Aquí pueden desempeñar un papel fundamental las direcciones generales temáticas de la propia Comisión Europea, así como las agencias ejecutivas de la UE, que aportan una visión global de cómo se aplica el respectivo acervo en 27 legislaciones, protocolos o medidas nacionales. Estas entidades son capaces de identificar de una forma ordenada experiencias relevantes de países o incluso regiones más “alejadas” del espacio latinoamericano.

La creación de un grupo para la Coordinación Exterior (EXCO) por parte del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad entre los servicios de la Comisión Europea es un paso importante en esta dirección, pero el principal reto sigue siendo la ausencia de personal dedicado específicamente al acompañamiento de este tipo de programas de cooperación en los distintos servicios o agencias.

En los países de América Latina y el Caribe, el grado de interlocución de los programas de cooperación técnica pública es muy alto, y cuenta muchas veces con un intercambio fluido a nivel de ministras y ministros, cuando iniciativas de mucho mayor presupuesto no consiguen generar esta atención política. Este nivel jerárquico no es correspondido en los Estados miembro de la UE, con excepción de los países con mayores intereses en la región. La alimentación de una agenda política eurolatinoamericana, por tanto, solo es posible si los programas consiguen conocer muy bien las prioridades de las instituciones de los países socios y de sus homólogas en una amplia mayoría de Estados miembro. Este reto es colosal y solo puede ser canalizado por agencias de cooperación o entidades especializadas en la movilización de conocimiento del sector público de los diferentes países, que ejecuten conjuntamente los programas (Schneider e Illán, 2020).

6. Prioridades temáticas en la cooperación eurolatinoamericana: la cohesión social y el Estado de derecho como “doctrina Sinatra”

El NDICI establece unas metas de gasto por prioridades sectoriales. Como se ha indicado, se invertirán el 10% de los fondos para la migración, el 25% para

el cambio climático, el 20% para el desarrollo humano y el 10% para la educación. En cuanto a la igualdad de género, se ha establecido que al menos el 85% de las acciones tengan como objetivo principal o relevante el empoderamiento de las mujeres y niñas, y la igualdad de género. Además, el 92% de los fondos serán computables como AOD. De esta forma, el instrumento determina una serie de prioridades en la posible agenda de cooperación eurolatinoamericana. La Comisión Von der Leyen establece, además, sus ejes de actuación para una Europa más fuerte en el mundo en i) alianzas verdes, ii) alianzas digitales, iii) empleo y crecimiento sostenible, iv) migraciones y desplazamiento forzado, v) gobernabilidad y desarrollo humano, y vi) resiliencia, paz y seguridad.

Estas temáticas delimitan el ámbito de actuación de las Delegaciones de la UE en los países de América Latina y el Caribe. No obstante, la actuación en cualquier región se construye sobre unas relaciones históricas, cuyo acervo podemos encontrar en documentos como la Comunicación conjunta “Aunar fuerzas para un futuro común” de abril de 2019 (Comisión Europea, 2019), la resolución del Parlamento Europeo sobre las relaciones políticas de la UE con América Latina de 2017 (Parlamento Europeo, 2017) o, posteriormente, en el comunicado conjunto de la UE posterior a la reunión ministerial informal de América Latina y el Caribe (SEAE, 14 de diciembre de 2020).

La cohesión social (y territorial) ha sido la piedra angular del proceso de construcción europea, la manera de hacer Europa. Desde los inicios, se entendió que la reducción de las desigualdades, tanto internas como entre los países europeos, eran una condición necesaria para afianzar la integración económica, y asegurar un espacio de valores e intereses compartidos, garantes de la paz, la estabilidad y la democracia en Europa. En este sentido, la cohesión social constituye un valor integrado en el acervo europeo, que se ha traducido en políticas de la Unión y de sus Estados miembro que son reconocidas a nivel global (Borrell, 2021). Eje central de este concepto es la responsabilidad pública en la creación y el mantenimiento de la igualdad de oportunidades, la inclusión social y el bienestar de la ciudadanía, basado en el Estado de derecho. Por tanto, resulta un valor y una orientación de política que define a Europa y que la distingue respecto a otras regiones y otros actores. Constituye un paradigma de su política y, en consecuencia, se ha trasladado como tal a su acción exterior y, especialmente, a su política de cooperación. Desde el prisma de la “doctrina Sinatra” de Borrell, el *European way*, el eje central de la cooperación europea podría ser por tanto la cohesión social (y territorial) (Borrell, 2020).

El concepto de cohesión social es polisémico y la UE ha ido desplegando sus múltiples dimensiones. Aun así, se puede identificar un núcleo conceptual de la cohesión social que lo vincula, al menos, a los siguientes aspectos: la equidad, el consenso y el pacto, la paz, la justicia y el reconocimiento de derechos, la pertenencia a un proyecto colectivo, la estabilidad democrática e instituciones sostenibles. Todas y cada una de estas dimensiones se concretan en ejes de acción pública y en políticas orientadas a la reducción de desigualdades, a la superación de brechas, al reconocimiento de derechos, a la protección de grupos vulnerables y a la mitigación de conflictos políticos y sociales. En este sentido, la cohesión social (y territorial) es el eje de la paz y la estabilidad en el proceso de integración de la UE y resulta central para su reconocimiento mundial.

Desde la III Cumbre entre la UE y América Latina y el Caribe en Guadalajara, en 2004, la cohesión social forma parte del acervo eurolatinoamericano y constituye un elemento central en las cumbres birregionales y las reuniones de la Asamblea Parlamentaria Euro-Latinoamericana (EUROLAT). El concepto recupera especial relevancia en la acción exterior de la UE con América Latina y el Caribe, por distintas razones:

1. Desde la perspectiva de la relación birregional, la paz, la democracia, la equidad y la promoción del Estado de derecho son valores compartidos entre ambas regiones, de forma que la cohesión social como concepto multidimensional articula intereses e ideas con los que se identifican ambas regiones y cuyo impulso contribuye a reforzar la alianza entre las dos regiones, vínculo especialmente valioso en el actual escenario global. Como se ha explicado, América Latina y el Caribe sería una “vecindad” en materia de fronteras culturales y valores compartidos en el ámbito global. La cohesión social supone un elemento distintivo de la acción exterior de la UE frente a otros actores en la región, muy especialmente China y Estados Unidos. Es un elemento central de la dimensión exterior del modelo social europeo y los países de América Latina y el Caribe reconocen este rasgo identificativo en la creciente demanda de intercambios sobre la diversa aplicación de las políticas de la Unión por parte de los 27 Estados miembro.

2. La desigualdad de América Latina y el Caribe, la desafección democrática y la inseguridad persisten como elementos que limitan las capacidades del desarrollo de la región. Por tanto, el compromiso europeo con su desarrollo debe pasar necesariamente por abordar estas problemáticas, más aún en el marco de su compromiso con el apoyo a la implementación de la Agenda 2030, específi-

camente a su vertiente “social”. La existencia de proyectos políticos excluyentes y la polarización política resultante de ellos constituyen un elemento adicional, que limita el desarrollo y que reclama una acción decidida en pro de la cohesión social, que Europa debe liderar. En efecto, el concepto de cohesión social implica, más allá del abordaje de políticas, una forma de interacción entre los actores sociales, basada en el diálogo y en el consenso. Conlleva la necesidad de alcanzar acuerdos amplios y participativos. En el convulso y efervescente contexto latinoamericano, la UE puede tener un papel clave en estos procesos de diálogo, para afianzar la democracia y el multilateralismo basado en reglas. La desigualdad es un síntoma y, en línea con el ODS 10, la cooperación europea deberá aspirar a reducirla. Sin embargo, una cooperación europea geoestratégica deberá ir más allá, aspirando al valor de la cohesión social y la construcción de nuevos acuerdos sociales. El resultado que buscan los nuevos pactos sociales es aumentar la cohesión social (Bonaglia, Nieto Parra y Vázquez-Zamora, 2020), el sentido de pertenencia a la comunidad, la estabilidad política y, en definitiva, la paz social. El medio para ello es la democracia, con unas instituciones sólidas e inclusivas, con capacidad de redistribución fiscal y garantías de acceso a los derechos e igualdad. La creciente demanda por estos nuevos pactos sociales emana del aumento de las desigualdades y del miedo intrínseco a los efectos reales de los populismos emergentes.

3. La estrategia exterior de la UE en la actual coyuntura marca una agenda de transición ecológica, de modernización digital y revitalización económica, que reclama pactos y acuerdos nacionales y globales, con el fin de que estos procesos de transición no generen nuevas brechas y desigualdades. El compromiso con el desarrollo sostenible y con la modernización digital debe llevarse a cabo con el principio de “no dejar a nadie atrás”. Europa debe liderar la vertiente social asociada a la transición verde y a la transición digital. Esta apuesta reclama la incorporación central de la dimensión social, no solo como elemento asociado a las nuevas prioridades, sino sobre todo con entidad propia bien definida que sitúe y eleve la justicia social en las diversas agendas nacionales, regionales y globales. En este sentido, existe un potencial de articular una especie de “Agenda para el Cambio” que ponga la cohesión social en el centro de las políticas de desarrollo sostenible, al igual que en 2011 se promovió la gobernabilidad como condición para un crecimiento integrador (Programa para el Cambio, Comisión Europea, 2011).

4. En la coyuntura actual de la pandemia de la COVID-19 se han puesto de manifiesto los impactos diferenciados asociados a la desigualdad y a la vulnerabi-

lidad en ambas regiones. La recuperación post-COVID reclama no solo una reactivación económica, sino también social y construida sobre nuevas bases y pactos, bajo el compromiso de *building back better*. La crisis puede ser una oportunidad para fortalecer las relaciones políticas y de cooperación entre la UE y América Latina y el Caribe. La crisis de gobernanza global hace que ambas regiones, aliadas naturales durante el último siglo, puedan sumar fuerzas para enfrentar las trampas de desarrollo y la crisis sanitaria, económica y social, concertar posiciones en el ámbito multilateral, y reforzar la cooperación apostando por una salida social y verde post-COVID.

La cohesión social y territorial no solo emerge de nuevo como un elemento central del desarrollo sostenible e inclusivo (PNUD, 2020), sino también como dimensión de sostenibilidad de la Agenda 2030 y como elemento de reflexión política, con su ruptura como principal amenaza a la paz y a la seguridad tanto en el ámbito nacional como internacional (Hernández, 2020). La cohesión social es un elemento central de los actuales debates sobre el sentido de pertenencia a las sociedades, los espacios de valores compartidos y las demandas de nuevos pactos sociales (Martínez Franzoni y Sánchez-Ancochea, 2020). Las recientes conclusiones del Consejo Europeo sobre una recuperación basada en los derechos humanos destacan la cohesión social como elemento fundamental de la recuperación pospandemia (Consejo Europeo, 2021). Sirve además de guía para articular acciones de cooperación técnica, financiera o de apoyo presupuestario complementarias a nivel nacional (Montagud, Herrera y Gonzalo, 2018).

Más allá de cómo quede finalmente el ejercicio de programación del NDICI en el plano bilateral con los diferentes países, a nivel regional se deberán articular una serie de diálogos en los que converjan los intereses de las TEIs, las prioridades de la región y una cierta agenda birregional ambiciosa, construida fuertemente sobre los valores compartidos y el acervo de relaciones existentes. Como se ha indicado, la existencia de programas exitosos de cooperación regional y sus mecanismos afianzados de diálogo sobre políticas a nivel intrarregional y birregional permite reconstruir una agenda política eurolatinoamericana, introduciendo entre sus objetivos la función de dinamización y secretariado de mecanismos sectoriales de diálogo birregional, que ya se encuentran en construcción informal a un nivel intermedio de decisores públicos o *policy makers*. La citada Comunicación conjunta “Aunar fuerzas para un futuro común” recoge la base para impulsar mecanismos de diálogo sectoriales, que podría abanderar el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad:

1. Diálogo birregional sobre cohesión social, lucha contra las desigualdades y desarrollo humano, apoyado en el programa EUROsociAL+: permite abordar la lucha contra las desigualdades en la respuesta a la crisis socioeconómica desde las dimensiones de políticas sociales y empleo, la igualdad de género (construyendo sobre el Tercer Plan de Acción en materia de género de la UE e incluyendo la *Spotlight initiative*⁵), la sostenibilidad fiscal, la gestión territorial, el acceso a derechos (incluidas la educación y la salud global) y una institucionalidad democrática que garantice políticas inclusivas y sostenibles. También la movilidad y las migraciones deberían abordarse desde esta perspectiva global.

2. Diálogo birregional sobre el Estado de derecho, justicia y seguridad, apoyado en el programa EL PAcCTO: permite abordar cuestiones de ciberseguridad y la lucha contra el crimen organizado en toda la cadena penal.

3. Diálogo birregional sobre el pacto verde y la transición justa, apoyado en el programa EUROCLIMA+ (incluido el futuro programa para la Amazonia).

4. Diálogo birregional sobre crecimiento sostenible y empleo, apoyado en la Fundación EU-LAC y el nuevo programa AI-Invest Verde⁶, acompañando la puesta en marcha de los compromisos asumidos en los acuerdos comerciales y los retos de integración en los mercados globales, con vistas a una mayor incorporación de la dimensión verde en futuros acuerdos comerciales.

5. Diálogo birregional sobre la alianza digital y la conectividad como eje para soportar el ecosistema productivo, educativo y de servicios públicos, apoyado sobre la Agenda Digital para América Latina y el Caribe (eLac) de la Conferencia Ministerial sobre la Sociedad de la Información de América Latina y el Caribe, así como un futuro programa regional complementario con las iniciativas de digitalización, que están acompañando el resto de los programas de la UE y de sus Estados miembro.

Desde el punto de vista español, también es prioritario el abordaje temático de las migraciones, especialmente si tenemos en cuenta los flujos migratorios legales y el origen de las personas que piden protección internacional y asilo en

⁵ La Iniciativa Spotlight es una acción entre la UE y Naciones Unidas para eliminar todas las formas de violencia contra las mujeres y las niñas para 2030.

⁶ Programa de cooperación entre América Latina y la UE en materia de crecimiento y empleo.

España. Considerando la dificultad intrínseca a los diálogos migratorios birregionales, las realidades diferenciadas del fenómeno migratorio en América Central y México (con el fuerte impacto de las políticas migratorias de Estados Unidos) y en América del Sur, cabría abordar las migraciones desde la perspectiva de la cohesión social, así como en acciones bilaterales y multipaís, que se podrían financiar a futuro con cargo a líneas presupuestarias del NDICI previstas para retos emergentes o de reacción rápida.

7. Más con menos: EFSD+ y la cooperación financiera

La cooperación técnica puede y debe acompañar procesos que contribuyan a la sostenibilidad de las cuentas fiscales y a la generación de recursos tributarios necesarios para asumir la respuesta al impacto socioeconómico de la pandemia y los compromisos de nuevos pactos sociales. En materia fiscal, la cooperación técnica es especialmente relevante para apoyar la mejora de la calidad del gasto, en cuanto a su capacidad de redistribución de los ingresos, que se encuentra muy por debajo de otras regiones (OCDE, 2019). El equilibrio entre la cultura tributaria, los gastos en respuesta a la actual crisis y la necesidad de estabilizar la deuda pública tendrá una fuerte relevancia para la región en los próximos años. Los déficits fiscales en la región aumentaron en promedio un 5,3% del PIB en 2020, con una deuda pública media del 72% del PIB (BID, 2021).

Los flujos de AOD y de Apoyo Oficial Total al Desarrollo Sostenible (TOSSD, por sus siglas en inglés) en el marco del NDICI son relativamente insignificantes, ante todo para los países de renta más alta de la región. No obstante, el NDICI incorpora nuevos instrumentos para la movilización de recursos adicionales para el desarrollo, más allá de las posibilidades de financiación combinada o *blending* bajo el marco financiero anterior de la UE (Mecanismo de Inversión en América Latina, LAIF, y el Plan de Inversión Exterior, EIP). El EFSD+ y la Garantía de Acción Exterior, previstas en el marco financiero 2021-2027, se dotan con una parte sustancial de los fondos geográficos del NDICI (ver Cuadro 1), además de recibir una asignación presupuestaria adicional con cargo al mecanismo europeo de resiliencia y recuperación *NextGenerationEU*. Podrán dotar instrumentos financieros, garantías presupuestarias, financiación mixta, asistencia financiera y programas de reducción de la deuda. Las garantías podrán cubrir riesgos asociados a préstamos, contragarantías, instrumentos del mercado de capitales y cualquier otra forma de financiación o de mejora crediticia, seguro, y partici-

paciones en capital o cuasicapital (Lilyanova, 2021). La Comisión prevé cubrir hasta el 9% de los riesgos en materia de actuaciones públicas y el 50% en materia de inversiones privadas, bajo la supervisión de un grupo interno de asistencia técnica para las garantías (GTAG+, por sus siglas en inglés), que analice los riesgos asociados a las operaciones. Contará con ventanillas regionales en línea con la estructura presupuestaria del NDICI y un Consejo de Administración estratégico.

De esta forma, la UE pretende aumentar sustancialmente el acceso a la financiación, que será especialmente relevante en respuesta a la pandemia para la recuperación de la actividad productiva verde y digital, en apoyo a proyectos público-privados (como, por ejemplo, el cable Bella⁷ o el programa Copérnico⁸) y para acompañar la superación de las brechas de desarrollo en la región y su incorporación efectiva a las cadenas de valor regionales y globales. Ya en el año 2020, la canalización de fondos de AOD mediante los bancos de desarrollo y de inversión ha aumentado sustancialmente (Gavas y Pleeck, 2021). Gabor (2020) habla desde una perspectiva crítica de un nuevo “Consenso de Wall Street” o de un paradigma emergente de desarrollo como herramienta de reducción de riesgos para el capital privado. Son especialmente relevantes los debates actuales sobre la financiación para la transición o *transition finance* (Piemonte, Cattaneo, Morris, Pincet y Poensgen, 2019), el concepto de resiliencia a la AOD y sustitución progresiva de financiación externa por recursos nacionales e inversión privada, para que los nuevos instrumentos de cooperación financiera de la UE aterricen en América Latina y el Caribe.

Con el NDICI, la INTPA está programando las futuras acciones del BEI, un banco de inversión al que se le asignan líneas financieras específicas de un instrumento que deberá destinar el 93% de sus fondos a la AOD. Junto al BEI, actuará el BERD y los bancos de desarrollo de los Estados miembro, de muy distinto alcance y naturaleza. Además, estos fondos están abiertos a la participación de los bancos regionales de desarrollo, como CAF-Banco de Desarrollo de América Latina o el BID. El NDICI pretende agrupar bajo un único “para-guas” toda la variedad de herramientas financieras existentes y así mejorar su eficacia y gestión, aspirando a establecer una “ventanilla única” para atender a aquellos inversores que buscan el apoyo de la UE para llevar a cabo operaciones fuera de las fronteras europeas (Sanahuja y Ruiz, 2019).

⁷ Bella es una iniciativa para la interconexión mediante un cable submarino entre la UE y América Latina.

⁸ El programa Copérnico de la UE pretende lograr una capacidad completa, continua y autónoma de observación terrestre de alta calidad.

Desde la óptica española, se vuelve especialmente urgente avanzar con el proceso de reforma del sistema de cooperación y la creación de un Banco Español de Desarrollo Sostenible (que complemente al ICO y COFIDES) para la gestión del Fondo para la Promoción del Desarrollo (FONPRODE) y del Fondo del Agua (o futuros fondos verdes), suponiendo a la vez una oportunidad para la articulación de un modelo de referencia en la aplicación del principio de *policy first* y la coherencia, complementariedad y retroalimentación entre la cooperación técnica (pública), la cooperación financiera y la inversión privada. También están surgiendo nuevas iniciativas en materia de canje de deuda por acción climática y desarrollo humano, con un fuerte impulso por parte del Gobierno de España en respuesta al impacto de la COVID-19 en los países de América Latina y el Caribe.

De acuerdo con López (2021), las soluciones de mercado no podrán por sí solas resolver el desafío y tampoco será suficiente la cooperación regional. Es necesario articular medidas coordinadas internacionalmente para garantizar un entorno de liquidez y apoyo financiero extraordinario.

En línea con la Agenda de Acción de Addis Abeba (o la *billions to trillions agenda*), estos nuevos instrumentos de financiación son coherentes con la ambición geoestratégica de la UE. Existe sin embargo un cierto riesgo de que estas aspiraciones se superpongan al tradicional *soft power*, al rol de la UE como poder normativo, con un desequilibrio entre los intereses y los valores en la acción exterior europea. Es fundamental que, en la fase de programación, la cooperación financiera quede sujeta claramente a la coherencia de políticas para el desarrollo sostenible recogida en el Tratado de Lisboa de 2009, así como a criterios ambientales, sociales y de gobierno. En la fase de ejecución de las acciones de cooperación financiera del NDICI es además indispensable que se aplique el principio de *policy first*, que las acciones de cooperación técnica pública nutran diálogos políticos para guiar la cooperación financiera y la inversión hacia resultados de desarrollo sostenibles e inclusivos. El equilibrio entre este principio y la necesaria flexibilidad para adecuarse a los mercados es fundamental, por tanto, no solo en la programación, sino ante todo durante la ejecución de las operaciones de financiación combinada o *blending*.

Los mecanismos de diálogo estructurado a nivel de país, a los que se ha aludido, deberán desempeñar un papel fundamental en este sentido, orientando las acciones de cooperación de forma permanente en función de los diálogos de políticas y los diálogos políticos. La modalidad de asistencia técnica (segundo pilar del Plan de Inversión Exterior de la UE) es la ventanilla para garan-

tizar esta orientación a resultados de desarrollo. En ese sentido, también la Cumbre *Finanzas en Común* ha demostrado la importancia de la articulación entre las agencias de cooperación técnica y los bancos de desarrollo (Practitioners' Network, 2020) y de ambos con el sector privado.

En las relaciones eurolatinoamericanas, la cooperación se debe fundamentar especialmente sobre las alianzas. La UE parte con una ventaja comparativa en América Latina y el Caribe, que emana del sentido de pertenencia a una comunidad de valores compartidos. En el marco de la cooperación financiera la Unión compite, con cierto retraso, con China (Myers y Ray, 2021) y Estados Unidos, mientras la región demanda fuertemente las experiencias en la aplicación de los modelos de políticas públicas europeos. Sin dejar de apostar por la movilización de todos los recursos para no dejar a nadie atrás, China incluye en su nuevo libro blanco de la cooperación (2020) una apuesta más clara por el fortalecimiento de las capacidades de diseño e implementación de las políticas, mientras en la UE se cuestionan acuerdos comerciales cerrados con la región, que, por mucho que puedan mejorar desde la perspectiva del pacto verde y la autonomía estratégica de ambas regiones (Sanahuja, 2021b), tienden a diluirse en debates en clave nacional sobre la soberanía alimentaria.

Ciertamente, la cooperación deberá fomentar el entorno habilitante para atraer la inversión privada mediante medidas indirectas (sistemas fiscales, reducción de deuda) y directas (*blending*, garantías, donaciones, etc.) para contribuir a financiar una recuperación verde y digital, sostenible e inclusiva. No obstante, queda por ver si el EFSF+ y la Garantía de Acción Exterior son capaces de apalancar tan sustancialmente fondos privados, orientándolos hacia los ODS (Bilal, 2019) y si consiguen garantizar la adicionalidad de estos (Parlamento Europeo, 2020). Mientras, es importante no perder de vista la dimensión regional de las relaciones birregionales, arriesgando socavar una comunidad de valores eurolatinoamericana por una apuesta de “geografización” demasiado centrada en garantías soberanas necesarias para la operativa de un banco de inversión.

8. Conclusiones

Este trabajo constata una creciente irrelevancia de América Latina y el Caribe en el seno de la UE, que se corresponde con una reducción en la asignación presupuestaria para la región en el marco financiero 2021-2027 de la Unión. Esta pérdida de interés choca con la ambición geoestratégica de la Comisión Von der Leyen y

su apuesta por la construcción de alianzas basadas en valores compartidos en la Agenda 2030, el multilateralismo y la integración regional. Desde un punto de vista del desarrollo, la persistencia de brechas estructurales y el impacto socioeconómico de la COVID-19 en la región también cuestionan esta decisión.

Más allá de la pérdida de fondos, el NDICI no obstante pone a disposición de la UE las herramientas adecuadas para trabajar con la región y responder a sus necesidades, siempre y cuando se apliquen desde el prisma del principio de enfoque de políticas o *policy first*. La desaparición del concepto de *graduación* y la integración de los instrumentos de acción exterior del marco financiero anterior permiten atender mejor los retos multidimensionales y multisectoriales de una región con las particulares características de un “desarrollo en transición”. En este sentido, se identifica el potencial de la cooperación técnica pública para contribuir a la repolitización de las relaciones eurolatinoamericanas, especialmente mediante los programas de cooperación regional. Es fundamental que estos programas respondan al acervo de una agenda birregional, evitando el riesgo de una agregación de intereses nacionales que conlleva la lógica de la “geografización”. Sin dejar de aspirar a una institucionalidad regional en América Latina y el Caribe, la agenda birregional entre la UE y América Latina y el Caribe es compleja, y cuenta con diversas redes y mecanismos de concertación e integración de carácter más o menos formalizados, que conviven y refuerzan la agenda de valores compartidos.

El proceso participativo del Equipo Europa en el que se ha embarcado la INTPA para la programación está contribuyendo a fomentar el interés de los Estados miembro en la región, aunque persisten retos muy sustanciales en materia de convergencia de agendas y compromisos políticos a ambos lados del Atlántico. Aquí tienen un papel destacado los servicios sectoriales de la Comisión Europea y las agencias ejecutivas de la Unión, identificando prácticas relevantes del conjunto de los Estados miembro, así como las agencias de cooperación de los Estados miembro en su función de cauce entre las prioridades de las instituciones latinoamericanas y sus homólogas, orientando estas alianzas hacia resultados de desarrollo.

En el ámbito temático, la cohesión social y el Estado de derecho emergen como esencia del proceso de construcción europea, como elemento central de la dimensión exterior del modelo social europeo y como eje renovado del espacio eurolatinoamericano de valores compartidos. Se trata de impulsar una “Agenda para el Cambio”, que ponga la cohesión social en el centro de las políticas de desarrollo sostenible, como vértice de nuevos pactos sociales y condi-

ción para la recuperación. Apostar por alianzas verdes y digitales que sean sostenibles e inclusivas, construidas sobre sociedades pacíficas y seguras, cohesionadas y justas, con instituciones sólidas y un desarrollo socioeconómico que no deje a nadie atrás, es lo que permite diferenciar a la UE frente a otros actores en una región, que demanda la experiencia de la enorme diversidad de políticas públicas europeas en el marco de una crisis sin precedentes debida al impacto de la pandemia.

El nuevo Fondo Europeo de Desarrollo Sostenible y la ampliación de las Garantías de Acción Exterior aumentan el potencial de palanca de la inversión privada, indispensable para la agenda geoestratégica de la UE. Queda por ver el efecto real de la concentración sustancial en la cooperación financiera, que además conlleva cierto riesgo de que estas aspiraciones se superpongan al tradicional *soft power*, al rol de la UE como poder normativo, con un desequilibrio entre los intereses y los valores en la acción exterior europea. En este sentido, es fundamental orientar la cooperación financiera y la inversión hacia resultados de desarrollo sostenibles e inclusivos.

La entrada en vigor del NDICI supone una oportunidad para abordar un nuevo ciclo en las relaciones eurolatinoamericanas. Más allá de la necesaria revisión de la priorización en las asignaciones financieras, por delante se presentan siete años que permiten relanzar un proceso de alianzas birregionales construido desde la cooperación y cimentado sobre unos valores y objetivos compartidos en el marco de la década de acción de la Agenda 2030.

Referencias bibliográficas

ANDREWS, M.; PRITCHETT, L. y WOOLCOCK, M. (2017): *Building State Capability: Evidence, Analysis, Action*, Oxford University Press.

BID (2021): *Oportunidades para un mayor crecimiento sostenible tras la pandemia*, Informe macroeconómico de América Latina y el Caribe 2021, CAVALLO, E. y ANDREW POWELL, A. (coords.): Washington D. C., Banco Interamericano de Desarrollo.

BILAL, S. (2019): *Leveraging the next EU budget for sustainable development finance: the European fund for sustainable development plus (EFSD+)*, ECDPM.

BONAGLIA, F.; NIETO PARRA, S. y VÁZQUEZ-ZAMORA, J. (2020): *Una mirada al futuro post-Covid-19: Hacia un nuevo pacto social en América Latina y el Caribe*, Madrid, Fundación Carolina.

- BORRELL, J. (2020): “La doctrina Sinatra”, *Política Exterior*, nº 197, septiembre.
- (2021): *European Foreign Policy in times of COVID-19*, European Union External Action Service.
- CASTIELLA RUIZ DE VELASCO, C. (2019): “Agenda 2030, Iberoamérica y cooperación triangular: una alianza para el desarrollo”, *Documentos de trabajo* nº 24 (2ª época), Madrid, Fundación Carolina.
- CEPAL (2020): *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe*, Santiago.
- COMISIÓN EUROPEA (2011): “Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Incremento del impacto de la política de desarrollo de la UE. Programa para el Cambio”, COM(2011) 637 final, Bruselas, Comisión Europea.
- (2017): “Declaración conjunta del Consejo y los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo, del Parlamento Europeo y de la Comisión (2017/C 210/01). El nuevo Consenso Europeo en materia de Desarrollo. Nuestro mundo, nuestra dignidad, nuestro futuro”, Bruselas, Comisión Europea.
- (2018): “Note to the attention of the management: triangular cooperation”, Ref. Ares(2018)416760, EuropeAid.
- (2019): “Comunicación conjunta al Parlamento Europeo y al Consejo. La Unión Europea, América Latina y el Caribe: aunar fuerzas para un futuro común”, Bruselas, Comisión Europea.
- (2020): “Comunicación conjunta al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: Comunicación sobre la respuesta de la UE a escala mundial a la COVID-19”, Bruselas, Comisión Europea (abril).
- (2021a): “Working Better Together as Team Europe through joint programming and joint implementation”, *Tools and Methods Series Guidelines*, nº 9, 2021.
- (2021b): “Comunicación conjunta de la Comisión Europea y el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad. Respuesta Global de la UE a la COVID-19”, Bruselas, Comisión Europea.
- (2021c): *Joint Communication to the European Parliament and the Council on strengthening the EU’s contribution to rules-based multilateralism*, JOIN(2021) 3 final.
- CONSEJO EUROPEO (2021): *Conclusiones del Consejo sobre una recuperación tras la COVID-19 basada en los derechos humanos*.
- DI CIOMMO, M. y SERGEJEFF, K. (por publicar): *Maximising the potential of the EU’s public sector expertise for strategic international partnerships*, ECDPM.

- FIIAPP (2020): *Consideraciones y recomendaciones sobre la cooperación regional entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe*, Madrid, FIIAPP.
- GABOR, D. (2020): *The Wall Street Consensus*, UWE Bristol.
- GAVAS, M. y PLEECK, S. (2021): “Global Trends in 2021: How COVID-19 is Transforming International Development”, Centre for Global Development.
- GOBIERNO DE ESPAÑA (2021): *Estrategia de Acción Exterior 2021-2024*, Madrid, Gobierno de España.
- GONZÁLEZ, G.; HIRST, M.; LUJÁN, C.; ROMERO, C. A. y TOKATLIAN, J. G. (2021): “Co-yuntura crítica, transición de poder y vaciamiento latinoamericano”, *Nueva Sociedad*, nº 291, enero/febrero.
- HERNÁNDEZ, E. (2020): *Así empieza todo. La guerra oculta del siglo XXI*, Barcelona, Ariel.
- JONES, A. y TEEVAN, C. (2021): “Team Europe: up to the challenge?”, *Briefing note*, nº 128, ECDPM.
- LILYANOVA, V. (2021): *Understanding EU financing for external action*, Parlamento Europeo.
- LÓPEZ, J. (2021): “La Unión Europea y América Latina. Por una alianza estratégica en el mundo post COVID-19”, *Análisis Carolina*, nº 02, Madrid, Fundación Carolina.
- MARTÍNEZ FRANZONI, J. y SÁNCHEZ-ANCOCHEA, D. (2020): *Pactos sociales al servicio del bienestar en América Latina y el Caribe: ¿qué son y qué papel tienen en tiempos de crisis?*, Documentos de Proyectos (LC/TS.2020/169), Santiago, CEPAL.
- MONTAGUD, J.; HERRERA, E. y GONZALO, E. (2018): *La integración del enfoque de la cohesión social y la reducción de las desigualdades en los programas de apoyo presupuestario de la Unión Europea*, programa EUROsociAL.
- MYERS, M. y RAY, R. (2021): *Shifting gears: Chinese finance in LAC 2020*, China-Latin America Report, The Dialogue, Global Development Policy Centre.
- NIETO PARRA, S. y SALINAS, C. (2020): “América Latina bajo el enfoque del desarrollo en transición: bases e implicaciones políticas”, *Documentos de trabajo* nº 26 (2ª época), Madrid, Fundación Carolina.
- OCDE, CAF, CEPAL, COMISIÓN EUROPEA (2019): *Perspectivas económicas de América Latina, 2019. Desarrollo en Transición*, París, OCDE.
- (2020): *Latin American Economic Outlook 2020. Digital Transformation for Building Back Better*, París, OCDE.
- PARLAMENTO EUROPEO (2017): *Informe sobre las relaciones políticas de la Unión con América Latina*, Bruselas, Parlamento Europeo.
- (2020): *The use of development funds for de-risking private investment: how effective is it in delivering development results?*, Bruselas, Parlamento Europeo.

- PIEMONTE, C.; CATTANEO, O.; MORRIS, R.; PINCET, A. y POENSGEN, K. (2019): “Transition finance. Introducing a new concept”, *OCDE working paper*, nº 64, París, OCDE.
- PNUD (2020): *Strengthening Social Cohesion. Conceptual framing and programming implications*, Nueva York, PNUD.
- PRACTITIONERS’ NETWORK (2020): *Declaration on Synergies with PDBs by the Practitioners’ Network Members*, París, 12 de noviembre.
- RAMOS ROLLÓN, M. y JUNG ALTROGGE, T. (2019): “La Cooperación Técnica Pública en los nuevos paradigmas de la cooperación al desarrollo con América Latina. ¿Qué hay de nuevo, viejo?”, *Documentos de Trabajo*, nº 7 (2ª época), Madrid, Fundación Carolina.
- SANAHUJA, J. A. (2021a): “América Latina y España: nueva mirada”, *Revista Política Exterior*, nº 200, marzo/abril.
- (2021b): “Pacto verde y ‘Doctrina Sinatra’”. ¿Por qué son importantes para América Latina?”, *Nueva Sociedad*, nº 291, enero/febrero.
- SANAHUJA, J. A. y RUIZ SANDOVAL, É. (2019): “La Unión Europea y la Agenda 2030 en América Latina: políticas de cooperación en una región de ‘desarrollo en transición’”, *Documentos de Trabajo*, nº 8 (2ª época), Madrid, Fundación Carolina.
- SCHENONI, L. L. y MALAMUD, A. (2021): “Sobre la creciente irrelevancia de América Latina”, *Nueva Sociedad*, nº 291, enero/febrero.
- SCHNEIDER, E. y ILLÁN, C. (2020): *Study on the EU and its Member States mobilizing Public Sector Expertise for Development*, DEVCOM/2019/412-138, Practitioners’ Network.
- SERVICIO EUROPEO DE ACCIÓN EXTERIOR (SEAE) (2020): “Comunicado conjunto Reunión informal de Ministros de Exteriores UE27-América Latina y el Caribe”, 14 de diciembre.
- THE STATE COUNCIL INFORMATION OFFICE OF THE PEOPLE’S REPUBLIC OF CHINA (2021): *China’s International Development Cooperation in the New Era*.
- YOUNGS, R. (2021): *The EU’s Strategic Autonomy Trap*, Carnegie Europe, Bruselas (8 de marzo).

8. Instrumentos innovadores, cooperación financiera, Sur-Sur y Triangular

Cristina Xalma

Responsable del Informe de Cooperación Sur-Sur de la SEGIB

Martín Rivero

Coordinador del Área de Cohesión Social y Cooperación Sur-Sur de la SEGIB

1. Introducción

“La crisis de la COVID-19 ha mostrado de manera brutal y dolorosa nuestra interconexión, nuestra interdependencia y ha mostrado también la fuerza del multilateralismo y la cooperación internacional”. Esta frase fue pronunciada por el presidente del Consejo Europeo, Charles Michel, a las puertas de la cumbre que el G-20 celebró los días 22 y 23 de noviembre de 2020 (*El Diario*, 2020). Se trata de una de las muchas reuniones multilaterales impulsadas desde que, el 11 de marzo, la Organización Mundial de la Salud (OMS) declarara que el mundo estaba sufriendo una pandemia de dimensiones desconocidas.

La cita tiene valor por su contenido, pues pone el foco en un hecho destacado también por muchos otros actores: la evidencia de que se está ante un problema global, de todos y todas, que requiere a su vez de una respuesta también global, que encuentra su mayor fortaleza en el rol que pueden tener el multilateralismo y la cooperación internacional. Pero también porque se enmarca en un necesario diálogo entre esos propios espacios multilaterales, en este caso el de la Unión Europea (UE) y el G-20, que fortalece al mundo al multiplicar la capacidad de respuesta que podemos dar a esta crisis.

De hecho, ante esta misma Cumbre del G-20, el foro que agrupa a los países que explican el 80% del Producto Interior Bruto (PIB) mundial, el secretario general de las Naciones Unidas (SGNU), António Guterres, apelaba a la dirección que esa respuesta global debe tomar señalando la necesidad de “avanzar en dos frentes: primero, recuperarnos de una forma que sea inclusiva, segundo, recuperarnos de una forma que sea sostenible” (*Atalayar*, 2020a). Con este tipo de declaraciones y en este escenario, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y la UE reforzaban mutuamente sus discursos apelando al G-20 y, en definitiva, a la solidaridad de los países más poderosos económicamente, para que la respuesta a la crisis de la COVID-19 sea coordinada y multidimensional, que no persiga solo “superar” la crisis, sino alinearla con los esfuerzos que ya venía haciendo la comunidad internacional en el marco de la Agenda 2030 y apuntar así a una salida que vaya más allá y concilie con un mundo que preserve el planeta y que “no deje a nadie atrás”.

Este episodio es solo uno de los múltiples ejemplos que se pueden dar para ilustrar lo que está sucediendo en la escena internacional desde que estallara la pandemia. Un año en el que el mundo parece haberse parado y en el que, sin embargo, se han movido muchas cosas. En este sentido, la singularidad de la crisis (sanitaria y de un impacto global y multidimensional), la falta de antecedentes en nuestra historia reciente y la ausencia de conocimiento sistematizado para guiar la estrategia de respuesta, son algunos de los factores que explican que esta dinámica sea realmente excepcional.

En este marco, el presente artículo responde al propósito de identificar esa dinámica, de la que ha sido protagonista destacado el ecosistema de las instituciones, organismos, agencias y equipos técnico-profesionales del ámbito multilateral en general y de la cooperación al desarrollo en particular. Se trata de un ejercicio parcial, al tratarse de una crisis todavía en curso y que afecta a un periodo relativamente corto de tiempo. Por ello, el artículo queda limitado a tratar de saber cómo ha sido hasta el momento la respuesta que la comunidad internacional ha dado a la crisis de la COVID-19 y en particular desde el multilateralismo y la cooperación. Sin duda, sin embargo, se trata de un primer ejercicio que abre un camino para un estudio más amplio y detallado para cuando, en un futuro —confiemos que cercano—, se haya puesto fin a esta pandemia.

Para ello, se plantea responder tres cuestiones: cuál ha sido la dinámica emprendida por las instituciones y organismos internacionales ante la emergencia de la pandemia, qué tipo de respuestas se han impulsado y a través de qué tipo de instrumentos se han operativizado, focalizándonos particularmente en el rol que la cooperación internacional, en sus distintas modalidades, está desplegando y pueda

desempeñar hacia el futuro. Todo ello combinando además un doble enfoque: el primero se refiere a lo global, y el segundo, a aquel que emerge del relacionamiento estratégico entre la UE y América Latina y el Caribe (ALC). Conforme a lo anterior, el artículo se elabora a partir de dos bloques de contenidos:

- a) El primero parte de las cumbres y reuniones de alto nivel celebradas por la comunidad internacional desde distintos foros multilaterales, destacando especialmente los propios del Sistema de las Naciones Unidas (SNU), el G-20 y la UE. A través de este ejercicio, se identifica cómo ha ido moldeándose la respuesta internacional a la crisis, en sus múltiples dimensiones sanitaria, económica, social y medioambiental. Se trata de conocer cómo han evolucionado el discurso y la narrativa de la respuesta, y de identificar y caracterizar los instrumentos a partir de los que estas se han concretado.
- b) El segundo se centra en una de las herramientas que posibilitan esa respuesta compartida ante una crisis global: la cooperación internacional al desarrollo. Especialmente tensionada en estos últimos años por su dificultad para superar sus propias rigideces y enfocarse en la consecución de un desarrollo más multidimensional, la cooperación internacional afronta el reto de contribuir a superar esta crisis sin arriesgar la posibilidad de cumplir con la Agenda 2030. En este sentido, y frente a los instrumentos tradicionales de esta cooperación, emergen con fuerza las modalidades Sur-Sur y Triangular, en las que tanto ALC como la asociación estratégica entre esta y la UE tienen un creciente protagonismo. En este caso, y dado que todavía no hay un registro de lo que efectivamente se haya podido hacer bajo cualquiera de estas fórmulas, la mirada va de atrás hacia adelante: de las experiencias pasadas y de lo que de ellas podamos aprender para contribuir a la salida de la crisis y a su superación de un modo que sea a su vez inclusivo y sostenible.

2. Multilateralismo y respuesta a la crisis de la COVID-19

Una manera de aproximarse al modo en que el multilateralismo ha tratado de contribuir a una respuesta global a la crisis de la COVID-19 es analizando lo que ha ido sucediendo en las cumbres y reuniones de alto nivel convocadas desde los más importantes foros, en el año transcurrido desde marzo de 2020 hasta marzo de 2021. A partir de la sistematización generada para este artículo, se ela-

boró la Tabla 1, la cual resume las principales cumbres multilaterales convocadas para articular la respuesta internacional a la crisis y da testimonio de los acuerdos y medidas más destacados. Por su especial dinamismo, el análisis se centra en los foros que tuvieron lugar en el SNU, G-20 y UE.

De hecho, la Tabla 1 ilustra de manera resumida el vasto entramado de respuestas que se han ido tejiendo, la velocidad con la que estas se suceden, los actores que las impulsan, y el diálogo que se establece entre estos y los espacios a los que pertenecen. También muestra la evolución de esa respuesta: el cambio en las temáticas que en cada momento y desde cada foro se priorizan, y el tipo de instrumento en que se concreta, en muchas ocasiones de manera innovadora.

TABLA 1. Principales cumbres multilaterales y medidas adoptadas en respuesta a la COVID-19 (2020-2021)

Mes	Sistema Naciones Unidas	G-20	Unión Europea
03-20	SGNU. Plan de Ayuda Humanitaria ante la COVID de 2000 M\$US (OCHA). Grupo BM y FMI. Declaración conjunta y compromisos alivio deuda y financiación emergencia.	Cumbre de Emergencia (Día 26). Coordinar medidas (junto a OMS y otros) para hacer frente al impacto económico y social provocado por la COVID-19.	Consejo Europeo (Días 17 y 26). Seguimiento de la respuesta de la UE a la COVID-19. BCE. Lanzamiento Programa de Compra de Emergencia por Pandemia (PEPP) por 750.000 M€..
04-20	SGNU y OMS apoyan la iniciativa ACT-A (Access to COVID-19 Tools Accelerator).	Aprobación y adopción del Plan de Acción del G-20 (Día 15). Impulso Iniciativa de Suspensión del Servicio de la Deuda (DSSI) (en vigor 01/05).	Consejo Europeo (Día 23). Revisión avances en la respuesta europea al brote de COVID-19.
05-20	Foro de Alto Nivel (FAN) de NNUU. Iniciativa Financiación para el Desarrollo en la Era de la COVID y Después (FFDI) (Día 28). Análisis impacto COVID-19 y riesgo logros Agenda 2030.		Consejo Europeo (Día 19). Lanzamiento del Instrumento Europeo de Apoyo Temporal para Mitigar los Riesgos de Desempleo en una Emergencia (SURE). Consejo del Espacio Económico Europeo (Día 25). Presentación del paquete REACT-UE (Día 27).
06-20	Cumbre de Líderes del Pacto Global de la ONU (20º aniversario). Papel del sector privado ante la COVID-19, la desigualdad y la crisis climática.		Consejo Europeo (Día 19). Fondo de recuperación en respuesta a la crisis de la COVID-19 y un nuevo presupuesto a largo plazo de la UE.
07-20	Cumbre OIT (Días 1 a 9). COVID-19 y el mundo del trabajo. Foro Político de Alto Nivel (FPAN) sobre el desarrollo sostenible (Días 7 a 16). ODS e impacto de la COVID-19.	Reunión preparatoria Cumbre del G-20 (Día 18). Medidas para salvaguardar vida, empleo, ingresos; apoyar recuperación económica mundial, y mejorar resistencia sistema financiero.	Reunión extraordinaria del Consejo Europeo (del 17 al 21). Aprobación Plan de Recuperación para Europa (<i>NextGenerationUE</i> y presupuesto plurianual 2021-2027).

09-20	Continuación FAN de NU (Día 8, ministros finanzas y 29 jefes de Estado). Lanzamiento COVAX. AGNU. Presentación propuesta Fondo para Aliviar la Economía COVID-19 (FACE).		
10-20	Reunión anual (y conjunta) del GBM y FMI. Balance de lo aportado y compromisos a futuro. CEPAL (Día 26). Diálogo de cancilleres y altas autoridades de ALC sobre la recuperación económica posCOVID-19.		Consejo Europeo (Días 15 y 16). Situación epidemiológica y avances coordinación. Comisión Europea. Nuevo plan para apoyar transición ecológica y digital, y la recuperación económica (nuevo Espacio Europeo de Investigación e Innovación).
11-20		Cumbre del G-20 (Días 22 y 23). Compromiso aportación fondos a la COVAX Facility y mantenimiento alivio deuda hasta junio de 2021.	Consejo Europeo (Día 19). Coordinación plan vacunación.
12-20			Consejo Europeo (Días 10 y 11). Acuerdo para responder a las preocupaciones en relación con el paquete de recuperación y la preparación ante futuras pandemias.
01-21	CEPAL (Días 12 a 14). XII Foro Ministerial para el Desarrollo Social. COVID-19 Más allá de la recuperación: Hacia un nuevo contrato social para ALC.	Italia ejerce la Presidencia del G-20 e impulsa el Panel Independiente de Alto Nivel para el Financiamiento de los Bienes Comunes Globales para la Pandemia (HLIP, por sus siglas en inglés).	
02-21		Reunión Ministros de Economía y Finanzas G-20 (Días 22 y 23). Análisis recuperación y compromiso de acelerar trabajos para un acuerdo global en fiscalidad internacional.	Consejo Europeo (Días 25 y 26). Situación COVID-19 y preparación frente a las emergencias sanitarias.
03-21	CEPAL (Días 15 a 18). IV Reunión del Foro de ALC sobre desarrollo sostenible. Diálogo sobre la recuperación resiliente y sostenible de la pandemia de COVID-19 y el logro de la Agenda 2030. Para elevar al FPAN de DS de julio.		Consejo Europeo (Días 25 y 26). Respuesta a la pandemia, revisión del plan de vacunación, mercado único, política industrial, transformación digital y recuperación económica.

Fuente: Elaboración propia a partir de las páginas digitales de la CEPAL (www.eclac.org), la ONU (www.un.org), la OMS (www.who.int) y la UE (https://europa.eu/european-union/index_es).

Al principio de la pandemia, los distintos foros multilaterales se activan en torno a la respuesta de emergencia y a la necesidad de “presentar un frente unido contra esta amenaza común”, tal y como expresaba la primera declaración del G-20 (*Atalayar*, 2020b). Poco a poco, y a medida que la crisis adquiere mayor dimensión, se pasa a un análisis de impacto y a la reflexión acerca de cómo mitigar sus peores efectos en lo económico y en lo social, así como de preservar el empleo. De este modo, y posibilitado por el impulso simultáneo a los planes de vacunación —que permiten empezar a pensar en un horizonte sin COVID— se transita hacia un debate pospandemia que fije como objetivo, no solo superar la crisis, sino avanzar hacia un desarrollo inclusivo y sostenible acorde, en definitiva, con las metas prefijadas en torno a la Agenda 2030. Llega también el tiempo de extraer lecciones de lo sucedido para trabajar, desde ya, en las condiciones que puedan evitar futuras crisis.

Las variaciones al discurso llegan en función de la naturaleza e institucionalidad de los distintos foros. Así, y bajo el SNU, la acción de su secretario general y de la OMS se acompaña de las iniciativas protagonizadas, entre otros, por la Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA, por sus siglas en inglés), la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y los Foros de Alto Nivel (FAN) sobre desarrollo sostenible, este último para fijar el modelo en el que referenciarse en una salida a la crisis. Destacan también los matices que incorpora la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), que, además de mantener la consecución de la Agenda 2030 como objetivo principal, aboga por reflexionar acerca de cómo construir un nuevo contrato social que permita a su vez superar la estructural desigualdad de la región, gravemente intensificada por la COVID-19.

Por su parte, el grupo del Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI), organismos especializados del SNU, irrumpen desde los inicios de la pandemia con iniciativas que propicien la inyección de recursos financieros, en especial a los países más vulnerables, e incurren en un diálogo permanente con el G-20, el foro que de manera más marcada pone el énfasis en la reactivación económica y financiera y en la promoción de un sistema internacional más resiliente.

Mientras, la UE se muestra especialmente dinámica, con convocatorias de cumbres y reuniones de alto nivel prácticamente mensuales. El complejo entramado institucional europeo facilita esta vez una respuesta a la crisis más integral y multidimensional, con múltiples acciones del Consejo Europeo, pero también del Banco Central (BCE), el Consejo del Espacio Económico Europeo

(EEE) y de la Comisión, entre otros. Las posibilidades que ofrece este abanico institucional permiten combinar componentes bien diversos que incluyen, por citar algunos, la emergencia, la recuperación económica, la transición digital y ecológica —en línea con el Pacto Verde Europeo que desde 2019 guía a la UE—, los planes de vacunación y la preparación ante potenciales nuevas pandemias.

Cabe añadir aquí que, al margen de las cumbres recogidas en la Tabla 2, se observa también una dinámica de respuesta en los marcos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), la Organización Mundial del Comercio (OMC) y el Foro Económico Mundial de Davos. Bajo estos ámbitos se identifica, en el seno de la OMC, una discusión clave, promovida por Sudáfrica e India con la oposición de Estados Unidos, Reino Unido y Suiza, en relación con la posibilidad de suspender las patentes sobre vacunas, fármacos y pruebas de diagnóstico para tratar de garantizar así su acceso a la máxima población posible (Serrano, 2021). Una parte de esta discusión la recoge también, en febrero de 2021, la OCDE, un foro desde el que a su vez se reflexiona sobre la necesidad de distinguir la respuesta de emergencia de la de medio y largo plazo, así como de tener en cuenta, en el marco de estas, las particularidades propias de los Países de Ingresos Bajos (PIB) y Medios (PIM) (OCDE, 2021). Una discusión similar tuvo lugar durante la cita anual que reunió a los principales líderes mundiales en el Foro de Davos y que, bajo el título “El gran reinicio”, buscó una propuesta de reformas para un mundo pospandemia (Atalayar, 2021).

Finalmente, resulta importante revisar las cumbres y reuniones de carácter multilateral que implican de manera especial a ALC. En este sentido, y junto a las citas ya señaladas en el marco de la CEPAL, hubo también destacadas iniciativas auspiciadas por el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), todas recogidas en la Tabla 3. Así, y acorde a su propia naturaleza, la discusión liderada por el BID se centra en el impulso a una salida a la crisis que concilie reconstrucción e inclusión social. Mientras, CELAC pone el foco en el acceso a la vacuna y en la posibilidad de aumentar las dosis disponibles a través de la incorporación de países como México y Argentina al proceso de producción. Por su parte, el SICA ofrece sin duda la respuesta más multidimensional, en diálogo incluso con la Organización Panamericana de la Salud (OPS), articulando una respuesta integral a partir del denominado Plan de Contingencia, el instrumento lanzado para abordar las crisis sanitaria, económica y social.

Tabla 2. Principales cumbres regionales y medidas adoptadas en ALC, en respuesta a la COVID-19, 2020-2021

Mes	Foro regional	Cumbre o reunión de alto nivel
03-20	Sistema de la Integración Centroamericana (SICA)	Reunión virtual extraordinaria de jefes y jefas de Estado y de Gobierno del SICA: “Centroamérica unida contra el coronavirus”. La declaración final impulsa un Plan de Contingencia frente a la pandemia.
08-20	Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC)	Reunión ministerial “Acceso a la vacuna AstraZeneca de COVID-19”. Participan 19 países de la región, e incluye propuestas de Argentina y México de participar en la producción de esta vacuna.
02-21	Sistema de la Integración Centroamericana (SICA)	Reunión Extraordinaria del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores del SICA y Diálogo con la OPS. Impulsar un mecanismo regional complementario al COVAX-Facility que asegure la transparencia, y un acceso universal equitativo, eficiente, oportuno y ágil a la vacuna para todos los países.
03-21	Banco Interamericano de Desarrollo (BID)	Sexagésima primera Reunión Anual de la Asamblea de Gobernadores del BID y trigésima quinta Reunión Anual de la Asamblea de Gobernadores de BID Invest. Aborda la recuperación económica y el desarrollo sostenible. En la agenda de la reunión, se programa la sesión “Después de la pandemia, ¿cómo reconstruir de forma inclusiva?”.

Fuente: Elaboración propia a partir de las páginas digitales del BID (www.iadb.org), la CELAC (<http://celacinternational.org/celac-4/>) y el SICA (www.sica.int).

Mientras, la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) celebró distintas reuniones ministeriales que abordaron, entre otros, la respuesta específica que la región puede dar a la pandemia, desde áreas como la cultura, la ciencia y tecnología, o la educación superior. Además, para adaptarse al nuevo escenario y ser más efectivo en su acción, la Cumbre Iberoamericana de jefes y jefas de Estado y de Gobierno, programada para fines de noviembre de 2020, se pospuso hasta abril de 2021. En la misma línea, el título original de esta XXVII Cumbre pasa a ser “Innovación para el desarrollo sostenible – Objetivo 2030. Iberoamérica frente al reto del coronavirus”, en una muestra más de la importancia que la región está dando a la necesidad de articular una respuesta colectiva a la crisis.

3. Instrumentos innovadores para una recuperación inclusiva y sostenible

La revisión de lo sucedido en el marco de los distintos foros multilaterales conduce a su vez a obtener un panorama del entramado de instrumentos que han ido emergiendo para tratar de responder a la crisis de la COVID-19 en todas sus dimensiones. Algunos son nuevos, mientras otros aprovechan parte de los mecanismos que ya existen, y los reactivan o flexibilizan de manera innovadora, para agilizar así su rápida puesta en marcha.

En este sentido, y a efectos de conocer y caracterizar los principales instrumentos, se elaboró la Tabla 3, la cual recoge los mecanismos de aplicación más global, surgidos en el marco de los foros relativos al SNU y el G-20. Completa lo anterior la Tabla 4, dedicada específicamente al entramado activado desde la UE. Ambas tablas recogen, por un lado, el objetivo al que cada instrumento atiende y, por el otro, de qué tipo son y en qué consisten los mecanismos a partir de los cuales se operativizan.

TABLA 3. Principales instrumentos en respuesta a la COVID-19, impulsadas en el marco del Sistema de las Naciones Unidas y G-20

Iniciativa	Objetivo	Instrumentalización
<p>Plan de Ayuda Humanitaria ante la COVID-19</p>	<p>El SGNU lanza, en marzo de 2020, un plan coordinado de respuesta humanitaria mundial por 2.000 M\$US que debe servir para luchar contra la COVID-19 en los países más vulnerables del mundo. Busca proteger a millones de personas y evitar que el virus se extienda, y responde a los llamamientos de varios organismos de las NNUU, de muchas ONG, la Cruz Roja y la Media Luna Roja.</p>	<p>El plan consiste en la entrega de equipos de laboratorio y suministros médicos; instalación de puestos de lavado de manos en campamentos y asentamientos; campañas de información pública; puentes aéreos y centros de distribución en África, Asia y América Latina para traslado de trabajadores y suministros humanitarios. Los organismos de la ONU son los encargados de aplicar el plan (coordinado por OCHA), mientras las ONG tienen un papel directo en la respuesta. Se financia a partir de un llamado a los países y del desbloqueo de recursos del Fondo Central de Respuesta a Emergencias de las NNUU.</p>
<p>Fondo de Respuesta Solidaria a la COVID-19</p>	<p>En marzo de 2020, la Fundación de las Naciones Unidas y la Fundación Filantrópica Suiza crean este fondo para apoyar a la OMS y a los asociados en un esfuerzo masivo por ayudar a los países —especialmente los más necesitados— a prevenir, detectar y gestionar la COVID.</p>	<p>La OMS encabeza y coordina el fondo, e impulsa acciones siguiendo su propio Plan Estratégico de Preparación y Respuesta a la COVID-19. Se financia con donaciones de todo tipo de personas y organizaciones, a través de una web alojada en las dos páginas de las fundaciones impulsoras. Ambas, en colaboración con la OMS, facilitan la transferencia de los recursos, también para apoyar a otros socios del fondo, como la Unión Africana, CEPI, ACNUR, Unicef y PMA.</p>

<p>Iniciativa ACT-A (Acelerador del acceso a las herramientas contra la COVID-19)</p>	<p>La OMS, respaldada por varios líderes mundiales y grupos de salud mundial, lanza esta iniciativa para poner fin a la fase aguda de la pandemia mediante el despliegue de pruebas diagnósticas, tratamientos y vacunas, y ponerlos a disposición de las naciones que más los necesitan. Se suman, entre otros, la Coalición para la Promoción de Innovaciones en pro de la Preparación ante Epidemias (CEPI, por sus siglas en inglés) y la Alianza Mundial para Vacunas e Inmunización (GAVI, por sus siglas en inglés).</p>	<p>Esta iniciativa permite sumar esfuerzos de los gobiernos, las organizaciones mundiales del ámbito de la salud, empresas, instituciones filantrópicas, y comunidad académica y científica. Se organiza en torno a cuatro pilares de acción: Diagnóstico, Terapia, Vacunas (denominado COVAX) y Sistemas de Salud, que sustenta los otros tres. Hay también una línea de trabajo transversal (de acceso y asignación) dirigida por la OMS. La gestión de cada pilar corre a cargo de dos o tres organismos asociados, encargados también de la recepción de subvenciones y la presentación de informes financieros a los donantes. A modo de ejemplo, el pilar Sistemas de Salud está dirigido por el BM, el Fondo Mundial y la OMS. Fortalece sistemas de salud y redes comunitarias locales; elimina estrangulamientos que obstaculicen la disposición e implantación de herramientas contra la COVID-19, y trata de garantizar suministros suficientes de equipos de protección personal (EPP) esenciales y de oxígeno médico en los países de renta baja y media.</p>
<p>COVAX Facility</p>	<p>Instrumento impulsado en septiembre de 2020 para articular el tercer pilar de las Iniciativas ACT-A. Dirigido por la CEPI, la GAVI y la OMS, su función es acelerar el desarrollo y fabricación de una vacuna eficaz y asegurar el acceso (justo y equitativo) de todos los países. Conforme a ello, se marca como objetivo generar las capacidades para que, a principios de 2021, se obtengan 2.000 millones de dosis.</p>	<p>El Mecanismo COVAX actúa como una plataforma que apoya la I+D y la fabricación de una amplia gama de vacunas COVID-19 y negocia sus precios. Se financia a partir de un fondo en el que pueden participar todos los países, y aportar en función de sus capacidades. Una vez que las vacunas se han desarrollado, todos los participantes obtienen acceso a la cartera de vacunas resultante, que se amplía a medida que demuestren ser seguras y eficaces. A la hora de la distribución, no obstante, a los países financiadores se les garantizan dosis suficientes para proteger a una determinada proporción de su población, calculada según su aporte; el resto reciben dosis suficientes para vacunar hasta al 20% de su población a largo plazo; pero ambos porcentajes aumentan conforme lo hace el número de dosis disponibles.</p>
<p>Iniciativa de Suspensión del Servicio de la Deuda (DSSI, por sus siglas en inglés)</p>	<p>En el marco del Plan de Acción del G-20, el BM y el FMI impulsan esta iniciativa, que entra en vigor el 1 de mayo, con el objetivo de proporcionar alivio de deuda a los países más necesitados. En total, 73 países reúnen las condiciones para acceder a la suspensión temporal de los pagos del servicio de la deuda contraída con acreedores bilaterales oficiales. Tras una prórroga, el periodo de suspensión se extendió desde el 31 de diciembre de 2020 hasta fines de junio de 2021.</p>	<p>Los países prestatarios que participan en la DSSI se comprometen a utilizar los recursos liberados para aumentar el gasto social, en salud o en sectores de la economía con el fin de enfrentar la crisis. Se comprometen también a dar a conocer todas las obligaciones financieras del sector público (que involucren instrumentos de deuda o similares), y a limitar los préstamos contraídos en condiciones no concesionarias a los niveles acordados en el marco de los programas del FMI y de las políticas del BM sobre la materia. El G-20 también ha instado a los acreedores privados a tomar parte en la iniciativa en condiciones similares.</p>

<p>Panel Independiente de Alto Nivel (HLIP) sobre Financiación de los Bienes Comunes Globales para la Pandemia</p>	<p>Creado en enero de 2021, por iniciativa de Italia, país que preside el G-20, su función es evaluar los sistemas de financiamiento actuales para proponer soluciones viables a largo plazo para una mejor prevención y respuesta a pandemias como la COVID-19.</p>	<p>Compuesto por expertos mundiales de todas las regiones, el Panel interactúa con los principales actores relevantes de la Salud Global, incluido el Panel para la Preparación y Respuesta ante una Pandemia (IPPR, por sus siglas en inglés) establecido por la OMS, y en línea con el objetivo del Reglamento Sanitario Internacional (RSI). A partir de las evaluaciones realizadas, el HLIP elabora unas recomendaciones que presentó a los ministros de finanzas y gobernadores de bancos centrales del G-20 durante su reunión de julio de 2021.</p>
---	--	---

Fuente: Elaboración propia a partir de las páginas digitales de *Atalayar* (www.atalayar.com), el BM, *El Economista* (www.eleconomista.es), Iniciativa GAVI (www.gavi.org), la ONU (www.un.org) y la OMS (www.who.int).

Así, y en la respuesta más global, se pueden distinguir varios bloques de instrumentos:

- 1) En primer lugar —e impulsados en el mismo mes de marzo de 2020—, emergen dos instrumentos focalizados en la respuesta sanitaria y de emergencia: el Plan de Ayuda Humanitaria ante la COVID-19 y el Fondo de Respuesta Solidaria a la COVID-19. Ambos se activan para tratar de proteger a millones de personas, particularmente a las que viven en los países más desfavorecidos y en condiciones de especial vulnerabilidad. Suponen, entre otros, la entrega y distribución de suministros médicos básicos y el apoyo a operaciones logísticas, en línea con acciones propias de la asistencia humanitaria, además de iniciativas de prevención, detección y gestión de la COVID-19, alineadas con el Plan Estratégico de Preparación y Respuesta a la pandemia de la OMS. Los actores que coordinan y ejecutan son, principalmente, la OMS y OCHA, junto a otros socios de Naciones Unidas, ONG y fundaciones filantrópicas. Para financiarse, el Plan de Ayuda desbloquea recursos de un mecanismo ya existente —el Fondo Central de Respuesta a Emergencias de Naciones Unidas—, mientras que el segundo obtiene los recursos de todo tipo de donantes (más de 662.000 hasta marzo de 2021, según sus propios registros)¹.
- 2) Apenas un mes después, en abril, la misma OMS, respaldada por el secretario general de la ONU y otros líderes mundiales, impulsa la Iniciativa

¹ Fondo de Respuesta Solidaria a la COVID-19: <https://www.who.int/es/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/donate>.

ACT-A (Acelerador del Acceso a las Herramientas contra la COVID-19). Se trata de una iniciativa que suma esfuerzos de todo tipo de actores —gobiernos, organizaciones mundiales del ámbito de la salud, empresas, instituciones filantrópicas, y comunidad académica y científica—, entre los que cabe destacar la CEPI y la GAVI. El objetivo es poner fin a la fase más aguda de la pandemia, mediante el despliegue de pruebas diagnósticas, tratamientos y vacunas, y ponerlos a disposición de las naciones que más los necesitan, aprovechando además las conexiones que permiten establecer los sistemas públicos de salud. Articulado en torno a cuatro componentes que atienden respectivamente cada uno de estos propósitos, la Iniciativa ACT-A se financia con aportes de donantes de distinta naturaleza, entre los que destacan Alemania, Estados Unidos, la Comisión Europea y la Fundación Bill & Melinda Gates².

- 3) En el marco de la Iniciativa ACT-A, el tercer componente, relativo a las vacunas, se instrumentaliza, desde septiembre de 2020, a través de la Facilidad COVAX. Dirigida por la CEPI, la GAVI y la OMS, su función es acelerar el desarrollo y fabricación de una vacuna eficaz y asegurar el acceso (justo y equitativo) de todos los países. Para ello, lo que de hecho se constituye es una plataforma de apoyo a la I+D y a la fabricación de un conjunto de vacunas que, a precios negociados, estén disponibles para todos los países que se sumen a este mecanismo a través de una especie de cartera. A la hora de distribuir las, la Facilidad COVAX toma en cuenta la disponibilidad de las que son seguras y eficaces, y las asigna a países financiadores y no financiadores, según un porcentaje preestablecido y proporcional que, sin embargo, aumenta a medida que lo hace el volumen de dosis disponibles.
- 4) Por su parte, el 1 de mayo de 2020, entra en vigor la Iniciativa de Suspensión del Servicio de la Deuda (DSSI, por sus siglas en inglés), impulsada por el BM y el FMI en el marco del Plan de Acción del G-20. El objetivo es ofrecer a los países más endeudados la posibilidad de aliviar sus compromisos y obtener recursos extraordinarios para hacer frente a la crisis. De hecho, los países se comprometen a dedicar estos fondos a aumentar el gasto social en salud o a inversiones que revitalicen el tejido económico. En principio, implica a los acreedores bilaterales oficiales, aunque el G-20 ha pedido ampliarlo a los privados. Se

² The Act Accelerator funding tracker: <https://www.who.int/initiatives/act-accelerator/funding-tracker>.

impulsó para que estuviera en vigor hasta el 31 de diciembre de 2020, pero finalmente se prorrogó para que siga activa hasta fines de junio de 2021.

- 5) Finalmente, en enero de 2021, Italia empieza a ejercer la presidencia del G-20 y propone crear el HLIP sobre Financiación de los Bienes Comunes Globales para la Pandemia. Compuesto por expertos mundiales de todas las regiones, su función es evaluar los sistemas de financiamiento actuales para proponer soluciones viables a largo plazo para una mejor prevención y respuesta a pandemias como la COVID-19. El panel elaboró informes y propuso recomendaciones que se elevaron a consideración de los ministros de Finanzas y gobernadores de los bancos centrales del G-20 en su reunión de julio de 2021.

TABLA 4. Principales instrumentos impulsados por la UE en respuesta a la COVID-19

Iniciativa	Objetivo	Instrumentalización
<p>Programa de Compra de Emergencia por Pandemia (PEPP)</p>	<p>Presentado por el BCE en marzo de 2020 para combatir la crisis de la COVID-19 y amortiguar su impacto económico. El objetivo es reducir los costes de endeudamiento y aumentar los préstamos en la zona euro, para que, a su vez, ciudadanos, empresas y gobiernos accedan a más fondos.</p>	<p>El PEPP es un programa de compra de bonos públicos y privados de 750.000 M€ que permite, hasta el fin de 2020, que el BCE compre todas las categorías de activos elegibles según el actual Programa de Compras de Activos (PCA). En el caso de los países, el BCE compra bonos soberanos, manteniendo las cuotas usadas en otros programas de compra de bonos. En el caso de los bonos privados, amplía el espectro de activos con respecto al Programa de Compra del Sector Corporativo (CSPP) a activos no financieros, aunque mantiene los criterios de calidad crediticia de este programa.</p>
<p>Iniciativa de Inversión en Respuesta al Coronavirus (CRII) y CRII+</p>	<p>En marzo de 2020, la UE anuncia la movilización de todos los recursos presupuestarios existentes para proporcionar apoyo financiero a los Estados miembro para su respuesta inmediata a la crisis del coronavirus y su impacto a largo plazo. El objetivo es impulsar nuevas herramientas para que los países puedan utilizar la cartera completa de opciones de financiación con cargo al presupuesto de la UE, con máxima flexibilidad, mínimo trabajo administrativo y mayor rapidez.</p>	<p>En el caso de la CRII y la CRII+, la Comisión moviliza reservas de efectivo de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (Fondos EIE), el dinero de cohesión de la UE. Esto ayudó a los países a anticipar el uso de 37.000 M€ de la política de cohesión aún no asignados dentro de los programas de la política de cohesión 2014-2020, proporcionando así un impulso muy necesario a las inversiones económicas. Todos los gastos relacionados con la crisis del coronavirus resultan elegibles con arreglo a las normas de la política de cohesión, y la flexibilidad aplicada a la norma de gasto permite reasignar recursos a las áreas de mayor necesidad para dar respuesta a la crisis: el sector de la salud, el apoyo a las pymes y el mercado laboral.</p>

<p>Instrumento Europeo de Apoyo Temporal para Mitigar los Riesgos de Desempleo en una Emergencia (SURE)</p>	<p>Surge en el Consejo de la UE del 19 de mayo de 2020, como parte de un paquete de ayuda de emergencia para ayudar a los trabajadores a conservar sus puestos de trabajo y protegerlos de las consecuencias socioeconómicas más negativas de la pandemia. Su objetivo es ayudar financieramente a los Estados miembro afectados para hacer frente a los aumentos repentinos del gasto público que de ese esfuerzo se derivan.</p>	<p>Se instrumentaliza en torno a préstamos de hasta 100.000 M€. Para financiarlo, se recurre a los mercados internacionales de capitales, y se exige a los países contribuciones colectivas en forma de garantías que respalden los préstamos con cargo al presupuesto de la UE. Se sufragan costes relacionados con la financiación de los regímenes nacionales de reducción del tiempo de trabajo y otras medidas similares adoptadas como respuesta a la crisis de la COVID-19, en particular para los trabajadores por cuenta propia. También algunas medidas relacionadas con la salud y el lugar de trabajo, a fin de velar por un retorno seguro a la actividad económica normal.</p>
<p>Plan de Recuperación para Europa</p>	<p>Acordado por la Comisión Europea, el Parlamento Europeo y los máximos dirigentes de la UE, el plan busca una salida a la crisis de la COVID-19, que contribuya a su vez a avanzar hacia una Europa más moderna y resiliente.</p>	<p>Se compone de dos mecanismos: el <i>NextGeneration</i>, dotado de 750.000 M€ y la ampliación del Presupuesto de la UE, entre 2021 y 2027, por un total de 1,074 billones de €. Ambos suponen una inyección económica de 1,8 billones de €, el mayor paquete de estímulo jamás lanzado por la UE.</p>
<p>NextGeneration (2021-2024)</p>	<p>Instrumento temporal para impulsar la reconstrucción posCOVID de la UE, además de un proceso de transición ecológica, digital y resiliente, en lo que supone la búsqueda de una recuperación inclusiva y sostenible. Los fondos se canalizan a través de programas de la UE que a su vez integran el Pacto Verde Europeo, cuyo objetivo es que Europa sea climáticamente neutra en 2050, y que fue lanzado en diciembre de 2019.</p>	<p>Los 750.000 M€ se asignan a los Estados miembro por tres vías:</p> <ul style="list-style-type: none"> i) 672.500 M€ se asignan en forma de préstamos (360.000 M€) y subvenciones (312.500 M€) a través de un mecanismo de recuperación y resiliencia, al que los países optan tras la presentación de proyectos; ii) 47.500 M€, a través del REACT-UE, una iniciativa de Ayuda a la Recuperación para la Cohesión y Territorios de Europa, que amplía las medidas y respuestas de la CRII y la CRRII+, y que se pone a disposición de los países a través de fondos ya existentes, y iii) el resto son aportes adicionales a otros programas y fondos europeos (Horizonte Europa, Invest EU, Desarrollo Rural y Fondos de Transición Justa [FT]).

<p>REACCIONAR-UE / REACT-EU (Ayuda a la recuperación para la cohesión y los territorios de Europa)</p>	<p>Programa impulsado en mayo de 2020 como parte del <i>NextGenerationEU</i>, por valor de 47.500 M€, pero cuyo reglamento se aprueba el 23 de diciembre. Nace para financiar proyectos que fomentan las capacidades de reparación de la crisis, e inversiones en operaciones que contribuyan a preparar una recuperación de la economía verde, digital y resiliente.</p>	<p>Financiación nueva, se obtiene de un complemento de los programas 2014-2020 y adicional a las asignaciones de cohesión 2021-2027, elevando la dotación total de los Fondos Estructurales y de Inversión, lo que lo convierte en el instrumento de subvención de política única en el presupuesto de la UE. Estos recursos adicionales se distribuyen a los países en 2021 y 2022, a través del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), el Fondo Social Europeo (FSE), el Fondo Europeo de Ayuda a los Más Desfavorecidos (FEAD) y la Iniciativa para el Empleo Juvenil (YEI, por sus siglas en inglés).</p>
---	---	--

Fuente: Elaboración propia a partir de la página digital de la Unión Europea (UE) (https://europa.eu/european-union/index_es).

La Tabla 4 identifica las iniciativas más destacadas de entre las impulsadas desde Europa. De nuevo se trata de acciones que responden a mecanismos de distinta naturaleza, lo que permite su agrupamiento en tres categorías. En concreto:

- Durante el mes de marzo, la UE impulsa dos mecanismos que, por distintas vías, persiguen el mismo objetivo: dotar de financiación extraordinaria e inmediata a los países miembro. El primero es el Programa de Compra de Emergencia por Pandemia (PEPP) gestionado por el Banco Central Europeo (BCE), el cual facilitó, hasta fin de 2020, la compra de bonos públicos y privados por valor de 750.000 M€. La inyección de recursos que ello supuso facilitaba, a su vez, el acceso a los créditos a ciudadanos, empresas y gobiernos de la zona euro. El segundo, la Iniciativa de Inversión en Respuesta al Coronavirus (CRII) y CRII+, garantiza que los países puedan disponer con mayor flexibilidad y agilidad de recursos que ya estaban en el presupuesto de la UE. En este sentido, el grueso de las reservas hechas efectivas procede de la movilización de recursos de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (Fondos EIE), propios de los programas de Cohesión de la UE.
- Otro mecanismo de respuesta inmediata, surgido en el marco del Consejo Europeo de mayo de 2020, es el Instrumento Europeo de Apoyo Temporal para Mitigar los Riesgos de Desempleo en una Emergencia (SURE). En este caso, el objetivo es que los Estados puedan disponer de recursos con los que proteger el empleo de los trabajadores y cubrir el aumento del gasto público que de esta medida se derive. Los recursos proceden de préstamos en el mercado interna-

cional, que son respaldados por contribuciones colectivas de los propios países a cargo del presupuesto de la UE.

- Las últimas iniciativas destacadas, de notable dimensión y con el objetivo más multidimensional y amplio posible, se articulan y complementan entre sí dentro de la compleja estructura institucional de la UE. En efecto, el punto de referencia es el Plan de Recuperación para Europa aprobado por la Comisión, el Parlamento y los máximos dirigentes de la Unión en julio de 2020. El objetivo principal es claro: generar las condiciones para que la UE salga de la crisis y lo haga siendo más moderna, inclusiva, sostenible y resiliente, en línea con lo fijado en el Pacto Verde de 2019.

Para ello, la UE impulsa el mayor paquete de estímulo de su historia, una inyección económica que asciende a 1,8 billones de euros: el grueso (1,074 billones) procede de una ampliación del Presupuesto de la UE para el periodo 2021-2027, y los 750.000 millones restantes, del *NextGeneration* (2021-2024), un instrumento temporal impulsado para financiar la reconstrucción de la UE. Los recursos de este nuevo instrumento se asignan a los países a través de préstamos y ayudas. La vía de asignación es triple: la mayor parte de los recursos se canalizan a través del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia; los menos, a través de la asignación a fondos de reciente creación —como el Horizonte Europa y el Invest EU—, y 47.500 millones, recurriendo al nuevo programa de Ayuda a la recuperación para la cohesión y los territorios de Europa, el REACT-EU, cuyo reglamento se aprobó a finales de 2020.

De algún modo, el REACT-UE amplía las medidas y respuestas de la CRII y CRII+, facilitando de nuevo que los países accedan de una manera más ágil y flexible a fondos ya existentes, y mayormente vinculados a los programas de cohesión territorial y social. Se trata, en definitiva, de recursos canalizados a través del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), el Fondo Social Europeo (FSE), el Fondo Europeo de Ayuda a los Más Desfavorecidos (FEAD) y la Iniciativa para el Empleo Juvenil (YEI, por sus siglas en inglés).

Cabe destacar, por último, las iniciativas impulsadas específicamente dentro de la región. En este sentido, hay un espacio que, por su especial dinamismo y por el enfoque integral dado a la respuesta a la COVID-19, merece especial atención: se trata del SICA. Este organismo impulsó una respuesta compartida desde el mismo mes de marzo de 2020. Tal y como recoge la Tabla 5, dicha respuesta, concebida para complementar los esfuerzos nacionales tanto a nivel sanitario como económico, se articula en torno a dos componentes que a su vez

se interrelacionan: el Plan de Contingencia Regional del SICA frente al coronavirus, y el Programa de Emergencia de Apoyo y Preparación ante la COVID-19, que gestiona el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE). A partir de ambas iniciativas, sus ocho países miembro, han tenido acceso a más recursos financieros y han podido adquirir medicamentos e insumos médicos en mejores condiciones que si lo hubieran hecho individualmente, gracias a la participación en COMISCA, el órgano del SICA que agrupa a los ministerios de Salud y que ha permitido una negociación conjunta.

TABLA 5. Iniciativas del SICA ante la crisis de la COVID-19

Iniciativa	Objetivo	Instrumentalización
<p>Plan de Contingencia Regional del SICA frente al coronavirus</p>	<p>El plan se adopta en el marco de la declaración “Centroamérica unida contra el coronavirus”, del 12 de marzo de 2020. La región busca contener el avance de los contagios de la pandemia, y el plan se orienta a complementar los esfuerzos nacionales para la prevención, contención y tratamiento de la COVID-19.</p>	<p>El plan se articula en torno a cinco ejes: Salud y gestión de riesgo, Comercio y finanzas, Seguridad, Justicia y Migración, junto a dos transversales: Comunicación estratégica y Gestión de cooperación internacional. También incorpora recomendaciones en relación con la seguridad alimentaria y nutricional, las mipymes y la perspectiva de género para la protección de los derechos de las mujeres. Entre los instrumentos que impulsa destacan varios de naturaleza bien distinta: i) la negociación conjunta a través de COMISCA, el órgano del SICA que agrupa a los ministerios de Salud, para la compra de medicamentos e insumos médicos, aprovechando las economías a escala que brinda la integración; ii) el Sistema de Indicadores Económicos Regionales para el monitoreo del Impacto de la COVID-19, y iii) la sistematización y difusión de información en tiempo real sobre la evolución de la pandemia, con el SICABot en WhatsApp.</p>
<p>Programa de Emergencia de Apoyo y Preparación ante la COVID-19 del BCIE</p>	<p>Se impulsa el 15 de marzo y complementa el Plan de Contingencia, con un doble objetivo: primero, responder a los esfuerzos para la prevención y contención de la emergencia sanitaria que afrontan los países miembro del BCIE; segundo, implementar acciones de corto y medio plazo que fortalezcan la economía regional.</p>	<p>El programa se impulsa a partir del Fondo de Emergencia por 8 M\$US repartido en partes equitativas entre los ocho Estados desde el inicio de la crisis. Luego se van añadiendo otros componentes. Destaca la financiación de operaciones del sector público y la activación de una cartera de créditos que permiten atender la emergencia fiscal, apoyar a los bancos centrales, facilitar la actividad de la banca comercial y apoyar al sector de las mipymes, clave en el tejido empresarial de la región. Otro componente importante incide directamente sobre la respuesta sanitaria de los países, al permitir, por un lado, la compra y suministro regional de medicamentos y equipo médico para detección temprana de la COVID-19 (con hasta 2,1M\$US) y, por otro, una facilidad de crédito para la adquisición y aplicación de vacunas desde el sector público (por un monto de hasta 800 M\$US).</p>

Fuente: Elaboración propia a partir de <https://www.sica.int/coronavirus/plan> y <https://www.bcie.org/bcie-ante-covid-19>.

Todavía en Centroamérica, cabe destacar dos iniciativas que se han mostrado claves para una mejor gestión de la pandemia: el Sistema de Indicadores Económicos Regionales y la aplicación SICABot, ambas dedicadas a la generación, sistematización y difusión de información sobre el efecto de la COVID-19. De hecho, con un ámbito de cobertura mayor y en la misma línea, se entienden las iniciativas impulsadas por la CEPAL (Observatorio COVID-19 en ALC) y la SEGIB (Iberoamérica frente a la COVID-19), ambas relevantes no solo para conocer el impacto económico y social que la pandemia está teniendo en cada uno de sus países miembro, sino también las medidas de respuesta, entre las que destacan los instrumentos específicamente concebidos para superar la crisis.

4. La Cooperación Sur-Sur y Triangular ante la crisis de la COVID-19

En una crisis como la provocada por la pandemia de la COVID-19, en la que se necesita sumar esfuerzos de todos y todas para coordinar y articular una respuesta conjunta a un problema global, hay una opción que emerge de un modo casi natural: la de la cooperación internacional al desarrollo. En este sentido, un análisis completo de la respuesta a la crisis de la COVID-19 debe incluir una aproximación al rol que pueda estar teniendo este instrumento, bajo cualquiera de sus modalidades.

Sin embargo, el reto es complejo. De hecho, tal y como señala la OCDE, “es demasiado pronto para decir cómo la historia va a juzgar el papel de la cooperación internacional al desarrollo en la respuesta global” a la crisis provocada por la pandemia (Moorehead y Moreira da Silva, 2020). La valoración es difícil porque no se dispone de registros de datos relativos a la cooperación que se haya podido efectivamente realizar en 2020. Esta no disponibilidad de información es casi “natural”, en el sentido de que suele haber un desfase de al menos un año entre el momento en que se ejecuta la cooperación y aquel en el que esta se registra y se transforma en un dato; un tiempo que no había apenas transcurrido en el momento de escribir estas líneas. Pero en el contexto de la pandemia sucede además que, muy probablemente, la actividad se ha paralizado, pues muchos proyectos se han suspendido o cancelado, y muchos recursos que ya habían sido comprometidos no se han ejecutado para ser reasignados (sectorial o geográficamente) con el fin de atender a la emergencia.

Pero la valoración del rol que el sistema de cooperación internacional al desarrollo puede desempeñar en la respuesta a la COVID-19 no es solo una

cuestión de datos. La pandemia irrumpe en un momento en el que el conjunto del sistema recibe fuertes cuestionamientos que sugieren rigidez y dificultades para adaptarse a las exigencias que emergen de la nueva Agenda 2030. En efecto, y tal y como se señalaba en Rivero y Xalma (2020), el momento en que la Agenda 2030 sustituye a la Declaración del Milenio supuso un cambio importante no solo en el tipo de desarrollo que se fija como objetivo, sino también en el modo en que la cooperación debe instrumentalizarse para dar respuesta a los nuevos retos.

Así, la introducción de un concepto multidimensional del desarrollo que permita superar el enfoque de lucha contra la pobreza en el que se había basado la Agenda 2015 obligó, a su vez, a una diversificación de las modalidades e instrumentos de cooperación a través de los que implementar la nueva agenda. Se trató de cambiar el foco de acción, distribuir las responsabilidades, multiplicar los actores que intervienen y los niveles desde los que lo hacen y, en definitiva, facilitar la construcción de un sistema de cooperación que fuera “más allá de la ayuda” y que, en línea con ello, facilitase la emergencia de otras modalidades que, como la Cooperación Sur-Sur (CSS) y la Cooperación Triangular (CT), pasaron a reconocerse medios para una implementación efectiva de la Agenda 2030.

En este contexto, la irrupción de la crisis de la COVID-19, cuya respuesta —como el desarrollo sostenible— debe ser también multidimensional, añade más presión a este sistema y, en especial, a su principal herramienta: la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD). De hecho, y según Serrano (2020: 15), la respuesta a esta crisis requiere “implementar esquemas de financiación más ágiles y agresivos, activar mecanismos existentes y liberar los máximos recursos posibles”. En la misma línea se manifiesta la OCDE (2020) cuando, a través del último informe del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), afirma que “el devastador impacto del coronavirus sobre los países en desarrollo ha puesto a prueba los límites, la ingenuidad y la flexibilidad de la cooperación al desarrollo” (OCDE, 2020).

Por lo anterior, y en este escenario, en el que el conocimiento de lo que efectivamente ha sucedido durante 2020 resulta más que complicado, se presenta la alternativa de proceder a la identificación de experiencias y buenas prácticas —en otros contextos invisibilizadas por los grandes números—, y combinar eso con una mirada hacia delante, basada en las lecciones aprendidas y en la construcción de nuevas bases que eviten futuras crisis (Moorehead y Moreira da Silva, 2020).

Este enfoque converge con el que se aplica a este segundo bloque del artículo, centrado en la respuesta global a la COVID-19 desde las distintas modalidades

de cooperación al desarrollo y, en especial, de la CSS y CT. El objetivo es, pues, mirar hacia atrás, aprender, y mirar hacia delante. Para ello, se realiza primero una aproximación al modo en que la cooperación internacional puede estar adaptándose al nuevo escenario. A continuación, se analiza el modo en que la CSS y CT —a partir del conocimiento que se tiene de los intercambios que han tenido lugar bajo esas modalidades en los últimos años— pueden contribuir a una respuesta multidimensional, de emergencia, pero también de corto, medio y largo plazo, a la crisis de la COVID-19.

De nuevo, el enfoque es global, pero con especial énfasis en lo sucedido en el marco de la UE y del relacionamiento estratégico entre Europa y América Latina. A estos efectos resultará clave el aporte que se hace desde Iberoamérica, una región que acumula el principal acervo de conocimiento sobre CSS y CT³ y que, con 3 miembros europeos y 19 latinoamericanos, emerge como puente natural entre las dos orillas del Atlántico.

4.1. Cooperación internacional

Para aproximarse al modo en que la cooperación internacional al desarrollo haya podido (o pueda) dar respuesta a la crisis multidimensional provocada por la pandemia de la COVID-19, hace falta realizar un doble ejercicio: primero, a través de la AOD y de las tendencias que se puedan identificar en el nuevo contexto; y segundo, a través de los instrumentos que, superando a esa AOD, hayan podido emerger como alternativa, tal y como sucede con la nueva herramienta de la UE, el Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional (NDICI, por sus siglas en inglés).

En efecto, y según la OCDE (2020), estimar el total desembolsado en AOD para dar respuesta a la COVID-19 durante el mismo año de la pandemia es difícil. En este sentido, y en un ejercicio todavía muy parcial, la OCDE calcula que los países donantes del CAD podrían haber movilizado 12.000 millones de dólares para la lucha específica contra el coronavirus. De manera complementaria, el CAD identifica algunos ajustes respecto de los compromisos inicialmente ad-

³ El espacio iberoamericano dispone de la única plataforma de datos *online* referidos a estas modalidades: el Sistema Integrado de Datos de Iberoamérica sobre CSS y Triangular (SIDICSS). En dicha plataforma se almacena la información de las 9.120 acciones, proyectos y programas de cooperación en los que Iberoamérica ha participado desde 2006 (año al que se refieren los datos de la primera edición de 2007 del hoy denominado *Informe de la Cooperación Sur-Sur y Triangular en Iberoamérica*) hasta 2019, ejercicio al que se refiere la edición 2020, presentada en el marco de la XXVII Cumbre Iberoamericana de jefes y jefas de Estado y de Gobierno celebrada en abril de 2021.

quiridos por los principales donantes. Así, y siempre según este organismo, muchos actores del desarrollo han reasignado sus presupuestos y han impulsado nuevos fondos, en especial para movilizar recursos hacia una cooperación más focalizada en el sector de la salud y en acciones propias de la ayuda de emergencia, así como hacia agencias multilaterales.

De hecho, el debate acerca de la potencial contribución que la AOD pueda hacer en la respuesta a la crisis gira principalmente en una cuestión sectorial: hacia qué prioridades asignar los recursos, tal y como quedó recogido en la reunión de alto nivel del CAD (OCDE) celebrada los días 9 y 10 de noviembre de 2020 (MAUC, 2020). Pero también en torno a una doble preocupación: la que afecta, por un lado, a la posibilidad de que la concentración de la cooperación en unos pocos sectores ponga en riesgo los avances (probablemente ya en retroceso) logrados estos últimos años en relación con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS); y por otro, de que los fondos disponibles a futuro se reduzcan sustancialmente, por la dificultad que los principales donantes tengan, en este contexto de crisis, para asumir nuevos compromisos.

En este horizonte, resulta relevante volver la mirada hacia otras alternativas, como el nuevo NDICI de la UE. Concebido antes del surgimiento de la pandemia para superar algunas de las rigideces de la propia cooperación al desarrollo, el NDICI fusiona el Fondo Europeo de Desarrollo (FED) con otros diez instrumentos, dando lugar así a una herramienta de financiación única, seguramente la mayor de las que hoy existen. Dotado de 79.462 millones de euros, se integra en el marco financiero plurianual (MFP) de la UE para los años 2021-2027 (Consejo de la UE, 2020).

La pregunta es qué rasgos de este nuevo instrumento ofrecen potenciales ventajas a la hora de contribuir a superar la crisis de la COVID-19. Al respecto, Oxfam (2020) destaca, en primer lugar, su alta flexibilidad, pues facilita la posibilidad de disponer de más recursos no programables, además de poder incorporar mecanismos de respuesta rápida. En segundo lugar, destaca su foco multidimensional —con especial atención a la agenda climática y a la adaptación a la era digital—, algo que facilita cooperar mientras se apuesta por una recuperación sostenible que concilie a su vez con los objetivos de la Agenda 2030. Finalmente, se señala su vocación global, con una clara prioridad en África (75% de los recursos) y los países de vecindad europea y, en menor medida, las regiones de Asia-Pacífico y ALC, un rasgo que permite a la cooperación europea actuar a gran escala, y que resulta clave en una crisis planetaria que requiere de respuestas colectivas.

4.2. Cooperación Sur-Sur

Analizar el modo en que la CSS ha podido (o podrá) contribuir a la respuesta global a la crisis provocada por la COVID-19 no es, *a priori*, tarea sencilla. Sobre ello inciden, principalmente, dos cuestiones. Por un lado, el hecho de estar ante una cooperación que, tal y como sugiere el modo en que a ella se aproximan distintos actores⁴, puede entenderse de muchas maneras diferentes, con un foco más técnico, más económico e incluso más político, o con varios de ellos confluyendo a la vez. Por otro lado, y en parte por esa ausencia de una definición única y compartida sobre CSS, la escasez y parcialidad de datos sistematizados sobre esta modalidad de cooperación, algo que exige (tal y como se reclamó en la Conferencia de la ONU que conmemoró el 40 aniversario del Plan de Acción de Buenos Aires [PABA]) avanzar hacia un ejercicio de medición global que todavía no existe y que requiere de mucho consenso (ONU, 2019).

El panorama mejora, sin embargo, si el análisis se circunscribe a lo sucedido en ALC. Esto sucede gracias a las posibilidades que ofrece el trabajo que, desde 2007, viene realizando el espacio iberoamericano, con el liderazgo de su Secretaría General, la SEGIB. En efecto, y siempre junto a los países miembro y al PIFCSS, la SEGIB ha liderado un espacio de construcción colectiva de conceptos, de metodología y, en definitiva, de datos y de conocimiento sobre la CSS y CT de la que han participado los países iberoamericanos entre 2006 (primer año de registro) y 2019 (último para el que hay datos disponibles). Un acervo de información cuyos referentes más importantes son las 13 ediciones del *Informe de la Cooperación Sur-Sur y Triangular en Iberoamérica* y el Sistema Integrado de Datos de Iberoamérica sobre CSS y CT (SIDICSS), una plataforma de datos *online* de CSS única en sus características y que acumula información referida a las 9.120 iniciativas en las que esta región participa desde hace casi 15 años⁵.

Conforme a ello, la focalización del análisis en Iberoamérica (región de la que son miembros 19 países de América Latina, junto a España, Portugal y Andorra) parte de varias ventajas. Por un lado, porque se tiene una definición

⁴ A estos efectos, cabe revisar las aproximaciones que la Asamblea General de Naciones Unidas (AGNU), la Agencia para el Desarrollo y el Comercio (UNCTAD), la OCDE, CEPAL o CELAC, entre otras, hacen respecto del término CSS; una revisión que muestra diferencias sustanciales en el modo en que cada una de ellas la entiende (Xalma, 2021).

⁵ En el momento de publicar este documento, será de acceso público la nueva herramienta de visualización de datos impulsada en este espacio, la denominada Plataforma de Datos de Iberoamérica sobre CSS y CT, en la que cualquier usuario podrá visualizar de manera atractiva la información hasta hoy disponible (www.informesursur.org).

común de CSS, una cooperación que se asume técnica, intergubernamental, basada en el intercambio y el fortalecimiento mutuo de conocimientos y capacidades, y que se ejecuta, principal, aunque no exclusivamente, de manera bilateral. Por otro, porque sí se dispone de datos, al menos para el periodo inmediatamente anterior a la pandemia, pues, tal y como era de esperar, será a lo largo de 2021 cuando se pueda relevar la información de lo sucedido en 2020.

No obstante, y aún en un ámbito especulativo, parece probable que —en el contexto de la pandemia y al tratarse de una cooperación que depende de los intercambios y de la movilización de profesionales y técnicos que trabajan en las instituciones de gobierno— la CSS de 2020 haya sufrido una fuerte paralización. En efecto, puede ser que haya habido una alta cancelación de actividades programadas y una suspensión parcial o total de muchas de ellas. Sin embargo, puede haberse producido también una reformulación puntual de la CSS hacia formatos virtuales, e incluso un impulso a nuevas iniciativas que, en cualquiera de los dos casos, se habrían focalizado en la respuesta sanitaria a la COVID-19. De todos modos, habrá que esperar todavía un tiempo para verificar estas posibilidades.

Dado este contexto, el análisis sobre el papel que la CSS haya podido (o podrá) tener en la respuesta multidimensional a la COVID-19 se realiza sobre la revisión de las capacidades que se han fortalecido estos años en la región. Tomando como referencia el conjunto de estas, se procede a identificar cuáles de las experiencias que ya tuvieron lugar pueden ser a su vez replicables o pueden guiar el impulso de una CSS que, en el corto, medio y largo plazo, contribuya a la respuesta a la pandemia, así como a prevenir y evitar futuras crisis.

Para realizar este ejercicio, se recurre a los datos incluidos en el más reciente informe iberoamericano sobre CSS y CT (SEGIB, 2021). En términos metodológicos, se procede a revisar los 766 proyectos de CSS que estuvieron en ejecución en los años 2018 y/o 2019 y que, bajo una modalidad bilateral, contaron con la participación de los 19 países de ALC que son a su vez iberoamericanos. Estos 766 proyectos se recategorizan según se entienda que puedan contribuir a una respuesta a la crisis en sus múltiples dimensiones.

Para entender cómo se realiza dicha recategorización, se elaboró la Tabla 6, la cual identifica los distintos objetivos sobre los que se debería incidir, así como las temáticas que para ello hay que fortalecer, mostrando a su vez la referencia que se ha tomado para identificar cuáles son esos temas clave. La Tabla 6 permite visualizar en qué tipo de objetivos y capacidades a fortalecer deberían focalizarse los proyectos de CSS, cuando se pretende que incidan

TABLA 6. Fortalecimiento de capacidades y respuesta multidimensional a la crisis de la COVID-19

Objetivo	Referencia adoptada	Temáticas sobre las que incidir
<p>Respuesta sanitaria y fortalecimiento de la salud</p>	<p>Documentos de la OMS, para guiar la estrategia sanitaria nacional e internacional a la pandemia. Destacan: la <i>Estrategia frente a la COVID-19</i> y el <i>Plan estratégico de preparación y respuesta</i>. Su revisión permite identificar aspectos clave en los que hay que incidir en una respuesta sanitaria en todo su ciclo (prevención, respuesta de emergencia, y nuevas capacidades para gestionar la crisis y reducir sus efectos más negativos).</p>	<p>Medidas de vigilancia epidemiológica; I+D para terapias y vacunas; datos para un mejor seguimiento y toma de decisiones; fortalecimiento de los sistemas de salud para compatibilizar la respuesta a la pandemia con el ejercicio normal de sus funciones, dotándolo de más recursos y ampliando sus capacidades, sobre todo en atención primaria, a través de soluciones innovadoras y apoyadas en la tecnología, como aplicaciones de rastreo, consultas médicas remotas y telesalud.</p>
<p>Recuperación económica inclusiva y minimización de sus efectos más dramáticos</p>	<p>El <i>Observatorio COVID-19 en América Latina y el Caribe. Impacto económico y social</i>, de la CEPAL, sirve como referente para conocer, de manera actualizada y categorizada por temáticas, qué medidas económicas y sociales están tomando los gobiernos de ALC. Disponible en: https://www.cepal.org/es/temas/covid-19.</p>	<p>En lo económico, destacan medidas fiscales y monetarias que preserven el empleo y los ingresos que lo acompañan, promuevan la actividad económica y empresarial —especialmente de pequeños emprendedores y mipymes—, y regulen precios y suministros para desvincular de la renta el acceso a productos y servicios básicos. En lo social, medidas de protección a los más vulnerables —transferencias en ingresos y especie, trato especial a mujeres y niñas víctimas de una situación que ha derivado en una mayor violencia intrafamiliar— y de garantía de acceso a una educación que ha tenido que digitalizarse y reinventarse para poder llegar a todos y todas.</p>
<p>Sostenibilidad medioambiental y modernización del Estado</p>	<p>El Pacto Verde Europeo, y la alineación de sus principales elementos con las recomendaciones emanadas de los foros de alto nivel realizados en el marco de la CEPAL en línea con las discusiones que concilian superación de la crisis y Agenda 2030.</p>	<p>En relación con la sostenibilidad, medidas que apoyen una transición ecológica hacia una economía sostenible, neutra en emisiones y eficiente en el uso de los recursos; que abogue por las energías renovables, la eficiencia energética en transporte, industria y edificios, la adaptación al cambio climático y mitigación de sus peores efectos, reducción de emisiones, regeneración de espacios naturales, resiliencia y biodiversidad. Añadir la necesidad de medidas que modernicen y fortalezcan a los Estados, claves en la respuesta a la COVID-19, para dotarlos de mecanismos más ágiles y flexibles que amplíen su capacidad de acción.</p>

Fuente: Elaboración propia a partir de SEGIB (2021).

sobre: la respuesta sanitaria (entendida en su concepción más amplia, afectando a todo el ciclo de gestión de la crisis); la adopción de medidas económicas y sociales que, inicialmente, minimicen los impactos más dramáticos y que, en el medio y largo plazo, permitan una recuperación que sea inclusiva; otras medidas que permitan transitar hacia un modelo más sostenible medioambientalmente y que se apoye en un Estado moderno y fortalecido en su capacidad de respuesta a futuras crisis.

Conforme a lo anterior, el Gráfico 1 se elaboró para distribuir los 595 proyectos de CSS realizados en Iberoamérica en los años 2018 y 2019 (un 77% de los totales), que se entiende pueden aportar una respuesta multidimensional a la crisis de la COVID-19. Tal y como se observa, la mayor parte (prácticamente 4 de cada 10) constituyen experiencias que, alineadas con la estrategia y las recomendaciones propuestas por la OMS, fortalecen capacidades clave en la lucha contra la pandemia y su superación. De hecho, el Gráfico 2, dedicado específicamente a la respuesta sanitaria⁶, permite apuntar lo siguiente:

- a) Cerca de un 10% se refiere a experiencias que abordan enfermedades transmisibles, destacando la tuberculosis que, como la COVID-19, tiene uno de sus focos de transmisión en el aire y actúa sobre los pulmones y el sistema respiratorio. También a aquellas que, a través del control y manejo de la sanidad animal y la zoonosis, inciden sobre la prevención y eliminación de enfermedades que se transmiten de los animales a los humanos, un aspecto clave en el origen de la actual pandemia.
- b) Otro 15% de las experiencias incluye aprendizajes relativos al desarrollo de terapias y de tratamientos inmunológicos —así como al fortalecimiento de técnicas de detección y atención temprana—, todo aplicado, en estos casos, al cáncer y otras enfermedades no transmisibles, pero que pueden encontrar réplica en la respuesta a la COVID-19. También se incluye la cooperación relativa al fortalecimiento de los programas de salud mental, de una importancia crítica para tratar el impacto psicológico que las medidas de distanciamiento social y confinamiento están teniendo en parte de la población.

⁶ Esta nueva recategorización se realiza tomando el conjunto de experiencias que pueden aportar a la respuesta sanitaria, conforme a las cinco áreas programáticas que utiliza la OMS y la OPS para entender la salud desde su concepción más amplia. Se trata de: I. Enfermedades transmisibles; II. Enfermedades no transmisibles; III. Determinantes salud; IV. Sistemas de salud; y V. Preparación, vigilancia y respuesta (SEGIB, 2021).

c) En línea con las recomendaciones de la OMS para fortalecer las estrategias de salud y de atención integral de las poblaciones más vulnerables, un 40% de los proyectos estuvieron dedicados, por un lado, a la protección y atención de los adultos mayores (uno de los grupos poblacionales más afectados por la COVID-19) y, por otro, a cómo incorporar, en las políticas de salud pública, enfoques étnico-culturales, de derechos humanos, así como de atención a la primera infancia y a migrantes internacionales.

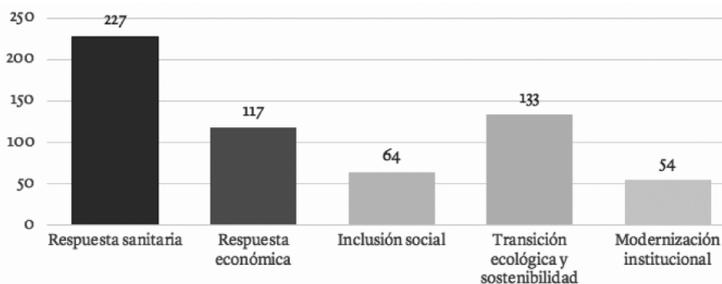
d) Una cuarta parte se refiere a la CSS dedicada al fortalecimiento institucional del sector de la salud, a la formación de sus profesionales y al refuerzo de la atención primaria, un servicio que se ha demostrado crítico en esta pandemia. En la misma línea, se incluyen experiencias que contribuyen a ampliar la capacidad de respuesta del sistema en situaciones de especial presión, gracias, por ejemplo, al desarrollo de la telemedicina. En este contexto, no hay que olvidar tampoco toda la cooperación realizada para contribuir al desarrollo de nuevos medicamentos, así como para avanzar en la mejora de su regulación, y para promover y garantizar un acceso seguro.

e) Completan este escenario el 12,3% de las experiencias que aportan a la preparación, vigilancia y respuesta de la región frente a riesgos sanitarios. Destacan los proyectos que desarrollan y aplican tecnología y regulaciones a la vigilancia epidemiológica, además de los dedicados al manejo de los riesgos en salud (los temas de inocuidad alimentaria, por ejemplo) y de formación profesional en el campo de la epidemiología.

Por su parte, y regresando al Gráfico 1, se identifican 181 proyectos (equivalentes al 30% de los 595 recategorizados) de los que extraer aprendizajes que aporten a la respuesta económica (117) y social (64). De hecho, se distinguen tres grandes bloques de experiencias:

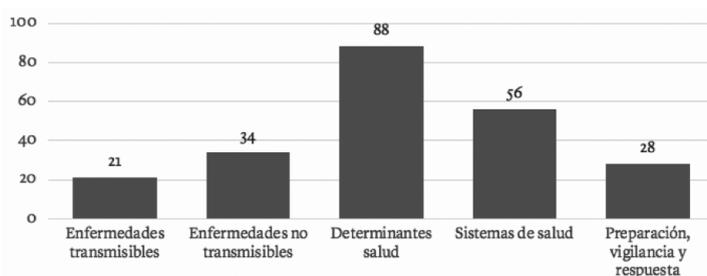
a) Las primeras se refieren a aquellas que pueden contribuir de manera más directa a la recuperación de la actividad. Se incluyen aquí proyectos vinculados a los sectores agropecuario, industria e incluso del turismo, focalizados en la aplicación de técnicas y estrategias que promuevan el aumento de la producción, en muchas ocasiones desde lo local y poniendo el foco en las familias y en los pequeños productores. También son numerosas las acciones para estimular el mantenimiento de la actividad productiva, en especial de las em-

GRÁFICO 1. Proyectos de CSS bilateral, según su potencial contribución a una respuesta multidimensional a la crisis de la COVID-19. Iberoamérica, 2018-2019 (en porcentaje)



Fuente: SEGIB a partir de agencias y direcciones generales de cooperación.

GRÁFICO 2. Proyectos de CSS bilateral, según su potencial contribución a una respuesta sanitaria, 2018-2019 (en porcentaje)



Fuente: SEGIB a partir de agencias y direcciones generales de cooperación.

presas de menor tamaño, a través de la promoción de tejidos microempresariales e incentivando el emprendimiento entre grupos de especial vulnerabilidad, algo que puede ser crucial en el contexto de la pandemia.

- b) Un segundo bloque ofrece aprendizajes relativos a la protección del empleo y las rentas del trabajo, así como para una mejor gestión de los controles de precios y de suministros que garanticen el acceso de todos y todas a bienes y servicios esenciales. Destacan aquí los programas de empleo para jóvenes,

importantes en un contexto que requiere proteger a aquellos que por algún factor —edad o participación informal en el mercado laboral— son especialmente vulnerables a la crisis; y los de gestión de sistemas tarifarios, sobre todo de los relacionados con el acceso a agua y electricidad.

- c) El tercero estaría centrado en los grandes programas de protección social, como son los dedicados a la superación de la pobreza, el fortalecimiento y expansión de los sistemas de seguridad social, así como en las experiencias de gestión digital de los programas de transferencias monetarias y de los bonos vivienda, entre otros. También en los programas de género, concebidos, principalmente, para luchar contra la lacra de la violencia hacia las mujeres y la promoción de su mayor inclusión económica. Ya en el ámbito de la educación, cabe destacar las experiencias para digitalizar el sistema educativo (aulas tecnológicas, televisión educativa); la adopción de estrategias educativas flexibles que permitan la adaptación curricular y de formato a circunstancias que impiden una escolarización tradicional (como en la crisis COVID-19); y, con un propósito distinto, las relativas a las huertas y comedores escolares, que deben reinventarse y ser sustituidos por otra modalidad que, compatible con la no asistencia presencial a la escuela, garantice a las familias el acceso a la alimentación.

Mientras, según se observa en el Gráfico 1, más de 130 iniciativas de CSS pueden contribuir a que la superación de la crisis se haga sobre un modelo económico y social que, además, sea sostenible medioambientalmente, en línea con los grandes compromisos adquiridos por la comunidad internacional en estos últimos años, destacando entre estos la Agenda 2030 y el Acuerdo de París sobre el cambio climático.

De hecho, en el grueso de las experiencias identificadas, cabe destacar las impulsadas para luchar contra el cambio climático y tratar de mitigar sus peores efectos y, en especial, aquellas que abogan por reducir la contaminación y la emisión de gases efecto invernadero. También, aquellas que mejoran la capacidad de los países para enfrentar las sequías y mejorar la gestión integral de los recursos hídricos disponibles, además de las dedicadas a promover la reforestación y la conservación de la biodiversidad y de los ecosistemas.

Orientado también a la lucha contra el cambio climático, y contribuyendo a su vez a la necesaria transición ecológica del conjunto del sistema económico y, en particular, del sector energético, cabe destacar los proyectos que abogan por la

sustitución del carbón y otras fuentes de energía contaminantes por recursos renovables y limpios, como los asociados a la geotermia, la hidráulica y la biomasa. Complementariamente, se acumula experiencia en pro de una mayor eficiencia energética, en particular en los sectores de la industria, el del comercio y el de las edificaciones. Del mismo modo, se trabaja para promover un uso responsable de la energía y de los recursos y el consumo en general, en parte a través de iniciativas que promuevan un cambio cultural en los hábitos de consumo.

Finalmente, se identifican más de 50 experiencias que contribuyen a la modernización y fortalecimiento de los Estados y, en definitiva, de las instituciones que lo integran y de las políticas públicas que de estos emanan. En este sentido, otro de los aprendizajes de esta pandemia ha sido la necesidad de contar con Estados fuertes, modernos y ágiles en su capacidad de acción, tanto para coordinar y articular las medidas de respuesta a la crisis, como para poder seguir atendiendo a una ciudadanía que requiere servicios a distancia, que eviten la presencialidad que era habitual en estos casos.

De hecho, una gran parte de estas experiencias derivan del impulso a los gobiernos *online*, a través de la aplicación de innovaciones y Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC), que facilitan que las instituciones públicas ejecuten sus funciones de una manera más ágil y eficaz. De otro lado, cabe destacar los proyectos orientados a la generación de datos y de sistemas de información, claves para el seguimiento de cualquier política pública, y más aún en un contexto de crisis sanitaria como el actual. Completan este escenario las experiencias que profesionalizan al sector público, e incorporan técnicas para una mejor gestión de las finanzas públicas, una herramienta clave en la respuesta a la COVID-19.

4.3. Cooperación Triangular

De nuevo desde el espacio iberoamericano, y tomando como referentes los avances alcanzados tanto en términos conceptuales como de medición, se procede a continuación a tratar de identificar el modo en que otra herramienta clave, la CT, puede contribuir a una respuesta multidimensional y global a la crisis provocada por la COVID-19. En este sentido, y para tener claridad acerca tanto de la singularidad de esta modalidad como de su especial fortaleza y potencial de respuesta en el contexto de la pandemia, se hace necesario revisar algunos datos relativos al modo en que en ella se combinan y articulan distintos actores de diferente naturaleza y grado de desarrollo.

En el marco del trabajo colectivo que caracteriza este espacio, los países iberoamericanos consensuaron que lo que determina que una cooperación sea triangular, no es el número de actores (es muy habitual que sean más de tres), sino los roles que se ejercen, la función que desde cada uno de estos roles se realiza y la naturaleza de quienes los ocupan. Más específicamente, bajo esta modalidad, que se entiende a su vez de CSS:

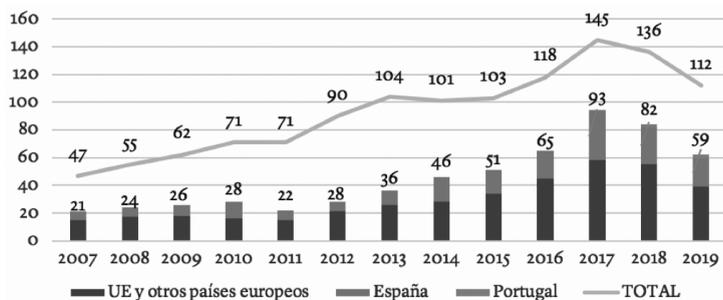
[...] participan un conjunto de actores que, pudiendo todos ellos realizar distintos tipos de aportes (técnicos, financieros u otros) se reparten el ejercicio de tres roles: el de los así denominados primer oferente y receptor (uno o varios países en desarrollo, en cada caso), y el de segundo oferente (país en desarrollo, país desarrollado, organismo regional o multilateral, o alguna asociación de ellos). El rasgo diferencial está determinado por el rol del primer oferente, quien actúa como principal responsable del fortalecimiento de capacidades (SEGIB, 2021: 170).

En el contexto de la actual pandemia, la referencia a la definición de CT usada es importante por un doble motivo: primero, porque permite entender que se está ante una cooperación más compleja, pero también más rica que, al favorecer la participación de más y más actores, permite articular de mejor modo una respuesta más global; y segundo, y en relación con lo anterior, porque su acción se adecúa mejor a la búsqueda de soluciones compartidas a problemas que son efectivamente comunes, como han podido ser los medioambientales (el ámbito en el que se han focalizado las acciones de la CT de Iberoamérica de los últimos años) y como puede ser ahora la lucha contra la COVID-19.

Cuando además se toman en cuenta los propósitos generales que enmarcan el desarrollo de este artículo —y la naturaleza tanto de los países que pueden ocupar los distintos roles como la de los que son miembros del espacio iberoamericano—, se puede ahondar en un dato añadido: la importancia que la alianza estratégica entre Europa y la región de ALC está confiriendo a la CT como herramienta para el desarrollo. Una prueba de ello se obtiene a través de la observación combinada de los Gráficos 3 y 4.

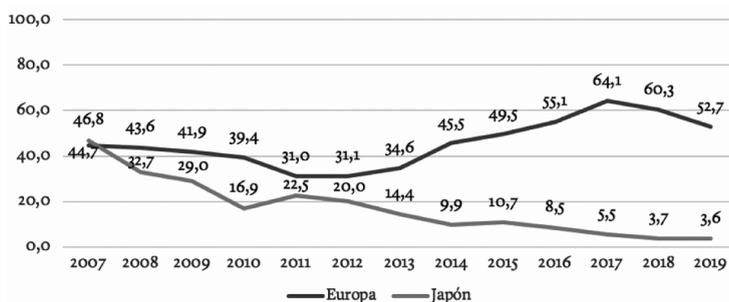
En efecto, el Gráfico 3 muestra, para los años 2007-2019, cuál ha sido la evolución del número de proyectos de CT en los que Iberoamérica ha participado (línea superior) y, en concreto, aquellos en que Europa ha participado desde el ejercicio del rol de segundo oferente junto a países de ALC (en los roles de primer oferente y/o receptor) (columnas apiladas). Tal y como se observa, se

GRÁFICO 3. Evolución del total de los proyectos de CT y de aquellos en los que participa Europa, 2007-2019 (en unidades)



Fuente: SEGIB a partir de agencias y direcciones generales de cooperación.

GRÁFICO 4. Evolución de la participación de Europa y de Japón en los proyectos de CT, 2007-2019 (en porcentaje)



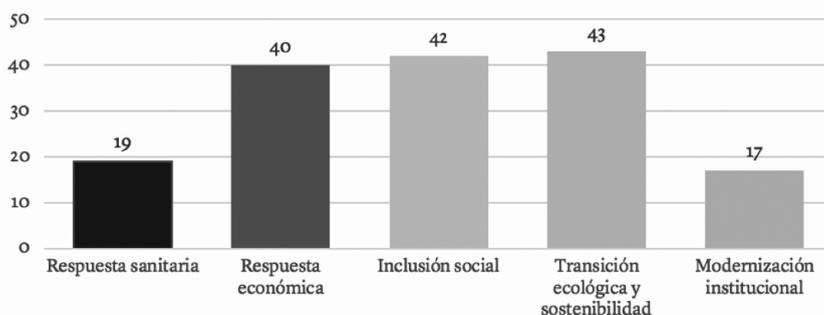
Fuente: SEGIB a partir de agencias y direcciones generales de cooperación.

trata de proyectos por los que España (y en menor medida Portugal), y la propia UE, junto a Alemania, Reino Unido e Italia, por nombrar algunos, han apostado de manera creciente. De hecho, se distinguen tres etapas: una primera, entre 2007 y 2012, en la que la participación de Europa es relativamente baja; una segunda de intenso crecimiento, que permite más que triplicar la cifra de iniciativas participadas por Europa hasta un máximo histórico de 93; y una tercera en la que la participación decrece, empujando la cifra de proyectos hasta los prácticamente 60 de 2019, una cantidad que, en cualquier caso, es cerca de tres veces superior a la de 2007.

El Gráfico 4 muestra esa misma evolución —ahora a través del porcentaje de participación sobre el total de los proyectos mantenidos anualmente en ejecución en Iberoamérica— y la compara con la seguida por Japón, un país tradicionalmente muy activo en la CT. Y lo que se visualiza son dos trayectorias divergentes que confirman la creciente importancia de Europa en la CT con ALC, junto al progresivo desplazamiento de este país asiático.

En este escenario, se hace especialmente relevante replicar el análisis realizado con la CSS y, recurriendo a la Tabla 6 sobre las capacidades a fortalecer en la respuesta multidimensional a la crisis de la COVID-19, identificar aprendizajes de las experiencias de CT de las que los países de Iberoamérica participaron a lo largo de los años 2018 y 2019. Los resultados de este ejercicio, realizado sobre un total de 166 proyectos, se resumen en el Gráfico 5, en el que aparecen recategorizados prácticamente la totalidad de estos (161).

GRÁFICO 5. Proyectos de CT, según su potencial contribución a una respuesta multidimensional a la crisis de la COVID-19. Iberoamérica, 2018-2019 (en porcentaje)



Fuente: SEGIB a partir de agencias y direcciones generales de cooperación.

Tal y como se observa, en el caso de la CT, y al menos en estos últimos años, la cooperación en salud no había sido una prioridad (19 experiencias, apenas un 12% de las identificadas). Se trata, no obstante, de iniciativas con aprendizajes clave en la lucha contra la COVID-19, entre las que destacan las relativas a: el control de la zoonosis; el fortalecimiento de los sistemas públicos de salud, y en especial de la regulación y acceso a medicamentos de calidad; y a la lucha y superación de otras epidemias y enfermedades transmisibles graves en la región, como el VIH-SIDA, la chikunguña, el dengue, el zika y la malaria.

Por su parte, prácticamente una de cada cuatro de las iniciativas recategorizadas (40) genera aprendizajes que apoyan la respuesta económica a esta crisis. Se distinguen dos bloques de experiencias: las primeras se relacionan especialmente con los sectores agropecuario e industrial, e incluso con el turismo, y tratan de fortalecer toda la cadena de valor de los productos y servicios que se obtienen, desde el inicio de la actividad correspondiente hasta su comercialización final, en mercados internos y externos; las segundas están más relacionadas con el apoyo al tejido empresarial a través, por ejemplo, de la prestación de servicios de apoyo, sobre todo a mipymes y emprendedores.

Una proporción similar (42 proyectos, un 26,1% del total) se explica por la CT que busca proteger a los más vulnerables. Destacan aquellas experiencias que se focalizan en la atención a determinados colectivos, como son los migrantes menores no acompañados, la población afrodescendiente, los adultos mayores y las personas que, a causa de la pobreza, se encuentran en situación de calle. También aquellas dedicadas a promover el acceso a unos bienes y servicios mínimos, ya sean estos rentas, vivienda o un entorno de convivencia que, a través de herramientas como la cultura o el deporte, promuevan la inclusión social de los más jóvenes, muy amenazada en un contexto de crisis económica.

Mientras, y dada la importancia de los proyectos dedicados a los temas medioambientales, no es de extrañar que el bloque más importante de experiencias (43) pueda colaborar en una salida sostenible a la crisis. Entre las muchas experiencias posibles, cabe destacar las que invitan a la transición ecológica, a partir, por un lado, de la incorporación de modelos de gestión y de técnicas de producción sostenible en determinadas actividades económicas; y por otro, de la promoción de una mayor eficiencia energética y de un creciente recurso a fuentes renovables. También, las que buscan una mejor adaptación al cambio climático, y las que, desde un enfoque propio de la gestión de desastres, desarrollan sistemas de predicción, prevención y alerta que pueden ser replicables para evitar, en este caso, una nueva emergencia sanitaria como la derivada con la irrupción de esta pandemia global.

Bajo la modalidad de CT, las experiencias menos numerosas son las dedicadas a la modernización institucional (17). Su importancia es, sin embargo, crítica para fortalecer a los gobiernos en sus funciones, profesionalizando a sus funcionarios y dotándolos de nuevas tecnologías que agilizan y digitalizan la gestión ante y para los ciudadanos. También las que apoyan a la cooperación internacional, Sur-Sur y Triangular, en cuanto que herramientas para el desarrollo, hoy revalorizadas para hacer frente a la pandemia.

Finalmente, cabe destacar la adaptación a la crisis de dos de las herramientas de CT con las que Europa y ALC construyen parte de su alianza estratégica: la segunda edición del Programa ADELANTE —a través del que la UE apoya iniciativas de CT en América Latina— y el proyecto SEGIB-UE para un modelo de CT innovadora. En este sentido, y tal y como queda recogido en la Tabla 7, se trata de dos iniciativas llamadas a fortalecer la CT entre ambas regiones y que hoy se adaptan para, además, contribuir a la respuesta a la COVID-19.

TABLA 7. Iniciativas de Cooperación Triangular UE-ALC ante la crisis de la COVID-19

Iniciativa	Objetivo	Instrumentalización
<p>Programa de CT UE-ALC ADELANTE 2 (2021-2024)</p>	<p>ADELANTE 2 constituye la segunda fase de un programa innovador de CT de la UE con América Latina y el Caribe. Su objetivo es contribuir al logro de la Agenda 2030 a través de iniciativas de cooperación regional fortalecidas.</p>	<p>Se instrumentaliza en torno a tres componentes de apoyo operacional, analítico e institucional. El primero se implementa a través de la Ventana ADELANTE de CT UE-ALC, que cuenta con una financiación de 5 M€ para los años 2021-2024. Cada año se abre una edición o ventana a la que se postulan proyectos relacionados con los ODS y la Agenda 2030. La de 2021 prioriza iniciativas que respondan a los retos derivados de la crisis de la COVID-19 y que tengan un fuerte componente de innovación para promover un desarrollo sostenible e inclusivo en los planos económico, social y medioambiental.</p>
<p>Proyecto “Una Cooperación Triangular Innovadora para una nueva agenda de desarrollo” (SEGIB-UE)</p>	<p>El proyecto busca generar herramientas e impulsar procesos que contribuyan significativamente a la construcción de un modelo innovador de CT entre Iberoamérica y la UE, que esté a su vez alineado con la Agenda 2030.</p>	<p>Como parte del componente de apoyo analítico del Programa ADELANTE, se articula en torno a dos pilares: Pilar I: “Más y mejor CT” está dedicado a la generación de conocimiento y a su aplicación a herramientas concretas que mejoren el funcionamiento de esta modalidad. Pilar II: “Hacia un modelo innovador de CT” aplica los hallazgos del pilar I y de las experiencias y visiones de los actores de la CT, para tratar de generar un conocimiento relevante para las políticas de CT. Con la emergencia de la pandemia, todos los productos que se obtienen se enmarcan a su vez en la contribución que desde la CT se puede hacer a los retos derivados de la pandemia.</p>

Fuente: Elaboración propia a partir de <https://www.adelante2.eu/> y <https://cooperaciontriangular.org/el-proyecto/>.

5. Algunas lecciones y no pocos desafíos

La crisis provocada por el estallido de la pandemia de la COVID-19 en marzo de 2020, ha dado lugar a un conjunto de desafíos sin precedentes en la historia reciente. Del mismo modo, su abrupta irrupción como emergencia de alcance global y su carácter de crisis multidimensional, provocaron un grado de movilización internacional también desconocida en las últimas décadas.

A la vista de lo sucedido en los principales foros multilaterales, la respuesta inicialmente impulsada por la comunidad internacional sugería que el mundo —o, al menos, sus principales responsables políticos— habían extraído algunos aprendizajes. Así, la pandemia y sus consecuencias parecían haber puesto en valor la importancia de actuar desde lo público para asegurar y proteger lo colectivo. Esto, en principio, le brinda un especial impulso al multilateralismo y a la cooperación internacional, en tanto herramientas de acción que facilitan la suma y articulación de los esfuerzos de todos.

La crisis ha seguido su curso y la respuesta dada por la comunidad internacional ha ido evolucionando, y lo seguirá haciendo. En este sentido, ha habido cambios en su narrativa, que ha pasado de ser una respuesta específica a la emergencia en el corto plazo, a buscar en el mediano plazo una salida a la crisis que permita su superación de un modo que resulte inclusivo y sostenible, en línea con los compromisos asumidos globalmente en relación con la Agenda 2030. Simultáneamente, los instrumentos a través de los que se ha operativizado la respuesta mundial se han multiplicado y diversificado, dando lugar a un complejo entramado de acciones, no siempre coordinadas, muchas de nueva creación y muchas otras fruto de la reactivación o flexibilización innovadora de las que ya existían, algo que agilizó su puesta en marcha.

En este contexto, y en una crisis de estas características, el sistema de cooperación internacional al desarrollo emerge de manera natural como una potente herramienta. Y dentro de este sistema, y a pesar de su menor dimensión relativa, ganan fuerza las mismas modalidades que, durante la aprobación en 2015 de la Agenda 2030, fueron reconocidas como medio para una implementación efectiva del desarrollo sostenible: la CSS y la CT. Sus valores constitutivos, que son sustento de su legitimidad, así como sus características e instrumentos de acción específica, las convierten en herramientas con un enorme potencial para contribuir a dar respuesta a esta crisis global.

Aún no contamos con datos robustos y contundentes en términos empíricos para saber a ciencia cierta lo que ha hecho efectivamente la comunidad in-

ternacional desde 2020 en términos de cooperación. Pero una mirada hacia atrás sobre la CSS y la CT impulsada en los años inmediatamente anteriores, permite extraer lecciones y constatar que la mayor parte de las capacidades fortalecidas desde ellas permitieron a los países enfrentar la crisis provocada por la pandemia desde una situación de mayor fortaleza. El desafío ahora es cómo aprovechar todos esos aprendizajes y cómo replicarlos, adaptarlos y adecuarlos para que la CSS y CT que se impulsen desde hoy contribuyan efectivamente a la superación de la crisis, y cómo hacerlo desde una acción que sea constructiva y preventiva, actuando no solo en la respuesta, sino también en una prevención que evite, o al menos mitigue eficazmente, futuras crisis que seguro vendrán.

Referencias bibliográficas

- ATALAYAR (2020a): “Arranca la cumbre del G20 en Arabia Saudí enfocada en paliar los efectos de la pandemia” (21 de noviembre). Disponible en: <https://atalayar.com/content/arranca-la-cumbre-del-g20-en-arabia-saud%C3%AD-enfocada-en-paliar-los-efectos-de-la-pandemia>.
- (2020b): “¿Está el G20 preparado para hacer frente a una crisis como la del coronavirus?” (27 de marzo). Disponible en: <https://atalayar.com/content/est%C3%A1-el-g20-preparado-para-hacer-frente-una-crisis-como-la-del-coronavirus>.
- (2021): “El Foro de Davos 2021 buscará paliar la crisis de la COVID-19” (25 de enero). Disponible en: <https://atalayar.com/content/el-foro-de-davos-2021-buscar%C3%A1-paliar-la-crisis-de-la-covid-19>.
- CEPAL (2020): *Observatorio COVID-19 en América Latina y el Caribe. Impacto económico y social*. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/temas/covid-19> (consultado el 27 de noviembre de 2020).
- CONSEJO DE LA UE (2020): “Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional: el Coreper refrenda un acuerdo provisional con el Parlamento Europeo”, Bruselas (18 de diciembre). Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2020/12/18/neighbourhood-development-and-international-cooperation-instrument-coreper-endorses-provisional-agreement-with-the-european-parliament/>.
- EL DIARIO (2020): “ONU y UE piden a G20 solidaridad para una recuperación inclusiva y sostenible” (21 de noviembre): Disponible en: <https://www.eldiario.es/>

- politica/onu-ue-piden-g2o-solidaridad-recuperacion-inclusiva-sostenible_6449442.html.
- MAUC (2020): “España defiende ante la OCDE el papel central de la Ayuda Oficial al Desarrollo para hacer frente a la crisis de la COVID-19” (10 de noviembre). Disponible en: http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/NotasDePrensa/Paginas/2020_NOTAS_P/20201110_NOTA176.aspx.
- MOOREHEAD, S. y MOREIRA DA SILVA, J. (2020): “21st Century Reset? Meeting the development co-operation challenges of the COVID-19 crisis”, OCDE. Disponible en: <https://www.oecd-forum.org/posts/21st-century-reset-meeting-the-development-co-operation-challenges-of-the-covid-19-crisis>.
- OCDE (2020): *Development Co-operation Report 2020: Learning from Crises, Building Resilience*, París. Disponible en: <https://doi.org/10.1787/f6d42aa5-en>.
- (2021): “Vaccine equity and resilience building: two tests for global solidarity”, París. Disponible en: <https://www.oecd.org/dac/development-cooperation-report/vaccine-equity-and-resilience-building-two-tests-for-global-solidarity.htm>.
- ONU (2019): Asamblea General, “Documento final de Buenos Aires de la Segunda Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la Cooperación Sur-Sur”, A/CONF.235/3 (11 de marzo). Disponible en: <https://undocs.org/sp/A/CONF.235/3>.
- OXFAM (2020): *Realidad de la Ayuda 2020. Una refundación inaplazable para el mundo post COVID-19*, Madrid, Oxfam Intermón.
- RIVERO, M. y XALMA, C. (2019): “Iberoamérica y la cooperación Sur-Sur frente a las encrucijadas de la agenda internacional para el desarrollo”, en SANAHUJA, J. A. (ed.): *La Agenda 2030 en Iberoamérica*, Madrid, Fundación Carolina, pp. 467-504.
- SEGIB (2021): *Informe de la Cooperación Sur-Sur y Triangular en Iberoamérica 2020*, Madrid.
- SERRANO, R. (2020): “El contexto global post Covid-19: ¿Nuevos horizontes para la cooperación internacional al desarrollo?”, *Análisis y estudios*, Fundación Cideal de cooperación e investigación, Madrid.
- SERRANO, S. (2021): “En manos de las vacunas... y de las farmacéuticas”, *Alternativas Económicas*, nº 88, febrero.
- XALMA, C. (2021): “CSS y Triangular: una mirada desde la experiencia iberoamericana”, presentación en el Máster en Acción Solidaria Internacional y de Inclusión Social de la Universidad Carlos III de Madrid (uc3m), 22 de marzo.

9. La cooperación española en América Latina. ¿Un cambio de ciclo?

Marisa Ramos

Profesora Titular de Ciencia Política y de la Administración
en la Universidad Complutense de Madrid

1. Introducción¹

La política española de cooperación con América Latina tiene una larga trayectoria que se remonta, cuando menos, al apoyo a los procesos de paz en Centroamérica en la década de 1980. Desde entonces, el país y la región han cambiado mucho, por lo que las acciones que dan contenido a esta política también lo han hecho. Aun así, en la cooperación de España con los países latinoamericanos perviven una serie de rasgos que son los que en buena medida la definen, aportándole un valor indudable, aunque también no pocas inercias y ataduras.

Esta política se ve afectada, en la actualidad, por la mayoría de los problemas que aquejan a la política de cooperación española en su conjunto, cuyo proceso de reforma profunda parece ser ya ineludible, especialmente desde la aprobación de la Agenda 2030, que rompe los esquemas que sirvieron de base al actual sistema de cooperación internacional. Así, la cooperación con América Latina comparte con el conjunto del sistema problemas como la fragmentación y la multiplicidad de actores, la escasez de recursos, la debilidad de liderazgo político o la inadecuación de procedimientos y estructuras administrativas con los objetivos que se plantea (Consejo de Cooperación, 2020). Sin embargo, la

¹ La autora agradece la colaboración de Silvia López Cabana con la gestión de los datos del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), así como los comentarios y observaciones al documento de Hugo Camacho, Tobías Jung y José Antonio Sanahuja.

ayuda orientada específicamente a esta región también sufre problemas que son genuinos.

El mejor encaje de la cooperación con América Latina en la política española de cooperación resultaría, de por sí, suficiente justificación para llevar a cabo un proceso de revisión profunda de sus premisas y estructuras. Sin embargo, tres factores adicionales reclaman acelerar el proceso. Por una parte, las importantes transformaciones de América Latina durante las últimas décadas —asumiendo un rol bien diferente en el panorama global del que había tenido anteriormente—, que explican algunos de los cambios desplegados por la cooperación española hacia la región en los años 2010. Por otra parte, la Unión Europea (UE), como marco decisivo de una política que está, en cierta forma, “semicomunitarizada” (Olivie y Pérez, 2019), ha modificado las bases de su política de cooperación, lo que empuja a España a repensar su modelo. Finalmente, el impacto de la pandemia obliga, necesariamente, a revisar el actual formato de acción exterior de España con América Latina, así como a promover un nuevo esquema de asociación con la región en el actual contexto global.

La revisión de las bases en las que se apoya la cooperación española con la región resulta, además, especialmente pertinente en estos momentos, en cuanto que el sistema de cooperación internacional al desarrollo se encuentra en revisión como consecuencia de la aprobación de la Agenda 2030, por el cambio de rol de los países del sur en el contexto global, por la transición de muchos de los países de bajos ingresos a la condición de países de renta media (PRM) —no solo en América Latina— y, sobre todo, por el revulsivo que supone la pandemia (Kharas, 2021). Unos cuantos donantes (Reino Unido y Francia² entre otros) han ido adaptando de forma diversa sus políticas de cooperación y compromiso con la agenda global. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el Centro de Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) han promovido enfoques innovadores precisamente con países en situación de Desarrollo en Transición (CEPAL/OCDE/UE, 2019; Nieto y Salinas, 2020), reclamando asociaciones diferenciadas de acuerdo a los desafíos que enfrentan los países en los diversos momentos de sus procesos de desarrollo. Y en este proceso de transformación están adquiriendo valor formas de hacer intensivas en elementos tales como la

² La Asamblea Nacional de Francia ha aprobado en mayo de 2021 una nueva ley de programación del desarrollo solidario y de la lucha contra las desigualdades en el mundo, que modifica en buena medida las bases sobre las que se sustenta la cooperación internacional al desarrollo. Está pendiente de aprobación por el Senado.

horizontalidad, el conocimiento, las redes o el diálogo para políticas, algunas de las cuales conoce bien la cooperación española gracias a su trayectoria de trabajo con la región latinoamericana. De hecho, la cooperación española ha sido reconocida internacionalmente por su experiencia en cooperación con los PRM (CAD, 2011). Por tanto, aprender de esta experiencia es una obligación, aunque también un desafío dada la secular dificultad de la cooperación española para aprender de sí misma y para gestionar, sistematizar y crear conocimiento a partir de su propia experiencia³.

Por ello, en este trabajo, se analizará la situación actual con el fin de determinar las fortalezas de la cooperación española con América Latina para adaptarse a un contexto tan desafiante y calibrar su capacidad para afrontar un nuevo ciclo. Para ello, resulta de interés rescatar algunos de los aprendizajes que aporta la larga trayectoria de cooperación con la región. Así, se revisarán, en primer lugar, las tres décadas de cooperación española con la región (desde 1988 hasta el presente), para describir, en un segundo momento, sus rasgos actuales. Posteriormente, se abordará la forma en la que la cooperación con América Latina se ve desafiada por los tres contextos mencionados: el de la transformación de la cooperación europea, el de la pandemia y el del proceso de reforma de la cooperación española en su conjunto.

2. Aprendizajes de 30 años de cooperación española con América Latina

Desde 1988, la cooperación española con América Latina ha evolucionado acompañándose, en mayor o menor medida, al peso político y económico de la región en la política española, a la realidad cambiante de la región, así como a los intereses y valores de sus principales actores. Estos tres elementos —relevancia, contexto e intereses/valores— se han combinado de diferente forma a lo largo de los años, marcando tres etapas, cada una de las cuales ha contribuido a dotar de identidad a la cooperación española con la región.

³ La cooperación española ha hecho un esfuerzo enorme por avanzar en el plano de la gestión del conocimiento interno y mejorar la comunicación con la sociedad, para rendir cuentas y mejorar sus resultados a través del aprendizaje de sus procesos. Tanto la Dirección General de Políticas de Desarrollo Sostenible (DGPOLDES) —con el trabajo en materia estadística— como el sistema de información InfoAOD (<https://infoaod.maec.es/>), el portal Cooperación Española (<https://www.cooperacionespanola.es/>) o las unidades específicas creadas en la AECID o en la FIIAPP, constituyen experiencias muy valiosas.

Durante la primera etapa, de 1988 a 2004, la cooperación española se concentró en la región latinoamericana. De hecho, la misma política se construyó a partir de acciones, proyectos y programas orientados prioritariamente a América Latina y, específicamente, a América Central en el marco del posconflicto, región a la que se destinaron la mayor parte de los recursos movilizados como Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), pero a la que se desplazaron, también, funcionarios y consultores comprometidos con el desarrollo y la pacificación de la región⁴. Sobre esta base, y a partir de una relación que hundía sus raíces en la época del franquismo, cuyo exponente fue el Instituto de Cultura Hispánica, se fueron acumulando proyectos e iniciativas que contribuyeron a consolidar una política que gozó durante años de suficiente consenso político y continuidad entre los gobiernos del PSOE y del PP (Larrú, Olivie y Pérez, 2019). Estas acciones contribuyeron a conformar una política que, de acuerdo con Sanahuja (2009: 198), promovían valores que ayudaban a construir la identidad sobre la que España quería desarrollar su acción exterior y a incrementar, de paso, su posición en Europa: la paz, a través de su acción en Centroamérica, y la democracia, a través del acompañamiento a la reforma política en la región exportando una transición democrática supuestamente “modélica”. A estos valores se sumaron intereses asociados al creciente peso de las inversiones de empresas españolas en la región, sobre todo en sus últimos y más ideologizados años (Díaz-Rato, 2007; Sanahuja, 2009).

En esta primera etapa, destacaron ya, como modalidades asociadas a esta política, la cooperación técnica y una incipiente cooperación regional, principalmente centrada en Centroamérica. Por sectores, fueron relevantes la gobernabilidad democrática, como parte del apoyo al proceso de paz, la promoción de la cultura, como elemento de continuidad con el modelo de relación de la fase anterior (Martinell, 2019) y el apoyo a la cohesión social a través del fortalecimiento de los servicios sociales básicos, como orientación clave en la lucha contra la pobreza y en la recuperación de desastres, especialmente del huracán Mitch. Muchas de las iniciativas y proyectos que se promovieron tuvieron en común la transferencia de conocimiento técnico, fundamentalmente de carácter público, y la orientación hacia la construcción de instituciones democráticas y de consolidación del Estado de derecho (Ramos y Jung, 2020; Robles, 2007).

⁴ Al respecto, ver Iglesia-Caruncho *et al.* (2007) y Robles (2007). Aunque hay algunas aportaciones sobre la trayectoria de la cooperación española, todavía está pendiente elaborar un buen relato sobre los orígenes y su recorrido.

En esta fase, el principal actor fue la Administración pública, especialmente la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), aunque debe destacarse también el papel de algunos ministerios e instituciones del Estado que se implicaron de forma temprana en el trabajo con instituciones homólogas de la región, en modelos de relación claramente vertical. También debe destacarse la incorporación de las ONG como actor de cooperación clave en la operativa de la solidaridad desplegada ya en la década de 1980 (Serrano, 2019), tomando fuerza sobre todo a partir de las movilizaciones por el 0,7 (Coordinadora, 2020). De igual forma, en esta etapa las comunidades autónomas y los gobiernos locales empiezan a desarrollar acciones de cooperación (Godoy, 2019), por lo que la política de cooperación al desarrollo se convierte en una competencia compartida (Hombrado, 2008). Esta acción externa se desplegó de la mano de las ONGD, y resultó útil como vía para promocionar agendas externas, procesos de legitimación interna y refuerzo a sus políticas de identidad nacional (Martínez y Sanahuja, 2010). Los vínculos estrechos, incluso clientelares, establecidos con el sector de la sociedad civil van a perdurar como rasgo distintivo de la cooperación descentralizada (Martínez y Sanahuja, 2010).

Algunos hitos de esta etapa son la creación de la AECI en 1988, la aprobación en 1998 de la hasta ahora única Ley de Cooperación al Desarrollo, además del I Plan Director (PD) (2001-2004), que plasmó la prioridad que la cooperación española otorgaba a la región latinoamericana como destino principal de la solidaridad internacional. También es destacable la creación de la mayoría de las Oficinas Técnicas de Cooperación (OTC) en el terreno, así como la de la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP)⁵ y de la Fundación Carolina, ya al final de la etapa. De igual forma, son destacables programas tan emblemáticos en la cooperación con América Latina como el Programa de Patrimonio y Escuelas Taller, el de Jóvenes Cooperantes, el Programa Intercampus, el Programa Iberoamericano de Formación Técnica Especializada (PIFTE) y los Centros de Formación. En el ámbito subregional resalta, por ejemplo, la creación del Fondo de Gobernabilidad en Centroamérica con el Programa de Naciones

⁵ La creación de la FIIAPP como institución orientada a la gestión de la cooperación técnica pública (CTP) refleja a la perfección la centralidad de este tipo de cooperación en ese momento. Durante los primeros años, la FIIAPP tuvo un perfil bajo como actor de la cooperación, orientado a la formación de cuadros y a la movilización de funcionarios para participar en los proyectos gestionados por la AECI y la gestión del programa de hermanamientos de la UE, ante las dificultades, hoy apenas resueltas, del marco legal adecuado para realizar esta tarea.

Unidas para el Desarrollo (PNUD) o del Programa de Cooperación Regional con Centroamérica⁶.

Todas estas acciones contribuyeron a dotar a la cooperación española de una identidad propia, *sui generis* o díscola (Olivie, 2019), marcada por una combinación de cooperación técnica y de apoyo a la gobernabilidad y a la cohesión social —especialmente en el ámbito rural— que potenció la fuerte presencia tanto de instituciones públicas como de ONGD. También destaca una genuina forma de hacer en el ámbito cultural, una incipiente cooperación regional, especialmente con Centroamérica, una destacable implicación del sector académico especialmente vinculado a las becas MAEC y al Programa Intercampus, así como un protagonismo indudable en la conformación de redes iberoamericanas de distinto tipo, algunas de las cuales fueron el antecedente de los actuales programas u organismos iberoamericanos.

En torno a 2004-2005, se inicia una segunda etapa que llega hasta 2010-2011 y que estuvo marcada por la profunda transformación de la cooperación española que se plasmó, entre otros datos, en un importante crecimiento presupuestario, en la ampliación de nuevas áreas geográficas a las que orientar la ayuda, y en la adopción de los principios y consensos alcanzados en el ámbito internacional del desarrollo, especialmente en el seno del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) y en torno a la Agenda de la Eficacia de la Ayuda. La Declaración del Milenio y los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), en 2000, y la Declaración de París, de 2005, se convirtieron a partir de ese momento en los instrumentos internacionales rectores de las acciones de la cooperación española (Iglesia-Caruncho *et al.*, 2007: 13-14). Con estos cambios, la cooperación española asumiría la ortodoxia avanzada en el ámbito de la comunidad internacional, y España pasaría a realizar un esfuerzo de gigante por dejar de ser un país donante particular en sus orientaciones, zonas de interés y modalidades, para convertirse en un país “normal” (Ayuso, 2007: 565). De hecho, los principales cambios de esta etapa —crecimiento presupuestario, cambio institucional, incorporación de nuevas áreas, nuevos instrumentos, y fortalecimiento de la planificación y la teorización— pueden ser interpretados en esta clave.

⁶ Este programa apoyó diversas líneas de trabajo sectorial de ámbito regional, en un proceso que acompañó —pero, sobre todo, alimentó— la conformación de acuerdos regionales en términos sectoriales y de armonización de políticas. En definitiva, este programa se basó en el tutelaje o impulso de un modelo de cooperación horizontal y de aprendizaje compartido entre los países de la región, que contribuyó a dar contenido al proceso de integración regional a través de la conformación de agendas sectoriales y de la generación de economías de escala que trascendieron la cooperación técnica bilateral (Caldentey, 2013).

Este cambio respondía a la radical transformación de la identidad exterior que el gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero quiso llevar a cabo para distanciarse de la posición internacional de los últimos años del gobierno de José María Aznar y su adhesión a la política antiterrorista de Bush. Tal como señala Sanahuja (2009), el valor de la ética o la solidaridad con los que quería asociar su posición internacional encajaban perfectamente con la lucha contra la pobreza y con la promoción de los ODM como eje central de una política de cooperación especialmente fortalecida en ese gobierno, sobre todo en la etapa que estuvo liderada por Leire Pajín como secretaria de Estado de Cooperación Internacional. Consecuentemente, con la lucha contra la pobreza como guía, la cooperación española debía priorizar la acción en los denominados Países Menos Avanzados (PMA), situados básicamente en el África subsahariana. Además, el impacto mediático de la crisis de los cayucos en 2005-2006 apuntaló el “giro africano”, de forma que la orientación hacia África, reflejada en el I Plan África, conciliaba de forma especialmente idónea la política migratoria (apoyo en origen) (Sanahuja, 2009), con los principios internacionales de la cooperación al desarrollo que estaba abrazando con entusiasmo España.

En consecuencia, América Latina quedó diluida en las estrategias y prioridades, ya que la mayoría de los países latinoamericanos no se encontraban entre los más pobres del orbe. Sin embargo, el dilema entre estas nuevas orientaciones, reflejada especialmente en los Planes Directores II y III, y la identidad (y los intereses) de la cooperación española, basada en su especial relación con América Latina, se hizo especialmente patente en esta etapa.

El proceso de reforma de la política de cooperación en el que se enmarcaron estos cambios fue muy profundo en la primera legislatura del gobierno de Rodríguez Zapatero (2004-2008), ya que se modificó el paradigma de la cooperación, situando a los ODM en el centro de una política exterior de “matriz más cosmopolita” (Sanahuja, 2008). Además, se produjo un incremento presupuestario de enorme magnitud. Institucionalmente, se transformó de forma profunda la gestión de los proyectos, incorporando un sistema de planificación sofisticado y complejo, y se inició la reforma de la AECI —que pasó a llamarse en 2007 Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID)— como elemento especialmente necesario para reformar realmente la política de cooperación. Finalmente, se articularon consensos políticos entre los principales grupos parlamentarios, lo que dotó a este sector de la paz necesaria para avanzar. Diversos factores facilitaron esta reforma (Sanahuja, 2008: 39): cambio en la visión de la polí-

tica exterior, consensos internacionales, liderazgo político, movilización social y ciclo económico expansivo.

Sin embargo, este ímpetu transformador se vio truncado en la segunda legislatura, no solo por el impacto, esencial, de la crisis que se inició a partir de 2008, sino también porque los factores facilitadores mencionados se transformaron en factores obstaculizadores: se perdió el liderazgo y la prioridad otorgada a esta política, que se encontró sin orientación ni foco a partir de 2008; se perdió el consenso: el interno, especialmente necesario para abordar una reforma que moviliza importantes recursos tanto financieros como institucionales y sociales, y el externo, con la pujanza de los nuevos actores desafiando el esquema del CAD. Finalmente, resultaron especialmente efectivas algunas resistencias al cambio, amparadas en diversas organizaciones, en sectores profesionales o en cuerpos funcionariales.

Por otra parte, los cambios en la forma y en el contenido de la cooperación española con la región latinoamericana no solo se explican por este contexto de reforma interna, sino también, y sobre todo, por las transformaciones sociales y políticas de América Latina durante toda esa etapa, condensadas en el denominado boom de las *commodities* y en la orientación de política internacional asumida por los gobiernos de corte progresista de varios países de la región. América Latina pasó a tener un papel mucho más activo en el escenario internacional, promoviéndose la cooperación Sur-Sur como modalidad de cooperación especialmente ajustada a estas circunstancias.

Este contexto obligó a España a resituar y repensar su cooperación con la región, generando algunos dilemas (Sanahuja, 2009), todavía no adecuadamente resueltos. Por una parte, para poder encajar la cooperación con América Latina en los rigores que imponía el CAD de la OCDE, se hizo necesario desarrollar un planteamiento estratégico que facilitara seguir cooperando con los PRM (Alonso, 2013), pero sin romper con los principios clave que marcaban su nueva identidad. Por otra parte, para no quedar fuera de la nueva foto de la cooperación Sur-Sur —en la que algunos países, como Brasil o Chile, estaban asumiendo ya un papel principal—, la cooperación española decidió respaldar esta modalidad asumiendo nuevas geometrías que facilitarían la horizontalidad y la combinación norte-sur. Así, la AECID apostó por la cooperación triangular como modalidad especialmente idónea en estas circunstancias, tomando como punto de arranque el modelo que ya se venía desarrollando en México y Brasil (Ayllón, 2019); además, se apoyó la creación del Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur (PIFCSS). También se impulsó la

cooperación regional, apostando, por ejemplo, por el impulso a un nuevo instrumento, el Fondo España-SICA (Caldentey, 2013), creando el Programa Andino o reforzando, política y presupuestariamente, organismos y programas iberoamericanos. Finalmente, la FIIAPP también asumió un rol más relevante, incorporando muchos de estos cambios a sus acciones y orientándose, en el trabajo con América Latina, a la gestión de programas europeos, con esquemas de trabajo de cooperación regional y de cooperación técnica, con el Programa EUROsocial I como emblema de esta nueva etapa (Ramos y Jung, 2020).

Por tanto, en esta etapa se inició un proceso de adaptación de la cooperación española con América Latina al marco internacional que imponía la agenda de los ODM y la de la Eficacia de la Ayuda y, segundo, a la nueva realidad latinoamericana. Este proceso supuso, por una parte, el destronamiento de la región como el destino privilegiado de la ayuda que había sido hasta entonces, pero, por otra, permitió experimentar con nuevas modalidades de cooperación manteniéndose su impulso por el liderazgo. Aun así, en esta etapa, la cooperación con América Latina —y a pesar del reiterado reconocimiento internacional como principal activo de la cooperación española (CAD, 2011; CAD, 2016)— reflejaba, para responsables políticos y representantes de ese “sector”, el modelo de cooperación particular del que se quería escapar. Por ello, aunque se mantuvo en prioridad y recursos —entre otros motivos, por el impulso de algunos liderazgos especialmente comprometidos con la región, como el del secretario general de la AECID de 2004 a 2008, Juan Pablo de Laiglesia—, la cooperación española con América Latina se llevó a cabo en esta etapa de forma en cierta medida “acomplejada”⁷.

Finalmente, el tercer ciclo de esta política se inicia con la crisis de 2008, que dio lugar, a partir de 2011, a una drástica reducción de fondos públicos destinados a la cooperación al desarrollo. Desde ese momento y hasta 2018, además del drástico recorte de fondos, la cooperación se vio afectada por los profundos cambios del sistema de cooperación internacional, especialmente los que refleja la aprobación de la Agenda 2030, pero también por decisiones políticas que desdibujaron y redujeron su perfil.

Ambos factores impulsaron modalidades de cooperación menos intensivas en recursos y más facilitadoras de la horizontalidad, tal como reclamaban los nuevos tiempos. Así, se promovió la cooperación triangular como modelo que

⁷ Tanto es así que todavía —cuando se conmemoraron 30 años de la creación de la AECID—, en el relato de los hitos y logros de la institución, apenas se hacen referencias a acciones, programas o proyectos llevados a cabo en América Latina (Calvo, 2019).

permitía apoyar la cooperación Sur-Sur, y mantener a la vez los lazos y vínculos con los países de la región, optando prioritariamente por formatos de cooperación triangular en los que España asume el rol financiador y no de aporte técnico. El menor aporte técnico de las Administraciones públicas españolas se vio compensado con el mayor apoyo técnico de las OTC, especialmente valioso por su alineamiento a la Agenda de Eficacia de la Ayuda, en el que la cooperación española ha adquirido ventaja comparativa (Ramos y López, 2021). Además, se asumió la tarea de fortalecer y acompañar las agencias de desarrollo de los países de la región, incorporando esta línea como parte de la cooperación triangular de la AECID.

También se encontró en la cooperación regional una vía de adaptación a las nuevas circunstancias, de forma que se continuó apoyando a Centroamérica a través del Fondo España-SICA, y al sistema iberoamericano apostando especialmente por su renovación (Garranzo y Ruiz, 2013; Ramos, 2021b). En este proceso de renovación de la cooperación iberoamericana, la cooperación española encontró una vía para impulsar las modalidades más avanzadas de cooperación —reforzando las redes institucionales iberoamericanas promotoras del intercambio de conocimiento para políticas, y la armonización y concertación de políticas facilitadoras del diálogo y de la respuesta conjunta a desafíos globales o regionales— fortaleciendo especialmente el papel de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB). Mucho más volátil y débil resultó el acompañamiento a otros programas y acciones de ámbito regional, como el Programa Andino, el Programa Mercosur o el apoyo al resto de organismos iberoamericanos. En cualquier caso, la reducción de fondos impactó de forma muy contundente en actores, programas y proyectos, en un proceso de adelgazamiento que acabó siendo casi letal para el mantenimiento del diálogo y de la confianza entre las instituciones españolas y las latinoamericanas.

Esta reducción drástica de fondos se compensó, en parte, con los fondos europeos canalizados a través de dos vías. Por una parte, la cooperación delegada se percibió como un recurso alternativo a los drásticos recortes de los presupuestos españoles. Por otro, la FIIAPP adquirió peso como actor clave en la gestión de programas europeos diseñando, a lo largo de esta década, un modelo de cooperación basado en cooperación técnica pública e incorporando de forma temprana —a través del Programa EUROsociAL II y de otros programas regionales de la UE— modelos de horizontalidad basados en el aprendizaje mutuo, en el diálogo de políticas y en el apoyo a redes institucionales (Ramos, 2021a; Ramos y Jung, 2020).

Por tanto, en esta tercera etapa, que se podría llamar de cooperación “ensimismada”, se desplegaron algunas iniciativas avanzadas de cooperación con la región que resultan de especial interés en el momento actual, reflejando el avance hacia modelos renovados de cooperación, especialmente oportunos en el contexto de cambio (Garranzo y Colomer, 2018).

3. ¿Un nuevo ciclo en la cooperación española con América Latina?

3.1. La situación actual de la cooperación con la región

A partir de 2018, con el cambio de gobierno, la política de cooperación parece estar saliendo del letargo o ensimismamiento de la etapa anterior, al menos nominalmente. El gobierno de la legislatura 2018-2019 se planteó como prioridad “la recuperación de la política de cooperación internacional para el desarrollo”. Y el gobierno de la legislatura actual ha priorizado la consolidación de este cambio, con el fin de dotar a esta política de la relevancia que se merece (Borrell, 2019; DGPOLDES, 2021), y de superar la etapa de 2010 a 2018 en que esta política “sufrió con especial dureza un desmantelamiento de sus recursos y la pérdida de relevancia” (MAUC, 2021). Para ello, y tomando como referencia dos documentos elaborados en el seno del gobierno (MAUC, 2021 y DGPOLDES, 2021), se plantea como objetivo posicionar a “España en el progreso de los ODS a escala global con todas sus capacidades” (MAUC, 2021), situándola como “socio sólido y fiable en la Unión Europea, el G20 y las Naciones Unidas, y recuperando la cooperación española, en cantidad y calidad, como expresión del compromiso de nuestra ciudadanía con nuestros países socios” (DGPOLDES, 2021).

La actual ministra, Arancha González Laya, ha señalado de forma enfática la voluntad del gobierno por reformar y fortalecer esta política, anunciando, entre otras medidas, la elaboración de una nueva ley que sirva de piedra angular sobre la que reconstruirla. También la secretaria de Estado de Cooperación Internacional, Ángeles Moreno Bau, se ha referido en numerosas ocasiones a la voluntad del gobierno de recuperar y reformar la política de cooperación, y en su comparecencia ante el Congreso el 2 de marzo de 2021, marcó algunas de las pautas de esta reforma.

Pero no es solo el gobierno el que ha planteado la oportunidad de la reforma. Antes al contrario, hay un consenso entre instituciones y actores de la cooperación en reconocer la penosa situación en la que se halla y la pertinencia

de una reforma en profundidad. Así, en el Congreso de los Diputados se creó en febrero de 2021 una Subcomisión para la Reforma de la Cooperación al Desarrollo, que se ha comprometido a elaborar un Informe en seis meses. También el Consejo de Cooperación elaboró en marzo de 2020 un “Informe para la Reforma”, en el que se consensua un diagnóstico y se proponen líneas clave por las que debe orientarse. En este Informe se marcan como principales problemas de la cooperación en su conjunto los relativos a la carencia de un centro político fuerte, al solapamiento de competencias, la descoordinación de actores, la debilidad de la AECID, y a la fragmentación de instrumentos y la inadecuación del marco regulatorio, entre otros (Consejo de Cooperación, 2020). Finalmente, la Coordinadora de ONGD ha elaborado una propuesta de reforma que plantea hacer frente a algunos de los ya consensuados problemas de esta política: la fragmentación de actores, la debilidad normativa e institucional o la carencia de recursos, entre otros (Coordinadora de ONGD, 2021).

Parece evidente, por tanto, que esta vez la reforma va en serio, no solo porque la coyuntura y el contexto hacen inviable su continuidad en los mismos términos, sino porque además nuestro entorno se encuentra ya en proceso de transformación profunda. De acuerdo con la secretaria de Estado de Cooperación Internacional, la reforma recogería algunas de las propuestas del Informe de la Comisión de Cooperación al Desarrollo, en particular los siguientes puntos: orientación general a la Agenda 2030 y al cambio climático; refuerzo de la cooperación financiera; mejor implicación del sector privado; fortalecimiento del diseño institucional y de la gobernanza del sistema a través de un estructura más integrada y de una actuación más coordinada que facilite la coherencia de políticas; cambios legales en materia de subvenciones del Estado y de contratación pública; refuerzo de la AECID y mejora del ecosistema de la cooperación, especialmente para gestionar mejor la coordinación con la FIIAPP y con la Fundación Carolina (Comparecencia nº 304).

En el documento de mayo de 2021, denominado “Una nueva visión para la cooperación de España” (MAUC, 2021), no solo se justifica la urgencia de la misma por los cambios globales relacionados con la mayor interdependencia global, por el aumento de la complejidad derivada de la irrupción de nuevos actores y factores, y por el impacto de la pandemia de la COVID-19, sino que se marcan ya algunos ejes por los que esta podría avanzar: su consideración como política palanca para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y para promover la triple transición, ecológica, social y digital, que marque la recuperación post-COVID; su orientación prioritaria, en consecuencia, hacia

la lucha contra la pobreza y la desigualdad, el cambio climático y el género, y la promoción de las alianzas internacionales como vía idónea para promover estas transformaciones.

Pero más allá de la reforma normativa e institucional, el proceso de recuperación de la política pasa, necesariamente, por una recuperación también de los recursos aportados a esta política. En ese sentido, el compromiso del actual gobierno es aumentar la AOD a lo largo de esta legislatura hasta situarla en la media europea, es decir, en el 0,5% (Atienza y Macías, 2020). Sin embargo, el crecimiento de los actuales presupuestos ha ido tan solo de 513 millones respecto a 2018 (Atienza y Macías, 2020), lo que hace muy difícil pensar que se pueda cumplir este objetivo en los próximos tres años. Y los fondos que se recibirán del Fondo Europeo de Recuperación apenas van a nutrir la partida destinada a cooperación. Consecuentemente, a pesar de la situación de la pandemia, no se vislumbra un crecimiento especialmente reseñable en lo que se refiere a recursos financieros (Atienza y Macías, 2020), aunque este tibio incremento resulte, al menos, una buena noticia.

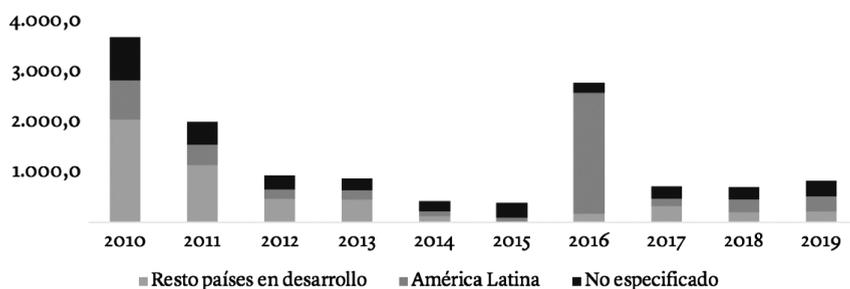
Este marco general afecta, indudablemente, a la cooperación con América Latina. Esta cooperación mantiene las inercias del pasado pero en una situación de provisionalidad que, por otra parte, conoce bien. Los cambios de liderazgo en los últimos tres años, reflejados a nivel de Ministerio, Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y Dirección de AECID, han alargado la incertidumbre de forma claramente disfuncional, agravando la mayor parte de los problemas que señala el Informe del Consejo, especialmente, la descoordinación de actores o la disfuncionalidad de estructuras y procedimientos. La división de las competencias de Cooperación y de Iberoamérica en dos Secretarías de Estado diferenciadas —ubicando las relaciones con América Latina en la Secretaría de Estado de Política Exterior—, tampoco ha ayudado a definir mejor y con mayor contundencia la asociación con la región, aquejada esta como ninguna otra por la debilidad del liderazgo político que supone que el rango específico más alto quede situado a nivel de una Dirección General.

La cooperación con la región, por tanto, se encuentra a la expectativa de los cambios que se avecinan. Los distintos actores están actuando de forma claramente descoordinada, pues mientras algunos, como la FIIAPP o la Fundación Carolina, están pretendiendo posicionarse en los nuevos esquemas del sistema internacional y de la cooperación al desarrollo, europeos y latinoamericanos, la AECID se encuentra en *stand by* ante el proceso de reforma. El resto de actores mantiene sus líneas de trabajo en la región, aunque no deja de ser un sín-

toma más de la secular descoordinación y fragmentación de la cooperación española que varias comunidades autónomas estén en proceso de reforma de su normativa sobre cooperación. Así, la cooperación valenciana está en pleno proceso de elaboración de su nuevo Plan Director y, recientemente, Galicia ha aprobado una Ley de Acción Exterior que incluye la política de cooperación de una forma bien distinta de la planteada hasta ahora.

En cuanto a los recursos de AOD que se han orientado a la región, la ayuda que recibieron los países latinoamericanos fue disminuyendo progresivamente desde 2010 hasta 2016 (Tabla 1)⁸, año en el que se produjo un incremento exponencial de la AOD hacia la región, correspondiente mayormente a la condonación de los intereses de la deuda a Cuba en el marco de los acuerdos de París que tuvieron lugar a finales de 2015. Los datos de 2016 representan prácticamente la mitad de la AOD de la última década.

GRÁFICO 1. AOD neta de España según destino, 2010-2019
(millones de dólares, constantes)

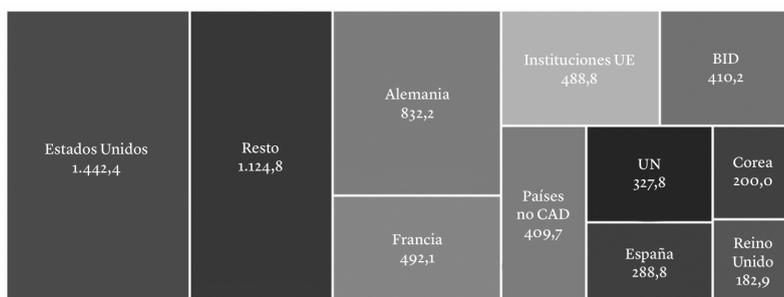


Fuente: Elaboración propia con datos CAD-OECD.

Este descenso hace que España se sitúe, en 2019, en el noveno puesto entre los donantes para América Latina (Tabla 2). En el último año, se destinaron a América Latina 288,8 millones dólares en AOD (Tabla 3), lo que no deja de contrastar con el aumento de la inversión privada en la región en el mismo periodo.

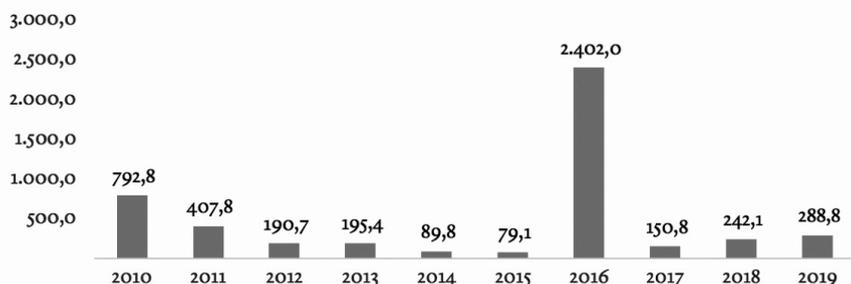
⁸ Los datos de la AOD incluyen la cooperación multilateral, en la que una parte sustantiva corresponde a la aportación a la UE. Ello genera una cierta distorsión de los datos puesto que, salvo las aportaciones directas al Fondo Europeo de Desarrollo, el CAD imputa a cada Estado miembro una parte del presupuesto de ayuda de la UE, sin que esta parte sea, por tanto, una aportación directa de los países. Dado que esta anotación es fija, en coyunturas de recorte de ayuda este porcentaje termina teniendo un peso muy grande. Esto significa que la AOD española real, la que se asigna en los Presupuestos Generales del Estado y en los actores descentralizados, es mucho más pequeña de lo que sugieren estas cifras.

GRÁFICO 2. AOD neta a América Latina según donante



Fuente: Elaboración propia con datos CAD-OECD.

GRÁFICO 3. AOD neta de España a América Latina, 2010-2019
(en millones de dólares a precios constantes)



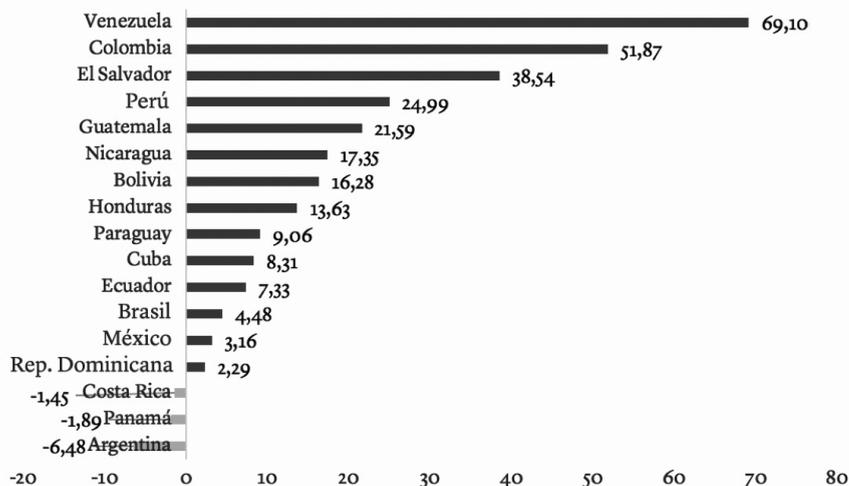
Fuente: Elaboración propia con datos CAD-OECD.

Por países (Tabla 4), los mayores receptores de AOD española son Venezuela, Colombia y El Salvador, seguidos de Perú, Guatemala, Nicaragua, Bolivia y Honduras. Los que menos AOD reciben son México y República Dominicana.

En cuanto a la evolución, en la Tabla 5 se observa la AOD neta que recibieron de España en 2010 los países de América Latina (eje vertical) y la que recibieron en 2019⁹. Cuanto más cerca de la diagonal, menos variación en el total de fondos, y cuanto más alejados, más ha disminuido/aumentado. Los que quedan a la izquierda de la diagonal son los que recibían más en 2010 que en 2019.

⁹ Para el caso de Uruguay y Chile, como salieron de la lista del CAD, ya no se reportan datos para 2019.

GRÁFICO 4. AOD neta de España a países de América Latina, 2019
(en millones de dólares)

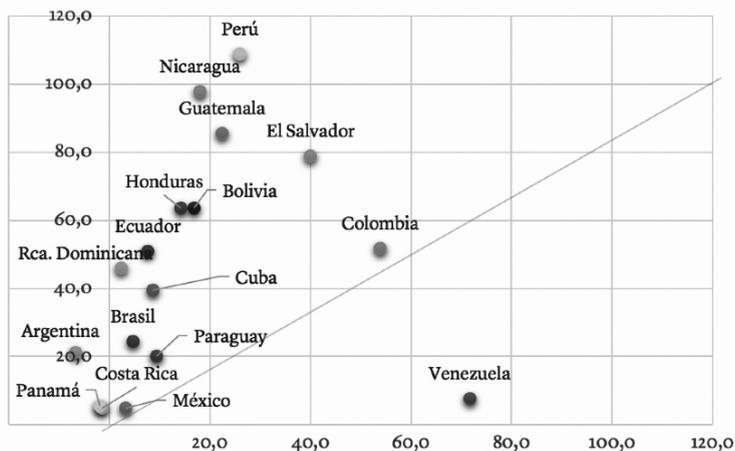


Fuente: Elaboración propia con datos CAD-OECD.

Ecuador, Honduras, Bolivia, Guatemala, Nicaragua y Perú son los países que más han visto recortados los fondos. En contrapartida, Colombia es el que ha recibido un apoyo más estable, incluso aumentando los fondos percibidos en esta década. México también cuenta con un apoyo estable, pero de apenas tres millones de dólares. Destaca el caso de Venezuela, ya que en 2017 se multiplicó por nueve el total de fondos que España destinó a este país, cuantía que no ha dejado de crecer hasta los 69,1 millones de dólares de 2019, situándolo como el principal receptor de la región en ese año. Sin embargo, hay que tener en cuenta que en estas partidas se incluye el apoyo a las políticas de asilo y al refugiado (Atienza y Macías, 2020). En contrapartida, países como Argentina, Panamá o Costa Rica reciben una ayuda residual o negativa. Por tanto, mientras ha habido apoyo estable a ciertos países, como Colombia, como consecuencia de la apuesta española por el apoyo al proceso de paz, otros han recibido de forma muy contundente el impacto de los recortes, como Nicaragua, Perú o Guatemala, desconociéndose las razones por las que la reducción de fondos afecta de forma tan desigual a unos países y a otros.

Por otra parte, la proporción de cooperación orientada a América Latina sobre el total de la AOD es de en torno a un 20%. Por volumen, la cooperación

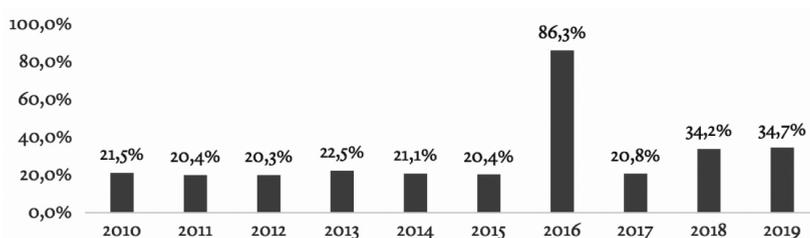
GRÁFICO 5. AOD neta española a países de América Latina, 2010 y 2019
(millones de dólares, precios constantes)



Fuente: Elaboración propia con datos CAD-OECD.

con la región ha descendido de forma muy significativa en la última década (Tabla 6), al igual que toda la cooperación española, aunque en los dos últimos años se ha frenado la tendencia. Así, en 2019, el aporte a la región se ha incrementado hasta un 34,7% del total de la AOD. Estas cifras incluyen la partida no significada geográficamente, que es especialmente voluminosa en el caso español¹⁰.

GRÁFICO 6. Porcentaje de la AOD neta española destinada a América Latina, 2010-2019



Fuente: Elaboración propia con datos CAD-OECD.

¹⁰ Oliví y Pérez (2019) señalan que esta partida incluye “gastos de estructura del sistema de cooperación, el apoyo a instituciones de formación, el mantenimiento de capacidades logísticas de la ayuda de emergencia y los costes administrativos de las instituciones encargadas de la gestión de la ayuda en sede y terreno”.

Ahora bien, si se toma en cuenta solo la AOD asignada geográficamente, entonces América Latina llega a representar el 44,08% de los fondos de AOD durante el año 2019, mientras que a África se destinó un 28,79% de los recursos y a Asia el 19,71% (DGPOLDES, 2021: 67). Con los datos que aporta el ejercicio de cómputo del Apoyo Oficial Total para el Desarrollo Sostenible (TOSSD, por sus siglas en inglés), y aunque el 86,91% de este aporte no está significado geográficamente, a América Latina se destina la mitad del TOSSD asignado (6,52% sobre 13,09% asignado, frente al 2,93% que va al continente africano y el 2,91% que se destina a Asia).

Estos datos por sí solos no reflejan la situación de la cooperación, sino que se requiere abordar algunos otros aspectos para caracterizar de forma más dinámica el momento actual.

3.2. Los contrastes de la cooperación española con América Latina

Como consecuencia de su evolución, caracterizada por intereses y contextos cambiantes, la cooperación española con América Latina presenta algunos contrastes que complican su análisis. Por una parte, resulta elocuente el contraste entre los marcos estratégicos definidos y las acciones realizadas. También es paradójica la coexistencia de diferentes modalidades e instrumentos de cooperación, desde los más avanzados a los más tradicionales. Finalmente, es significativo el contraste que representa trabajar promoviendo la multidimensionalidad del desarrollo que fomenta la Agenda 2030 o hacerlo impulsando la concentración y focalización de acciones de la Agenda de la Eficacia y de la Calidad. Estos contrastes, en definitiva, ponen de manifiesto, por una parte, los problemas estructurales de la cooperación española que se reflejan de forma contundente en la que se orienta hacia América Latina, y por otra, la capacidad de esta para constituirse en el faro de la reforma, escalando y potenciando algunas de sus experiencias más valiosas.

a. Entre el marco normativo y la realidad

Uno de los problemas seculares de la cooperación española es la disociación entre los marcos normativos que la han ido guiando y las acciones que le han dado contenido (Alonso, 2007; Domínguez, 2019), de forma que, en general, los planteamientos estratégicos se han acercado mucho más a los estándares internacionales que las acciones desplegadas por los distintos actores, tozudos en sus inercias, emociones e intereses. Esta premisa se plasma de forma clara

en la orientación geográfica de la ayuda española, ya que desde 2005 se ha querido orientar hacia los países más pobres, especialmente los situados en el África subsahariana, sin conseguirlo (Larrú, 2019).

Hay tres aspectos que permiten revisar esta disociación: la evolución de la priorización de países latinoamericanos en los PD, la ausencia de marcos estratégicos diferenciados para la región latinoamericana, y el desajuste entre las prioridades sectoriales y la agenda de América Latina.

En cuanto al primer aspecto, es verdad que los sucesivos PD han posicionado de forma constante a un buen número de países de la región como prioritarios para la ayuda española. El hecho de que la mayoría de los priorizados fueran los más pobres de la región ha facilitado esta continuidad, a pesar de que a efectos CAD encajaran en la categoría de países de renta media baja. Donde se sitúan las dificultades, sin embargo, es en el rol otorgado por la cooperación española a los países de renta media-media y media-alta.

Los dos primeros PD, especialmente el II, consideraron países prioritarios destino de la cooperación a la casi totalidad de los países de la región (Tabla 7), aunque el II establecía una importante diferenciación entre países prioritarios y países preferentes. El cambio fundamental se planteó con el III PD, que estableció una diferencia esencial entre países de asociación amplia (prioritarios) y países de asociación para la consolidación de logros de desarrollo, de forma que con estos últimos se establecía un modelo de cooperación poco intensivo e integrado en la categoría de PRM, que si bien remitía a países situados en esta región, no lo hacía en exclusiva.

El IV PD redondeó este enfoque, diluyendo a estos países en la categoría de PRM y señalando ya, de forma clara y contundente, la puerta de salida de la cooperación, sin ofrecer, además, alternativas. El actual V PD rescata a estos países integrándolos en una categoría especial, la de Asociación Especial¹¹, que facilita un sistema de trabajo bien distinto y diferenciado con los PRM en pleno debate sobre su graduación. Además, este PD apuesta por incluir indicadores que van más allá del PIB para definir a los países prioritarios. Si bien la propuesta de trabajar en condiciones de asociación con los países graduados o pró-

¹¹ Con los países prioritarios se han venido firmando acuerdos de trabajo intensivo, actualmente denominados Marcos de Actuación Preferente (MAP), en tanto que con el resto se ha optado, en estos momentos, por firmar Acuerdos de Nueva Generación, nombre que expresa de forma clara la orientación que se ha querido dar a la relación con los países socios de América Latina. En estos momentos no hay ningún otro instrumento de orientación o programación de país o regional que aterrice los MAP, más allá de la programación presupuestaria anual.

ximos a graduarse resuelve de forma idónea para España el asunto de la graduación, es evidente que la asociación con PRM todavía requiere una estrategia algo más sofisticada que supere la división entre AOD y otras formas de asociación, y que promueva acciones que faciliten el acceso equitativo de estos países a diferentes recursos, como los de investigación (Vignolo y Van Rompaey, 2020).

Cuestión distinta es la referida, como segundo aspecto, al establecimiento de algún tipo de estrategia diferenciada para el trabajo con la región en su conjunto y la consideración de América Latina (o Iberoamérica) como ámbito en sí mismo. En general, los PD ha carecido de una orientación estratégica regional, más allá de algunas referencias puntuales en los dos primeros o una sintética remisión al sistema de Cumbres en el IV PD. Solo el actual V PD plantea una orientación general a América Latina como región de mayor calado.

Al hilo del debate sobre la graduación y el papel de los PRM en la agenda de desarrollo, desde la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional se desplegó un argumentario potente, incluso una estrategia (Alonso, 2013), que justificaba el mantenimiento de la cooperación con estos países, aportando también la reflexión sobre los medios para llevarla a cabo, priorizando la cooperación Sur-Sur y la cooperación regional. Sin embargo, no ha habido un planteamiento, en términos de estrategia de la cooperación, acerca de cómo abordar la cooperación con la región, teniendo en cuenta que América Latina tiene entidad propia como unidad, en términos culturales, históricos y/o políticos (Ayuso, 2016), más allá de una tímida reflexión sobre los ODM+ desarrollada entre 2005 y 2010. Desconocer esta realidad, más allá de las instancias o estructuras de integración existentes, ha sido probablemente una de las mayores carencias de la cooperación española. Solo la AECID, a propósito del acompañamiento al sistema iberoamericano de desarrollo, ha planteado algunas directrices de trabajo, que se han ido plasmando institucionalmente de forma tenue en la Unidad de Apoyo de la Dirección de Cooperación con América Latina y el Caribe¹².

Desde 2010 apenas se ha desarrollado ninguna estrategia de cooperación, a pesar de las importantes transformaciones de la política con sus países antes planteadas. Los dos directores de Cooperación con América Latina de la AECID entre 2011 y 2016 elaboraron unas orientaciones denominadas Oportunidad para el Cambio (Garranzo y Colomer, 2018), que aportan una orientación estra-

¹² En alguna ocasión se ha planteado la oportunidad de crear una jefatura de departamento que se ocupara de los programas regionales de América Latina, dado el volumen de trabajo que en la práctica se orienta a la región como tal.

TABLA 1. América Latina en los Planes Directores de la Cooperación Española

	Criterios de orientación geográfica	Países prioritarios	Países preferentes, no prioritarios	Estrategia regional
I Plan Director (2001-2004)	Ventaja comparativa	El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, República Dominicana, Bolivia, Ecuador, Perú y Paraguay	Colombia y Cuba	Se plantea una orientación preferente hacia América Latina. Se menciona la región de forma explícita, pero no hay una estrategia
II Plan Director (2005-2008)	Lucha contra la pobreza Mayor compromiso del país con el desarrollo Ventaja comparativa de España	Honduras, Nicaragua, El Salvador, Guatemala, Haití, República Dominicana, Paraguay, Bolivia, Perú y Ecuador	Cuba, Colombia, Costa Rica, Brasil, México, Chile, Venezuela, Panamá, Argentina y Uruguay	Se menciona la región de forma explícita, pero no hay una estrategia
III Plan Director (2009-2012)	Lucha contra la pobreza Concentración Ventaja comparativa	Honduras, Nicaragua, El Salvador, Guatemala, Haití, Paraguay, Bolivia, Perú, Ecuador, República Dominicana	Colombia, Costa Rica, Brasil, México, Venezuela, Panamá, Argentina, Uruguay, Cuba	No
IV Plan Director (2013-2016)	IDH Ventaja comparativa	Bolivia, Colombia, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Perú y República Dominicana		No
V Plan Director (2018-2021)	Agenda 2030 Estrategias diferenciadas	Bolivia, Colombia, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Perú y República Dominicana	Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, México, Panamá y Uruguay	Sí

Fuente: Elaboración propia.

tégica innovadora para el trabajo con la región, pero que han sido publicadas por la AECID en 2018 sin que eso implique que adquieran la categoría de estrategia. A finales de la década, la Dirección de Cooperación con América Latina y el Caribe de la AECID también sistematizó y planteó las perspectivas para el futuro de la cooperación triangular, que aunque ha sido publicada tampoco tiene la condición de estrategia de trabajo (Ramos y López, 2021).

Más recientemente, en 2019, la reflexión en torno al enfoque de Desarrollo en Transición desarrollado por la CEPAL y el Centro de Desarrollo de la OCDE ha sido reconocido como un marco clave para desplegar la política española de asociación con la región, que incorpora, además, algunas de las principales premisas sobre las que había avanzado en los últimos años. Así, el secretario de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica y el Caribe, Juan Pablo de Laiglesia, planteó en 2019 la pertinencia de abrazar este enfoque como forma de superar la graduación como criterio para la asignación de fondos de desarrollo y, por tanto, como espaldarazo definitivo a la posición española, crítica con el indicador de renta como dimensión prioritaria para medir el desarrollo (de Laiglesia, 2019), que ya se había manifestado con la estrategia con los PRM y a través de la reflexión en torno a los ODM+. La adhesión a dicho enfoque se ha visto impulsada de forma activa especialmente por la Fundación Carolina, por la FIIAPP y por la AECID. Es de esperar, por tanto, que a nivel estratégico¹³ y en el proceso de reforma actual, se apueste por este enfoque y, sobre todo, se asuma un posicionamiento internacional fuerte en su aterrizaje, en tanto recoge los posicionamientos en torno a la graduación que España inició hace más de una década y reconfigura y reconceptualiza una forma de hacer cooperación en la que el país puede aportar experiencias y aprendizajes muy valiosos (Ramos y Jung, 2019).

No obstante, la “Estrategia de Acción Exterior 2021-2024” no menciona de forma especialmente relevante la asociación con América Latina, aunque sitúa la solidaridad como uno de los ejes de acción para el próximo cuatrienio a nivel global. De hecho, esta Estrategia hace referencia a la región latinoamericana en la misma medida que el resto de regiones, como África o Asia. En la focalización con América Latina, se hace énfasis sobre el “acervo de valores, intereses y prioridades que se traducen en la convergencia de posiciones sobre los grandes temas que vertebran la agenda internacional”. Esta premisa ya pone de manifiesto la oportunidad de establecer una relación estratégica con una re-

¹³ El Informe elaborado por DGPOLDES (2021) de seguimiento de 2019, en el que se marcan las principales orientaciones del cambio que impulsa el gobierno actual, apenas hace una mínima referencia a este tema.

gión integrada por países socios en condiciones de horizontalidad. Además, se apuesta por la capitalización de los vínculos existentes para contribuir al desarrollo de la región, identificando como desafíos para la cohesión social el impulso a las infraestructuras, la modernización de economías y el fortalecimiento de instituciones. Hacia estos dos últimos ejes se centra la relación con la región, fomentando además el eje europeo y el iberoamericano como encajes clave de su acción exterior con esta¹⁴.

El tercer aspecto que ilustra esta disociación viene marcado por el hecho de que las sucesivas orientaciones estratégicas y normativas tampoco han encajado a cabalidad con las agendas sociales y políticas de los países de la región. Los principales problemas de América Latina —como la desigualdad en sus diferentes planos, la violencia, la debilidad institucional o la ineficiente estructura productiva—, han sido recogidos solo parcialmente en los sucesivos PD. De acuerdo con todo ello, la cooperación con la región se ha hecho sin un encaje adecuado en los marcos normativos que la debían guiar, forzando el ajuste de las acciones a los, por otra parte laxos, estándares de estos PD y dificultando, no solo el trabajo, sino también el seguimiento de las acciones.

Sin embargo, y a pesar de todo, la realidad es que los países de la región han seguido siendo los principales beneficiarios de la AOD española. Seis de los diez principales receptores (Tabla 8) siguen siendo latinoamericanos y cuatro países de América Latina se han mantenido en este grupo desde 2010 (Perú, Nicaragua, Guatemala y El Salvador), habiendo salido de esta lista Bolivia y Honduras, y entrando en contrapartida países en crisis, como Venezuela, y en situación especial, como Colombia.

El resto de actores sigue la misma pauta, de forma que en todos ellos América Latina es el principal destino de su cooperación. Todos los actores han destinado el mayor porcentaje de sus presupuestos hacia los países de la región, destacando especialmente las comunidades autónomas y las universidades (Tabla 3).

Si, en lugar de los fondos, se toma en cuenta el número de proyectos desplegados y gestionados, donde más proyectos llevan a cabo las ONGD españolas es en Guatemala (246), seguida de India (245), Perú (182), Senegal (160), Colombia (157), Bolivia (150) y El Salvador (149). Asimismo, los países con mayor

¹⁴ Especial atención requiere en la Estrategia la búsqueda de una salida a la crisis en Venezuela, y el “impulso y seguimiento a las iniciativas en curso para facilitar el acceso a financiación de los países de ingresos medios de la región y mantener el esfuerzo solidario en la UE para responder a la crisis de salud y económica que plantea la COVID-19”, así como el apoyo a la Conferencia Iberoamericana.

TABLA 2. Principales receptores de AOD de España

Principales 10 receptores	2010	Principales 10 receptores	2019
Túnez	145,6	Venezuela	69,1
Haití	143,5	Colombia	51,8
Perú	108,7	El Salvador	38,5
Nicaragua	97,8	Siria	31,8
Guatemala	85,5	Perú	24,9
Marruecos	83,4	Guatemala	21,5
El Salvador	78,8	Mali	21,5
Honduras	63,6	Ucrania	20,1
Bolivia	63,6	Marruecos	19,7
Afganistán	56,0	Nicaragua	17,3

Fuente: Elaboración propia a partir de datos CAD-OCDE.

TABLA 3. Porcentaje de AOD destinada a América Latina, sobre el total asignado geográficamente

Administración General del Estado	Comunidades autónomas	Entidades locales	Universidades	Total
0,41	0,51	0,47	0,49	0,44

número de oficinas son Nicaragua (19), El Salvador y Guatemala (17), Senegal (16) y Bolivia (14).

Estos datos ponen de manifiesto que, aunque durante años se ha promovido una reorientación geográfica de la cooperación española hacia los países más pobres, la potencia de la relación de España con la región latinoamericana, al margen del nivel de renta, es de tal magnitud que cualquier proceso de reforma que se lleve a cabo debe reconocer, asumir e impulsar esta realidad. Si a ello se le suma el potencial del trabajo conjunto con la región en el momento actual de la agenda global del desarrollo, debería asumirse, de una vez y de

forma explícita, que la asociación con América Latina es prioritaria para la cooperación española, que constituye su principal activo y que es donde acumula mayor ventaja comparativa. Esta contundente premisa debería reflejarse, también de forma prioritaria, en el nuevo modelo resultante de la reforma.

b. Entre los nuevos y los viejos instrumentos en la cooperación con América Latina

Tal como se ha señalado, en América Latina se han desplegado, desde hace años, modalidades de cooperación tendentes a superar formas obsoletas y poco adecuadas para trabajar con los PRM o para abordar de forma conjunta la implementación de la Agenda 2030. De hecho, esta Agenda contribuyó a situar a la región latinoamericana en el centro del escenario del desarrollo internacional del que la habían sacado tanto los ODM como los rigores del CAD y su vinculación al PIB como criterio único de desarrollo. La Agenda 2030 también ha promovido nuevas formas de hacer, impulsando la conformación de alianzas de actores y poniendo en valor dos recursos que, precisamente, definen a la cooperación española con América Latina: trabajo con instituciones públicas basado en el aprendizaje y en la generación de confianza, y apoyo al proceso de políticas públicas inoculando conocimiento técnico al mismo.

En relación al primero, la cooperación española ha sido especialmente rica en generar confianza a través del diálogo y del intercambio entre instituciones públicas. Además, la presencia constante en los países a través de las OTC y de las ONGD, y la promoción de espacios regionales con altos niveles de horizontalidad, fueron generando, a lo largo de los años, vínculos personales e institucionales que han resultado especialmente valiosos para mantener una cooperación incluso carente de recursos financieros; de hecho, las instituciones socias la han valorado por ser una cooperación cercana, flexible y empática. La apuesta por formas de cooperación más horizontales, como la cooperación regional, la triangular y el apoyo a la cooperación Sur-Sur, permitió en la última década seguir participando en el desarrollo de la región, haciéndolo, además, de forma aceptable para los cánones del CAD.

En este esquema constituyen experiencias de cooperación avanzada las múltiples iniciativas de cooperación triangular existentes, el apoyo a las agencias nacionales de desarrollo para impulsar la cooperación Sur-Sur, el respaldo al PIFCSS, el impulso a la renovación de la cooperación iberoamericana, la gestión de programas regionales europeos basados en el diálogo de políticas y en el aprendizaje mutuo, como Euroclima+ gestionado por AECID y FIIAPP, o

EUROsociAL+, COPOLAD o El PaCCTO, gestionados por FIIAPP, o el acompañamiento al Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) a través del Fondo España-SICA, entre otros.

En relación al segundo recurso, la cooperación técnica orientada al diálogo de políticas también cuenta con una larga trayectoria, desde los tiempos en que, por ejemplo, a través del PIFTE se facilitó el apoyo de la Administración pública española hacia sus homólogas latinoamericanas. Los diversos ajustes realizados en el programa desde 2007 en adelante, y su posterior transformación en Intercoonecta, como programa específico de gestión del conocimiento, enfatizaron en la horizontalidad como elemento clave para integrar al programa en los nuevos esquemas de la cooperación internacional. La FIIAPP por su parte desarrolló un modelo de cooperación técnica pública que prima principios ajustados al nuevo contexto, como el de *mutual learning*, que despliega en la gestión de sus programas regionales y bilaterales.

De igual forma, también constituyen ejemplos de cooperación avanzada algunas líneas de trabajo promotoras de la innovación científica y tecnológica, muy puntuales, pero muy significativas, como las que ha llevado a cabo la AECID en Ecuador durante la vigencia del MAP 2014-2018, hasta el punto de que este eje orientó toda la cooperación con el país. La estrategia desplegada en cultura y desarrollo que se viene promoviendo por la AECID a través de los centros culturales, o la especial apuesta desde la Oficina de Ayuda Humanitaria por definir una estrategia diferenciada y flexible con la región, son asimismo ejemplos de acciones especialmente ajustadas al actual contexto. También vale la pena destacar el apoyo a la sociedad civil a través de algunas ONGD con el fin de fortalecer sus capacidades de incidencia política, presión y rendición de cuentas, aspectos clave para fortalecer las democracias y para promover cambios efectivos. Estos son solo algunos ejemplos, de los muchos que podrían incluirse, de modalidades avanzadas especialmente útiles para la nueva etapa.

Sin embargo, en paralelo a esta cooperación, se han mantenido otras modalidades basadas en esquemas tradicionales, cristalizadas en proyectos atomizados y focalizados en sectores o grupos sociales específicos y en la provisión de servicios básicos —especialmente en el ámbito rural—, o en proyectos orientados al fortalecimiento institucional, llevando a cabo funciones propias de estas instituciones y desembocando, por tanto, en procesos “en bucle” de acompañamiento sin fin. Los ejemplos en este acápite son también muy numerosos.

Apostar, por tanto, por reforzar, apuntalar, escalar y mejorar los modelos de cooperación avanzada con la región ya existentes es especialmente necesario

en la actual coyuntura para facilitar una asociación que sea realmente efectiva y promueva transformaciones profundas a través de políticas públicas. En este sentido, también se requiere superar los tipos de cooperación atomizada que, o bien refuerzan y acompañan solo a determinados grupos de población o a instituciones, de forma muy limitada; o bien suplantando sus funciones. En este marco, promover el trabajo con múltiples actores a través de alianzas y partenariados constituye otro elemento clave para avanzar en una mejor asociación con la región.

c. Entre la multidimensionalidad del desarrollo sostenible y la focalización de las acciones

También resulta de relevancia marcar el dilema en torno a los objetivos a los que deben orientarse las acciones de la cooperación española. La Agenda 2030 apuesta por una visión del desarrollo sostenible que se despliega de forma multidimensional y multisectorial. El ajuste sectorial que se ha realizado entre las líneas de trabajo de la cooperación española y los ODS es muy valioso, como valioso es el Informe de Seguimiento de la Cooperación de 2019 que computa el aporte TOSSD de la cooperación española en cada ODS. Más compleja, sin embargo, resulta la incorporación de los principios y premisas en los que se apoya la Agenda 2030, especialmente la intersectorialidad, ya que la cooperación española sigue estructurada de forma clara en términos sectoriales, lo que sin duda complica la adaptación de sus acciones al efectivo cumplimiento de la Agenda. De hecho, se puede señalar que hasta el momento la cooperación española ha incorporado muy débilmente las premisas en las que se sustenta la Agenda, a pesar del esfuerzo de la DGPODES por adaptarla como marco orientador general, de las iniciativas llevadas a cabo desde la Dirección de la AECID o del reacomodo del trabajo a esta Agenda que están llevando actores como la cooperación vasca y la andaluza o instituciones como la Fundación Carolina, entre otros.

Aunque la cooperación española con América Latina ha planteado algunas iniciativas que promueven la visión del desarrollo sostenible desde una perspectiva multisectorial, la mayor parte de sus acciones siguen marcadas por prioridades sectoriales, focalizadas hacia sectores y objetivos muy concretos. El acompañamiento a desafíos globales o retos multidimensionales resulta de difícil encaje en estructuras organizadas sectorialmente y en marcos estratégicos con una mirada especialmente rígida. De hecho, esta orientación de la coopera-

ción española sigue sin ser apenas cuestionada (Olivié y Pérez, 2016), aceptándose sin mayor reflexión la pertinencia de predefinir sectores que luego no necesariamente se ajusten a las agendas nacionales o regionales, o de promover modelos de gestión basados en una planificación de objetivos que no necesariamente encaja con las realidades cambiantes. Esta sectorialización limita además la capacidad de materializar los convenios de las instituciones públicas españolas en ámbitos que exceden esta priorización sectorial.

La apuesta por modelos de cooperación más flexibles y adaptables (Pett, 2019), orientados, por ejemplo, a grandes desafíos nacionales, regionales o globales, es todavía escasa en la cooperación española, por lo que debería plantearse la pertinencia de mantener un modelo tan sectorializado como el actual, y la conveniencia de apostar por la orientación de la cooperación hacia los grandes desafíos del desarrollo que marca la Agenda 2030. El documento “Una nueva visión para la cooperación de España” (MAUC, 2021) parece apuntar en esta dirección, marcando solo la orientación hacia las metas globales de desarrollo y estableciendo prioridades genéricas en pobreza y desigualdad, cambio climático e igualdad de género.

4. Los desafíos del nuevo ciclo de la cooperación española con América Latina

Parece incuestionable el hecho de que la cooperación española con América Latina se encuentra ante las puertas de un nuevo ciclo. Ahora bien, el diseño de este se definirá de acuerdo a la forma de encaje de la asociación de España con la región en tres contextos diferentes: los cambios en la cooperación europea, el impacto de la pandemia en la región latinoamericana y el proceso de reforma de la cooperación española.

4.1. La cooperación española con América Latina en el marco de la transformación de la cooperación europea

La UE ha modificado sustancialmente su política de cooperación, transformando sus instrumentos de financiación y gestión para el periodo 2021-2027. La principal novedad de esta transformación es la creación del Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación (NDICI-Global Europe, por sus siglas en inglés), que sustituye a diferentes instrumentos geográficos y temáticos del

marco anterior, incluyendo partidas de AOD junto a otras que no lo son. Este instrumento promueve la flexibilidad para abordar retos globales en el marco de la Agenda 2030 (Sanahuja y Ruiz, 2020). Además, siguiendo a Jung (2021), el NDICI-Global Europe aporta importantes novedades en lo que se refiere a América Latina. En primer lugar, establece grandes retos sectoriales a los que asigna metas de gasto: migraciones, desarrollo humano, cambio climático, educación o género. Estos retos complementan la principal agenda de la UE para los próximos años, que tiene también dimensión internacional: la agenda verde y la agenda digital. En segundo lugar, apuesta por el principio de *geografización* como prioridad para la asignación de fondos, con el fin de que las acciones generen mayor impacto geopolítico. En tercer lugar, sitúa el principio del *policy first*, incluyendo valores e intereses, en un lugar prioritario sobre las asignaciones de fondos y de inversión. Finalmente, y de acuerdo con Jung (2021), promueve un modelo de trabajo colaborativo denominado Equipo Europa entre los Estados miembro y la Comisión, con el fin de asegurar un mayor impacto de las acciones y de favorecer la complementariedad entre actores¹⁵.

Esta importante transformación constituye un espacio de oportunidad para la cooperación española en su conjunto, que puede encontrar en este proceso orientación para su propia reforma, y refuerzo para su posicionamiento en la asociación de Europa con América Latina, especialmente en el contexto de reacomodo europeo en el escenario global y de impulso de su modelo de desarrollo a partir del Pacto Verde (Sanahuja, 2021a).

Sin embargo, esta ventana de oportunidad se ve limitada por algunos hechos, entre ellos, la secular dificultad de la cooperación española para insertarse y coordinarse de forma idónea con la cooperación europea, tal como ha señalado el Informe del Consejo de Cooperación (2020). Aunque es verdad que América Latina forma parte de la acción exterior en cooperación europea desde la entrada de España en la UE (Jáuregui, 2020), también lo es que España no ha tenido la capacidad de orientar y situar mejor a la región en el contexto europeo de cooperación (Sanahuja y Ruiz, 2020). En tanto España no ha conseguido situar estratégicamente en su propia política la cooperación con la región, difícil-

¹⁵ El enfoque Equipo Europa se está desplegando ya en la programación de las Team Europe Initiatives (TEI). También se ha explorado el enfoque en la respuesta europea a la COVID-19, tanto en su vertiente crisis como recuperación. La Comisión está trabajando, a modo de experiencias piloto, en tres países de la región: Argentina, Ecuador y Costa Rica. La FIIAPP está actuando como Secretaría Técnica en esos dos últimos países, apoyando a las delegaciones de la UE en la articulación y coordinación de actores europeos, Estados miembro y programas, para ofrecer respuestas coordinadas y complementarias a las necesidades priorizadas por los gobiernos.

mente ha podido contribuir a situarla en la cooperación europea. A pesar de ello, América Latina está incluso mejor posicionada, al menos estratégicamente, en esta cooperación que en la española.

Hasta ahora, y más allá del caso de la FIIAPP, las orientaciones de la UE apenas consiguen permear la forma de cooperar de España con la región. Esto es especialmente claro en la actuación de actores de la cooperación descentralizada y local que, al margen de algunos casos puntuales, como el de la cooperación extremeña, se sitúan lejos del marco europeo. Tampoco las experiencias de trabajo conjunto con la UE, especialmente la cooperación delegada, han facilitado un adecuado encaje y coordinación. A pesar del volumen de fondos gestionados y la posición de España como donante líder en las numerosas operaciones desplegadas en la región, no ha habido una estrategia definida que articule —más allá de las valiosas orientaciones para su gestión (DCALC y Carrero, 2013)— a los actores implicados, y que permita capitalizar en clave de desarrollo esta importante alianza entre España y la UE. Las diferencias entre los actores que gestionan operaciones de cooperación delegada son, además, significativas, evidenciándose, una vez más, las carencias de coordinación que aquejan a la cooperación española en su conjunto¹⁶. Así, la AECID ha encontrado en la cooperación delegada una vía de superación de los recortes de fondos de la década de 2010, en tanto que para la FIIAPP ha servido de oxígeno para justificar su propia razón de ser al servicio de las Administraciones públicas (AECID, 2018).

Sin embargo, también hay experiencias que pueden servir de facilitadoras de una mejor coordinación y encaje entre la cooperación española con América Latina y la cooperación europea. Por una parte, es relevante el papel de la FIIAPP como institución gestora de programas europeos, especialmente reconocida por su liderazgo en la gestión de programas regionales en América Latina. La FIIAPP ha desarrollado un modelo de cooperación construido sobre el intenso legado de cooperación técnica pública española, pero actualizado con elementos más avanzados y acordes con el marco europeo, como el aprendizaje mutuo o el diálogo de políticas. De hecho, se puede señalar que la FIIAPP está más incardinada en la cooperación europea que en la española.

Por otra parte, en la medida en que la UE está potenciando el trabajo a través de modalidades como el diálogo de políticas, la cooperación técnica, la cooperación triangular y los *Twinnings* como modalidades virtuosas para esta nueva

¹⁶ Tanto AECID como FIIAPP forman parte de la Practitioners Networks for European Development Cooperation, que agrupa a las principales agencias implementadoras (<http://www.dev-practitioners.eu/>).

etapa, la cooperación española puede aportar su larga trayectoria de acompañamiento a políticas públicas y de movilización de *expertise* público, así como su experiencia de trabajo con PRM a través de la cooperación triangular y regional, tal como ha reconocido la propia UE (Butkeviciene, 2019). Estas experiencias deberían posicionarse como legados valiosos para mejorar la colaboración y asociación con países en diferentes niveles de desarrollo, con el fin de evitar errores del pasado, de identificar las innovaciones reales y de superar el problema del “eterno retorno” de la cooperación española.

Además, España aporta su peso en la región, que va más allá del que generan los vínculos de la cooperación y que debe ser capitalizado políticamente (Sanahuja, 2021b) tanto en Europa como en América Latina, donde la competencia de actores es cada vez mayor. Para ello, España debe posicionarse de forma contundente en el debate sobre Desarrollo en Transición aportando no solo su experiencia, sino sobre todo su capacidad de interpretar la región y de contribuir a mejorar teórica y metodológicamente este enfoque. En todo caso, este posicionamiento debe llevarse a cabo en el marco de una estrategia global para actuar como pivote y motor en la promoción del diálogo eurolatinoamericano en el ámbito del desarrollo en el actual contexto pandémico.

Esta estrategia debe contemplar, además —como elemento nuclear y no accesorio—, la necesidad de articular, de forma sofisticada, el espacio iberoamericano con el eurolatinoamericano que, lejos de ser excluyentes, son complementarios. De nuevo el papel de España como pivote o motor, que no puente, es clave. Para ello se requiere desarrollar una estrategia compleja, que otorgue un rol mucho más potente a los espacios de coordinación y complementariedad ya existentes, como el que representa el enfoque Equipo Europa. Este posicionamiento debe liderarse desde el más alto nivel, promoviendo implicación y división del trabajo con todos los actores. En este marco, la FIIAPP, como gestor principal de programas europeos, y la Fundación Carolina, como instancia de reflexión y conexión con el ámbito académico, deberían asumir un papel esencial en el acompañamiento a la estrategia política marcada y liderada desde el Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, y en la que participen todos los actores.

4.2. La cooperación con América Latina en el contexto de la pandemia de la COVID-19

El impacto de la pandemia en los países latinoamericanos, en diversas formas y sobre diversos planos, obliga necesariamente a revisar la forma de plantear el

compromiso español con el desarrollo de la región. Tal como han puesto de manifiesto diversos estudios recientes (CEPAL, 2021; OCDE, 2020), la COVID-19 ha impactado no solo en el plano de la salud, sino también en dimensiones sociales como el aumento de la pobreza, la precarización del empleo o el incremento de la desigualdad en múltiples dimensiones, incluida la de género. Este contundente impacto hace necesario revisar la agenda social y económica de la región (CEPAL, 2021; Ocampo, 2021). Además, la pandemia ha obligado, en todo el mundo, a modificar modelos de trabajo, de productividad y de educación, con la digitalización, en sus diversos planos, como nuevo eje de crecimiento y desarrollo.

Todos estos efectos están teniendo un impacto directo en las agendas políticas de los países de la región. Por una parte, la pandemia ha resaltado la necesidad de proteger el sector público de salud, promoviendo acciones que faciliten el acceso universal a los servicios. Especialmente relevante resulta el apoyo a la vacunación universal, para que todos los países puedan acceder a los mercados de vacunas, promoviendo políticas de transparencia en la vacunación que eviten privilegios y corruptelas en torno al proceso. De igual forma, la pandemia ha puesto de manifiesto la necesidad de contar con sistemas de protección y de seguridad social que limiten los tremendos impactos socioeconómicos que están generando las políticas de confinamiento y restricciones necesarias para frenar el contagio¹⁷. Finalmente, lo que ha puesto de manifiesto la pandemia es la oportunidad de resituar el papel del Estado como proveedor de servicios de calidad y de protección, para lo que se requiere revisar el pacto social y el modelo fiscal que lo sustenta (CEPAL, 2020).

De igual manera, la pandemia está intensificando de forma muy significativa algunas de las principales brechas que obstaculizan el desarrollo de la región, como la de género o la digital. En el primer caso, la COVID-19 está teniendo un impacto diferenciado por razones de género, poniendo de relieve la brecha salarial, la mayor informalidad en el empleo para las mujeres y las dificultades en la conciliación como principales dimensiones de esta brecha. Por otra parte, la digitalización como proceso que facilita la productividad, la inserción laboral y la educación, también está siendo incorporada de diferente forma, mostrando con toda crudeza la profundidad de la brecha digital, que se combina especialmente con otras brechas, como la etaria o la de género.

¹⁷ Es interesante el trabajo que durante este año ha realizado la Organización Iberoamericana de la Seguridad Social (OISS), poniendo en común las experiencias de protección desplegadas por los diferentes países. El espacio iberoamericano en su conjunto ha reaccionado de forma muy positiva y rápida facilitando el intercambio de experiencias en las respuestas a la pandemia.

Estos impactos obligan necesariamente a España a reposicionar su agenda con la región, potenciando líneas de trabajo ya consolidadas y especialmente oportunas en estos momentos, como las de lucha contra la desigualdad o la de género; recuperando otras, como las de acompañamiento a la reforma de los modelos tributarios y fiscales¹⁸; o aportando conocimiento de calidad para políticas de reducción de brechas, usando sus propios recursos, con sus socios o a través de espacios regionales, especialmente el iberoamericano. España debería facilitar espacios de debate y reflexión sobre la necesaria e imperiosa reforma fiscal pendiente en la región, así como para avanzar en modelos de recuperación en la línea del *Building Back Better*, es decir, tomando como hoja de ruta la Agenda 2030 y por medio de la promoción de agendas verdes y sociales en la región¹⁹.

El gobierno español reaccionó de forma rápida al impacto de la pandemia, definiendo un posicionamiento conjunto de la cooperación española por medio de la “Estrategia de Respuesta Conjunta de la Cooperación Española ante la crisis de la COVID-19”, y marcando a la región latinoamericana como área especialmente requerida de un tratamiento específico para la acción exterior, a través de una reflexión interna, en la que se incluye la política de cooperación (MAUC, 2020a).

La Estrategia representa una buena reacción en tiempo y forma a una coyuntura crítica especialmente grave, muy valiosa por tres razones. Por una parte, porque ha supuesto un modelo de respuesta rápida, reaccionando de manera inmediata a una situación que no permitía retrasos. Además, representa un modelo de coordinación de actores, hecho que contrasta con la carencia de experiencias de este tipo de los últimos años. Sería oportuno seguir avanzando en la coordinación, no solo en el momento de la definición estratégica, sino también en el de su implementación, para lo que habría que implicar a otros actores que resultan especialmente valiosos en estos momentos, como universidades o centros de investigación. Finalmente, la Estrategia promueve un posicionamiento en torno a grandes objetivos y desafíos globales que representa, sin duda, un eje sobre el que avanzar en el futuro, especialmente en lo que se refiere a los retos de salud y protección social. Sería oportuno incluir también el acom-

¹⁸ La AECID desplegó durante años un intenso trabajo en el ámbito fiscal y tributario —de la mano del Ministerio de Hacienda y de la Agencia Tributaria—, especialmente orientado a países como Uruguay, Perú o Guatemala. En estos momentos, solo EUROsociAL+ sigue trabajando en esta línea. La cooperación técnica pública española ha sido reconocida, y captada, por organismos internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) o el Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT).

¹⁹ En esta línea están apuntando la CEPAL y la OCDE, al dedicar el próximo *Latin American Outlook* precisamente al tema de pactos sociales.

pañamiento que puede hacer España a la recuperación a través de la UE, de la promoción del multilateralismo y del mejor acceso de la región a los mercados financieros y crediticios. Ahora bien, el reto de la Estrategia es su implementación y su dotación de recursos; de otra forma, se convertirá en un ejemplo más de disociación entre lo normativo y lo real.

Igualmente, la “Propuesta para la Política de Acción Exterior y de la Cooperación Española con América Latina” (MAUC, 2020b) señala, por una parte, los rasgos diferenciados, por especialmente graves, del impacto de la pandemia en la región y, por otra, los ejes a través de los cuales la cooperación podría resultar valiosa en la etapa de recuperación: posicionamiento fuerte a favor de la democracia y apoyo a una salida social y verde de la crisis. E insta a hacerlo, sobre todo, reforzando el multilateralismo, apostando por una medición del desarrollo basada en indicadores multidimensionales y potenciando los activos que ya tiene: cooperación horizontal, técnica, triangular y Sur-Sur, y con un fuerte énfasis en la dimensión de cultura y desarrollo, de ciencia y tecnología, y de cooperación financiera.

Finalmente, la pandemia también ha tenido un impacto claro en la gestión de la cooperación, promoviendo, por necesidad, unos procesos de trabajo basados en las comunicaciones virtuales y no presenciales, así como poniendo de relieve la posibilidad de superar un modelo de cooperación intensivo en viajes. Las nuevas tecnologías están supliendo los viajes sin grandes inconvenientes, e incluso con muchas ventajas, aunque habrá que valorar cómo evoluciona el trabajo *online* cuando ya no esté apoyado en relaciones de confianza construidas de modo presencial. La digitalización en los procesos debe obligar a repensar muchos de los modelos existentes y la oportunidad o no de mantenerlos, así como las ventajas de modelos de trabajo más orientados a resultados y no basados en el presencialismo. Resulta interesante, por ejemplo, la apuesta por la actividad virtual del Programa Interconecta de la AECID. En cualquier caso, será necesario determinar a futuro el balance idóneo presencial/virtual del trabajo en cooperación al desarrollo, decisión en la que entrarán en liza las tendencias más conservadoras con los impulsores de la modernización a través de la digitalización.

4.3. La cooperación con América Latina ante el proceso de reforma de la política de cooperación

Finalmente, y precisamente por todo lo anterior, resulta clave situar la cooperación con América Latina en el marco del proceso de reforma de la cooperación

española. Este encaje puede promoverse a través de tres ejes: el estratégico, el de los instrumentos y modalidades y el operativo.

En el nivel estratégico, un primer elemento a considerar es la pertinencia de definir un modelo diferenciado de cooperación con América Latina, tomando en cuenta las particularidades del trabajo con la región como experiencia de cooperación con países de Desarrollo en Transición, y también la trayectoria diferenciada y difícilmente estandarizable de la asociación de España con los países latinoamericanos.

En ese sentido, hay que señalar que ninguna de las propuestas conocidas hasta ahora plantean líneas de acción específicas respecto a la región latinoamericana, a pesar de reconocerse por casi todas ellas que la cooperación con esta región constituye uno de los activos de esta política. Ni la propuesta del Consejo de Cooperación ni la de la Coordinadora hacen referencia a la región de forma expresa. Sin embargo, se considera oportuno establecer una estrategia diferenciada que eleve el nivel político de interlocución con la región y que contribuya a mejorar el posicionamiento como país en el contexto de la relación eurolatinoamericana. Definir una estrategia diferenciada implica priorizar a la región en la nueva política de cooperación, estableciendo un marco idóneo para una asociación horizontal y de trabajo conjunto en torno a retos globales y regionales que, por tanto, incorpore la dimensión política y el apoyo a la democracia como un eje indisoluble de la promoción del desarrollo.

Esta estrategia debe poner el foco en las necesidades específicas de la región, enmarcando los retos globales y comunes como espacios de diálogo y cooperación, no solo a nivel bilateral sino especialmente a nivel regional. De hecho, el enfoque regional debería ser esencial en el nuevo marco, no solo por sus ventajas para promover cambios y reformas —así como por el valor añadido que tiene España en este esquema—, sino porque de esa forma se podrían generar complementariedades con la UE, inserta, como se señaló, en pleno proceso de bilateralización de sus relaciones con la región. De hecho, esta apuesta europea se debe, básicamente, a la prioridad otorgada a la cooperación financiera con el Banco Europeo de Inversiones (BEI), que como banco de inversión (no de desarrollo) requiere avales soberanos. En ese sentido, y en tanto España no está aún preparada para este modelo (en contraste con la Agencia Francesa de Desarrollo, AFD, o el banco alemán de desarrollo Kreditanstalt für Wiederaufbau, KfW, por ejemplo), resulta especialmente oportuno continuar apostando por la cooperación técnica con enfoque regional. La articulación y vinculación entre los espacios eurolatinoamericanos e iberoamericanos debería ser, en este marco, prioritaria.

Un segundo elemento clave a considerar es el relativo a los procesos necesarios para facilitar la horizontalidad, el diálogo y la flexibilidad como esquemas clave en la nueva etapa. En este aspecto, es fundamental apuntalar las experiencias de cooperación avanzada con las que ya cuenta la cooperación española, revisando, para mejorarlos, los modelos de cooperación técnica, regional y triangular, y potenciando las modalidades más intensivas en conocimiento como insumo esencial para el diálogo y para el diseño e implementación de políticas de desarrollo.

En lo que se refiere al apuntalamiento de modelos de cooperación avanzada, como la triangular o la regional, así como la potenciación de la cooperación técnica, hay que señalar que aunque las experiencias son muy positivas, el margen de mejora en cuanto a gestión por resultados y capitalización política es muy amplio. En el caso de la cooperación técnica —y más allá de las limitaciones de la cooperación técnica pública desplegada por la cooperación española con la región, ya puestas de manifiesto en los últimos años (Ramos y Jung, 2020)—, se requiere seguir apostando por la gestión de un modelo de cooperación que sea acorde con el esquema de asociación horizontal requerido y que facilite la conformación de alianzas. De igual forma, la cooperación triangular reclama un mejor encaje, capitalización y gestión, en línea con lo que señalan Castiella (2020) y Ramos y López (2021).

En cuanto a la gestión de conocimiento, se hace necesario trabajar en torno a dos ejes: por una parte, contribuir a la reducción de asimetrías en el acceso al conocimiento, teniendo en cuenta las inequidades existentes también en los procesos de transferencia de políticas y el desigual acceso al reconocimiento global de las mismas (Ramos, 2021a); y, por otra, apoyar la creación y transferencia de conocimiento de calidad. Para ello, resulta necesario romper inercias y clientelas en la provisión de conocimiento para políticas, especialmente del sector público, ampliando el espectro de actores proveedores del mismo. Esto pasa por abordar una mejor coordinación y capitalización del sistema científico y universitario español. Más allá de las propias limitaciones de la estructura universitaria y científica, es necesario reforzar la capacidad de la cooperación española, especialmente de la AECID y de la Fundación Carolina, pero también de la cooperación descentralizada, para facilitar espacios de colaboración y encuentro, para generar reservorios conjuntos de innovación tecnológica, para apoyar los esfuerzos que de manera voluntariosa, obsoleta y desigual están realizando las universidades o para facilitar alianzas entre actores universitarios, sector privado y sociedad civil.

Estos son solo algunos ejemplos de líneas de trabajo a promover y consolidar, tomando en cuenta la amplia experiencia ya acumulada, como la del Programa Intercampus o los programas de becas MAEC. Impulsar nuevas iniciativas adaptadas a esta etapa en colaboración con la Conferencia de Rectores de la Universidades Españolas (CRUE) y con las universidades, nutrir de forma más contundente a la Fundación Carolina como institución idónea para promover alianzas público-privadas y de relación con el ámbito académico, continuar apoyando de forma más decidida y orientada a la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI) y a la SEGIB, así como al Programa CYTED representan ejemplos de ejes por donde se podría avanzar.

Un tercer elemento a considerar es el relativo al marco normativo y procedimental que aqueja a toda la cooperación y que resulta especialmente disfuncional para promover la flexibilidad que requiere la nueva etapa (Alonso y Atienza, 2019). Este elemento —probablemente la piedra angular de todo el proceso de reforma— debe ser contemplado más como un proceso de reforma de la Administración pública, en el que priman, por tanto, aspectos de gestión pública más que de desarrollo. En este punto, será necesario implicar al gobierno central en su conjunto (especialmente a Función Pública y Hacienda) así como al resto de Administraciones autonómicas y locales, con el fin de identificar modelos institucionales y procedimentales de gestión que faciliten el tránsito hacia un nuevo esquema. Es necesario buscar alternativas o soluciones en el marco de la normativa general sobre subvenciones, las contrataciones del Estado o el régimen de incompatibilidades de la Función Pública. De igual forma, es necesario revisar el modelo de planificación existente, con el fin de que, sin dejar de reclamar resultados, se promuevan procesos menos rígidos y más adaptables.

También resulta relevante contemplar el impacto que tiene la alta fragmentación de la política de cooperación y la multiplicidad de actores que intervienen específicamente en el trabajo con América Latina. Es evidente que este rasgo constituye un activo, tal como ha puesto de manifiesto reiteradamente el CAD (2011, 2016). Sin embargo, la existencia de múltiples actores, concentrados especialmente en la cooperación con algunos países, genera enormes dificultades de coordinación que tienen un impacto negativo en términos de desarrollo. Establecer una adecuada división del trabajo entre instituciones del gobierno central, y de este y las comunidades autónomas y entes locales, es un gran desafío. Facilitar espacios de coordinación y apostar por modelos de cogobernanza, potenciando la Comisión Interterritorial, parece la vía más adecuada para superar la fragmentación y, sobre todo, para facilitar una cooperación más efectiva para

alcanzar los ODS. En ese sentido, la referencia obligada para todos los actores, incluidos los de la cooperación descentralizada, debe ser la Alianza Global para un Desarrollo Eficaz y sus principios, por lo que la promoción de alianzas entre los actores gubernamentales, los de la sociedad civil y los del sector privado debe ser un ejercicio clave para esta nueva etapa. La experiencia de coordinación de actores de la cooperación española de la OTC de Perú representa un caso idóneo para replicar y escalar.

Asimismo, resulta necesario abordar la cuestión de la orientación sectorial de la cooperación y superar la priorización de sectores de intervención que se ajustan mal con las agendas políticas cambiantes y con las dinámicas de interacción entre actores. Tomando en cuenta que la Agenda 2030 define metas globales, debería contemplarse la oportunidad de marcar los ODS como ámbito genérico de intervención, añadiendo, quizá, una cierta priorización, en la línea que ya marca el documento del MAUC (2021), y promoviendo una mejor precisión en dos que, o bien no trata la Agenda, o bien lo hace de forma incompleta: la cultura y la gobernanza democrática, ámbitos en los que además la cooperación española tiene alguno de sus principales activos. El área de la gobernanza democrática, como seña de identidad de la cooperación española que perdió impulso y entidad en los últimos años, debe ser rescatada como área prioritaria para abordar el que es reconocido como uno de los principales obstáculos al desarrollo en la región: la capacidad institucional y la práctica democrática (CEPAL/OCDE, 2018) en sus diversas dimensiones. España ha tenido en este sector un bastión que debe ser potenciado en las circunstancias actuales, cuando más patentes son los riesgos vinculados al deterioro democrático y cuando más presente se hace la debilidad de las capacidades estatales para abordar la crisis de la pandemia.

Finalmente, resulta igualmente relevante abordar el tema de los recursos financieros como insumo esencial para la asociación con la región. La cooperación española con América Latina, al igual que la cooperación en su conjunto, requiere recursos, también humanos. No es posible abordar un serio proceso de reforma y una mejor asociación con la región si no se acompaña de un incremento de recursos de todo tipo. De otra forma, el punto de partida resulta tramposo, pues se mantienen las estructuras y las narrativas sin el acompañamiento presupuestario que da coherencia y honestidad al trabajo. Por tanto, resulta ineludible incrementar los fondos para poder llevar a cabo un modelo de asociación con la región más ajustado y eficaz. Incluso la cooperación basada en recursos técnicos requiere también recursos financieros para poder llevarse a cabo.

Mención aparte requiere la cooperación financiera, que se está posicionando como el principal vector de cambio para el nuevo ciclo para la asociación con la región. Si en alguna región se requiere un replanteamiento de la cooperación financiera es en América Latina, pues parte de sus ingentes desafíos en materia de desarrollo vienen dados por su dificultad para acceder a los mercados financieros. España ha hecho importantísimos avances en el desarrollo y la gestión de este tipo de cooperación, tanto en gestión como en desarrollo estratégico (AECID, 2018). Aun así, y de acuerdo con Alonso, “el sistema resultante es notablemente fragmentario, y está lejos de aprovechar las potencialidades que esa forma de cooperación encierra”. Los diversos mecanismos institucionales de cooperación financiera (COFIDES, FIEM y FONPRODE) ponen de manifiesto este potencial. Ahora bien, las limitaciones de España en esta materia son importantes: la fragmentación del sistema, los ingentes obstáculos normativos y de gestión, y la falta de estrategia global y de largo plazo (Alonso, 2019) ponen de relieve el ingente desafío que implica avanzar en esta modalidad, conformando instrumentos ágiles de financiación para el desarrollo (Atienza y Ruiz, 2019) y promoviendo modelos como el *blending*. Sin duda, el futuro ciclo de asociación con la región apunta hacia esta cooperación, pero mientras se consolida es necesario seguir apostando por una cooperación técnica basada en el diálogo y en la confianza como rasgos que le otorgan entidad, identidad y potencial.

5. Conclusiones

De acuerdo a lo planteado, distintos factores apuntan en la dirección de promover un cambio de ciclo en la cooperación española con América Latina, con el fin de poder adaptarse a un contexto que reclama una nueva forma de asociación basada en el diálogo y en la colaboración para superar los ingentes desafíos que afronta la región, algunos de los cuales son comunes y compartidos. Este nuevo ciclo, por tanto, debe apuntar a cambios importantes en el compromiso español con el desarrollo de la región, pero debe hacerlo sobre la base de la intensa experiencia acumulada, de la que hay mucho por aprender.

Entre estas experiencias, adquieren especial valor en estos momentos la capitalización de todo el acervo de acciones de cooperación avanzada que se han llevado a cabo, especialmente en la cooperación con la región latinoamericana. En ese sentido, y reconociendo el compromiso que debe tener el país con las sociedades que más lo necesitan, conviene rescatar la particularidad de la

región como socio principal en el actual contexto geopolítico y global y, en consecuencia, definir una estrategia de asociación específica que particularice la relación con la región. Más aún, América Latina debería contemplarse como socio prioritario en la nueva política de cooperación, por cuanto es en la cooperación con la región donde España tiene mayor valor añadido y ventaja comparativa, ya que está basada en vínculos históricos, culturales, sociales o económicos que desembocan, de forma natural, en la generación de espacios de confianza basados y reflejados en redes, iniciativas, alianzas e intercambios. Además, la asociación con la región constituye el principal potencial para el posicionamiento de España en asuntos globales y en avances en materia de desarrollo, especialmente en lo que se refiere a la implementación de la Agenda 2030.

En consecuencia, resulta conveniente elevar el nivel político de la asociación con América Latina, alineando de forma más clara el compromiso de la dimensión política de la acción exterior con el desarrollo de la región. Esto implica desplegar una estrategia compleja de posicionamiento europeo, latinoamericano y global, que promueva la asociación con la región como alianza clave para avanzar en agenda de desarrollo, recuperación pandémica y Agenda 2030. El enfoque de Desarrollo en Transición debe contemplarse como un punto de partida idóneo en el momento actual para una reflexión en torno a la cooperación con la región en la que España debe asumir un rol especialmente activo y de liderazgo.

La estrategia de asociación para el desarrollo con América Latina debe contemplar espacios de coordinación y división del trabajo para los distintos actores del sistema de cooperación español; también debe definir el modo de inserción con la cooperación europea, identificando especialmente espacios de complementariedad de forma que España potencie la cooperación técnica regional y el apoyo a las redes como su principal seña de identidad. Asimismo, debe definirse un modelo de multilateralismo selectivo, identificando de forma muy nítida los organismos internacionales con los que trabajar y para qué, sin asumir inercias ni clientelas en la cooperación multilateral propias de otros momentos. De igual forma, la estrategia de asociación para el desarrollo con América Latina tiene que definir la orientación básica en torno a grandes retos estratégicos, siempre en el marco de la Agenda 2030.

Más allá de estas orientaciones estratégicas, la priorización sectorial debería formar parte del diálogo y del compromiso con las agendas de desarrollo regionales y nacionales. En este marco, la identificación de nichos o políticas motoras, en las que España y América Latina tienen un valor añadido, pueden impulsar el desarrollo: apoyo democrático y fortalecimiento institucional,

género, cohesión social, cultura, ciencia y tecnología, política fiscal y sostenibilidad ambiental.

En lo que se refiere a procesos y modalidades de trabajo, la cooperación española con la región debería priorizar aquello que ha demostrado saber hacer mejor: la promoción de plataformas de conocimiento, incluido el apoyo a las redes y a las alianzas; la cooperación regional, subregional e iberoamericana, y la cooperación triangular como vía idónea para seguir realizando cooperación bilateral. En cualquier caso, la acción humanitaria y la cooperación cultural deben seguir siendo ejes fundamentales de esta nueva etapa. Cuestión clave será seguir avanzando en el proceso de una cooperación financiera potente y acorde a los nuevos retos.

Mención aparte merece la cooperación iberoamericana como eje primordial a través del que España ha desplegado algunos de sus mejores ejemplos de cooperación avanzada. Como actor decisivo en el proceso de renovación de la cooperación iberoamericana, debe seguir apostando por ella como modalidad facilitadora de alianzas, acuerdos y diálogos basados en la confianza y en el conocimiento, elementos que son imprescindibles para una recuperación pospandemia democrática, social y ambiental. Para ello, debe reforzar la cooperación a través de este espacio regional, con recursos y acciones y sin falsos complejos (Ramos, 2021b). Además, debe participar de forma intensa en la reflexión y orientación estratégica que reclama esta cooperación, impulsándola, contribuyendo a situarla en el actual debate internacional sobre el desarrollo, y capitalizando el acervo de acciones impulsadas a su través. Su asociación con la región en condiciones de horizontalidad y aprendizajes mutuos refuerza el mejor posicionamiento como país en el escenario global que reclama la “Estrategia de Acción Exterior 2021-2024”.

Finalmente, un desafío no menor para esta nueva etapa, es el establecimiento de un marco institucional, normativo y procedimental adecuado. Por tanto, los aspectos vinculados a la gestión de la política deben estar posicionados en un lugar central, y no marginal, en el proceso de reforma, orientando los mayores esfuerzos hacia su mejora, pues no será fácil modificar normativas y procedimientos que son comunes a la Administración pública española o recabar recursos, tanto humanos como financieros, cuyo aporte requiere un alto compromiso político, así como la participación de otros ministerios, como Hacienda, o Política Territorial y Función Pública. Finalmente, las modificaciones de normativas, procesos y procedimientos, requerirá un debate sobre la dimensión estructural que debe tener la política, así como el modelo óptimo de planificación y formalización de la misma.

Referencias bibliográficas

- AECID (2018): *Coordinación, eficacia e impacto. Las claves de la financiación europea delegada a España*, Madrid. Disponible en: https://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/Publicaciones%20AECID/180410_cooperacion_delegada_con%20NIPO.pdf.
- ALONSO, J. A. (2007): “¿Es necesario ayudar a los países de renta media?”, en IGLESIA CARUNCHO, M. (coord.): *Avances y retos de la cooperación española: reflexiones para una década*, Fundación Carolina/Siglo XXI Editores, pp. 157-170.
- (2013): *Cooperación con países de renta media: un enfoque basado en incentivos*, Madrid, AECID.
- (2019): “Financiación de la Agenda 2030 y la cooperación financiera: una nota sobre España”, *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, nº 44, enero-junio, pp. 95-108.
- ALONSO, J. A. y ATIENZA, J. (2019): “Seis preguntas clave ante la reforma de la cooperación española”, *El País, Planeta Futuro*, 12-02-2019. Disponible en: https://elpais.com/elpais/2019/02/11/planeta_futuro/1549883846_792714.html.
- ATIENZA, J. y MACÍAS, I. (2020): “Cooperación española 2019-2020: en transición hacia la refundación”, en *La Realidad de la Ayuda 2020: Una refundación inaplazable para el mundo post COVID-19*, Oxfam. Disponible en: http://realidadayuda.org/Informe_RDA_2020_04.pdf.
- ATIENZA, J. y RUIZ, S. (2020): “Deuda, fiscalidad y nueva financiación como respuesta ante el shock económico de la Covid-19”, *La Realidad de la Ayuda 2020: Una refundación inaplazable para el mundo post COVID-19*, Oxfam. Disponible en: <https://cdn2.hubspot.net/hubfs/426027/Oxfam-Website/oi-informes/informe-realidad-ayuda-2020.pdf>
- AYLLÓN, B. (2019): “España y la cooperación triangular: consolidando asociaciones horizontales”, *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, nº 44, enero-junio, pp. 161-174.
- AYUSO, A. (2016): “El espacio iberoamericano en el orden global”, en BONILLA, A. y SÁENZ, S. (eds.): *Iberoamérica y el nuevo regionalismo*, FLACSO-SEGIB-AECID, pp. 35-61.
- (2007): “De París 2005 a Accra 2008: el compromiso con los resultados”, en IGLESIA- CARUNCHO, M. (coord.): *Avances y retos de la cooperación española: reflexiones para una década*, Madrid, Fundación Carolina/Siglo XXI Editores, pp. 565-582.

- BORRELL, J. (2019): “España en Europa y en el mundo: una hoja de ruta”, *Cuadernos de Santa Cruz*, nº 1, Madrid, junio. Disponible en: http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/Documents/2019-06-21_CUARDENOS_SANTACRUZ-1.pdf.
- BUTKEVICIENE, J. (2019): “La AECID como socio estratégico de la Comisión Europea en América Latina y el Caribe”, *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, nº 44, enero-junio, pp. 79-94.
- CAD (2011): *Examen de pares 2011 España*, París. Disponible en: https://www.cooperacionespanola.es/sites/default/files/examen_pares_cad_2011.pdf.
- (2016): *Examen de pares 2016 España*, París. Disponible en: https://www.oecd.org/dac/peer-reviews/OCDE_Cooperaci%C3%B3n_al_Desarrollo_Ex%C3%A1menes_de_Pares-Principales_hallazgos_y_recomendaciones_del_CAD_2016.pdf.
- CALDENTEX, P. (2013): “La integración regional, marco de la cooperación horizontal en América Latina”, en ARRIOLA, S.; GARRANZO, R. y JIMÉNEZ, L. R.: *La renovación de la cooperación iberoamericana. Transformaciones para una agenda post-2015*, Madrid, AECID-SEGIB, pp. 289-305.
- CALVO, A. (2019): “El papel de la AECID y la cooperación española frente a los retos de la Agenda 2030”, *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, nº 44, enero-junio, pp. 13-20.
- CASTIELLA, C. (2020): “Agenda 2030, Iberoamérica y cooperación triangular. Una alianza para el desarrollo”, en SANAHUJA, J. A. (ed.): *La Agenda 2030 en Iberoamérica: políticas de cooperación y “desarrollo en transición”*, Madrid, Fundación Carolina, pp. 441-465.
- CEPAL (2020): “Pactos políticos y sociales para la igualdad y el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe en la recuperación pos-COVID-19”, *Informe Especial Covid 19*, nº 8, Santiago (octubre). Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46102/4/S2000673_es.pdf.
- (2021): *Panorama Social de América Latina*, Santiago. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46687-panorama-social-america-latina-2020>.
- CEPAL/OCDE (2018): *Perspectivas económicas de América Latina 2018: repensando las instituciones para el desarrollo*, Santiago.
- CONGRESO DE LOS DIPUTADOS (2021): Comparecencia de la secretaria de Estado de Cooperación Internacional ante el Congreso de los Diputados, nº 304, de 02/03/2021. Disponible en: https://www.congreso.es/public_oficiales/L14/CONG/DS/CO/DSCD-14-CO-304.PDF.
- CONSEJO DE COOPERACIÓN (2020): *Un nuevo sistema de cooperación al desarrollo para hacer realidad la Agenda 2030: propuestas de reforma*, marzo. Disponible en: <http://www.consejocooperacion.es/2462-2/>.

- COORDINADORA DE ORGANIZACIONES PARA EL DESARROLLO EN ESPAÑA (2020): *Cooperación descentralizada en un nuevo sistema de cooperación española*. Disponible en: https://coordinadoraongd.org/wp-content/uploads/2020/12/2020-10-20-Descentralizada-en-la-reforma-del-sistema_FINAL.pdf.
- (2021): *Un nuevo sistema de cooperación para transformar el mundo*. Disponible en: <https://coordinadoraongd.org/wp-content/uploads/2021/01/documento-reforma-sistema-FINAL.pdf>.
- DCALC y CARRERO, N. (2013): *Orientaciones para la gestión de acuerdos de Delegación*, Madrid, AECID. Disponible en: <https://docplayer.es/90501627-La-gestion-de-acuerdos.html>.
- DE LAIGLESIA, J. P. (2019): “La Agenda 2030 y América Latina y el Caribe. Ideas, políticas y experiencias para el ‘Desarrollo en Transición’”, *Análisis Carolina* nº 17/2019, Madrid, Fundación Carolina.
- DGPOLDES (2021): *Informe AOD 2019 - Seguimiento AOD (Actualizado TOSSD)*, Cooperación Española. Disponible en: https://www.cooperacionespanola.es/sites/default/files/libro_de_seguimiento_aod_2019_v5_1.pdf.
- DÍAZ-RATO, A. (2007): “La cooperación española en América Latina”, en IGLESIA-CARUNCHO, M. (coord.): *Avances y retos de la cooperación española: reflexiones para una década*, Madrid, Fundación Carolina/Siglo XXI Editores, pp. 349-362.
- DOMÍNGUEZ, R. (2019): “La Constelación del Sur: la CSS en el cuarenta aniversario del Plan de Acción de Buenos Aires”, en DOMÍNGUEZ, R. *et al.* (coords.): *La constelación del Sur: lecturas histórico-críticas de la cooperación Sur-Sur*, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, pp. 13-135.
- GARRANZO, R. y COLOMER, M. (2018): *La cooperación española con América Latina y el Caribe 2012-2016. Razones para un cambio*, Madrid, AECID. Disponible en: https://issuu.com/publicacionesaecid/docs/180312_razones_para_un_cambio.
- GARRANZO, R. y RUIZ, L. (2013): “Introducción”, en ARRIOLA, S.; GARRANZO, R. y JIMÉNEZ, L. R.: *La renovación de la cooperación iberoamericana. Transformaciones para una agenda post-2015*, Madrid, AECID-SEGIB, pp. 7-15.
- GODOY, T. (2019): “Cooperación descentralizada: impacto, autonomía y coordinación”, *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, nº 44, enero-junio, pp. 47-56.
- HOMBRADO, A. (2008): “Coordinación entre el Gobierno central y las comunidades autónomas: asignatura pendiente de la cooperación española”, *Documento de Trabajo*, nº 20, Madrid, Fundación Alternativas.
- IGLESIA-CARUNCHO, M. *et al.* (2007): “Avances y retos de la cooperación española para el desarrollo. Aproximación a una visión de conjunto”, en IGLESIA-CA-

- RUNCHO, M. (coord.): *Avances y retos de la cooperación española: reflexiones para una década*, Madrid, Fundación Carolina/Siglo XXI Editores, pp. 3-38.
- JÁUREGUI, R. (2020): “No podemos olvidarnos de América Latina”, *Política Exterior*, nº 196, julio.
- JUNG, T. (2021): “Un nuevo ciclo en la cooperación euro-latinoamericana: valores compartidos e intereses”, *Documentos de Trabajo*, nº 47, Madrid, Fundación Carolina, Disponible en: https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2021/05/DT_FC_47.pdf.
- KHARAS, H. (2021): “Global development cooperation in a COVID-19 World”, *Global Working Paper #150*, Brookings Institution. Disponible en: <https://www.brookings.edu/research/global-development-cooperation-in-a-covid-19-world/>.
- LARRÚ, J. M. (2019): “Cumplimientos e incumplimientos en la Cooperación Española: un análisis comparado”, *ARI* 21, Madrid, Real Instituto Elcano.
- LARRÚ, J. M.; OLIVIÉ, I. y PÉREZ, A. (2019): “Cooperación española y política exterior: trayectoria histórica comparada”, *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, nº 44, enero-junio, pp. 21-34.
- MARTINELL, A. (2019): “Cultura es desarrollo en la cooperación cultural española”, *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, nº 44, enero-junio, pp. 123-134.
- MARTÍNEZ, I. y SANAHUJA, J. A. (2010): “La cooperación descentralizada en España y el reto de la eficacia de la ayuda”, *ICEI Paper*, nº 18, Madrid, ICEI-UCM.
- MAUC (2020a): “Estrategia de respuesta conjunta de la cooperación española a la crisis del COVID-19: Afrontando la crisis para una recuperación transformadora”, Madrid. Disponible en: https://cooperacionespanola.es/sites/default/files/estrategia_de_respuesta_conjunta_de_la_cooperacion_espanola_covid19.pdf.
- (2020b): “Impacto de la COVID-19 en América Latina y El Caribe. Propuestas de acción para la política exterior y de cooperación española”, *Nota interna* 25/05/2020-4, Madrid.
- (2021): “Una nueva visión para la cooperación de España”, *Nota interna* 4/5/2021, Madrid.
- NIETO, S. y SALINAS, C. (2020): “América Latina bajo el enfoque del ‘desarrollo en transición’. Bases e implicaciones políticas”, en SANAHUJA, J. A. (ed.): *La Agenda 2030 en Iberoamérica: políticas de cooperación y “desarrollo en transición”*, Madrid, Fundación Carolina, pp. 61-92.
- OCAMPO, J. A. (2021): “Una nueva agenda de desarrollo para América Latina”, *Le Grand Continent*, 21 de febrero. Disponible en: <https://legrandcontinent.eu/es/2021/02/11/una-nueva-agenda-de-desarrollo-para-america-latina/>.

- OCDE (2019): “Decentralised Development Co-operation - Unlocking the potential of Cities and Regions”, *OECD Development Policy Papers*, nº 22, París, OCDE, diciembre.
- (2020): *COVID-19 en América Latina y el Caribe: Consecuencias socioeconómicas y prioridades de política*, París, OCDE. Disponible en: <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/covid-19-en-america-latina-y-el-caribe-consecuencias-socioeconomicas-y-prioridades-de-politica-26a07844/>.
- OLIVIE, I. y PÉREZ, I. (2016): “Catorce dilemas de la cooperación española en la nueva legislatura”, *ARI*, nº 39, Madrid, Real Instituto Elcano. Disponible en: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/trielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari39-2016-olivie-perez-catorce-dilemas-de-la-cooperacion-espanola-en-la-nueva-legislatura.
- (2019): “¿Dónde está la ayuda española?”, *ARI*, nº 49, Madrid, Real Instituto Elcano. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/333057040_Donde_esta_la_ayuda_espanola.
- PETT, J. (2020): “Navigating adaptive approaches for development programmes: a guide for the uncertain”, *Working Papers*, nº 589, Londres, Overseas Development Institute (ODI).
- RAMOS, M. (2021a): “Modalities of Cooperation and Policy Transfer: The Case of the European Programme for Social Cohesion in Latin America – EUROsocial II”, *European Journal of Development Research*, abril.
- (2021b): “La Cooperación Iberoamericana: de la Renovación a la Pandemia del Covid-19”, *Informe Iberoamérica*, Madrid, Fundación Alternativas, en prensa.
- RAMOS, M. y LÓPEZ, S. (2021): *La Cooperación Triangular Española con América Latina*, Madrid, AECID. Disponible en: <https://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/Publicaciones%20AECID/La%20Cooperaci%C3%B3n%20Triangular%20oespa%C3%B3l%20con%20Am%C3%A9rica%20Latina.PDF>.
- RAMOS, M. y JUNG, T. (2020): “La Cooperación Técnica Pública en los nuevos paradigmas de la cooperación al desarrollo con América Latina”, en SANAHUJA, J. A. (ed.): *La Agenda 2030 en Iberoamérica*, Madrid, Fundación Carolina, pp. 393-440.
- ROBLES, G. (2007): “La cooperación española al desarrollo”, en IGLESIA-CARUNCHO, M. (coord.): *Avances y retos de la cooperación española: reflexiones para una década*, Madrid, Fundación Carolina/Siglo XXI Editores, pp. 73-83.
- SANAHUJA, J. A. (2008): “La política de cooperación española a partir de 2008: el reto de culminar las reformas”, *Quórum: revista de pensamiento iberoamericano* nº 19, Madrid, pp. 26-109.

- (2009): “Iberoamérica en la política española de cooperación al desarrollo. Los dilemas entre las identidades, los valores y los intereses”, en DEL ARENAL, C. (coord.): *España y América Latina 200 años después de la independencia. Valoración y perspectivas*, Madrid, Marcial Pons/Real Instituto Elcano, pp. 193-247.
 - (2011): “Entre los Objetivos de Desarrollo del Milenio y la cooperación Sur-Sur: actores y políticas de la ayuda al desarrollo en América Latina y el Caribe”, *Pensamiento iberoamericano*, nº 8, Madrid, Fundación Carolina/AECID, pp. 195-222.
 - (2021a): “Pacto verde y ‘Doctrina Sinatra’. ¿Por qué son importantes para América Latina?”, *Revista Nueva Sociedad*, nº 291, enero/febrero.
 - (2021b): “América Latina y España: nueva mirada”, *Política Exterior*, nº 200, marzo.
- SANAHUJA, J. A. y RUIZ, É. (2021): “La Unión Europea y la Agenda 2030 en América Latina: políticas de cooperación en una región de ‘desarrollo en transición’”, en SANAHUJA, J. A. (ed.): *La Agenda 2030 en Iberoamérica*, Madrid, Fundación Carolina, pp. 297-361.
- SERRANO, M. (2019): “Treinta años de la cooperación española: el papel de la sociedad civil”, *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, nº 44, enero-junio, pp. 57-66.
- VIGNOLO, A. y VAN ROMPAEY, K. (2020): “Uruguay: una respuesta política a la graduación y a la Agenda 2030”, en SANAHUJA, J. A. (ed.): *La Agenda 2030 en Iberoamérica: políticas de cooperación y “desarrollo en transición”*, Madrid, Fundación Carolina, pp. 361-392.

Relatoría del seminario internacional

Inauguración

El seminario internacional, organizado por la Fundación Carolina con los auspicios de la Fundación ICO, se celebró en Casa de América (Madrid), los días 30 de noviembre y 1 de diciembre de 2021, en vísperas de la reunión Unión Europea-América Latina y el Caribe que tuvo lugar el 2 de diciembre de ese año, con el objeto de impulsar la reflexión sobre cómo relanzar las relaciones entre ambas regiones. La asociación estratégica birregional que, desde 1999, se articuló en torno a tres pilares —diálogo político, comercio y cooperación para el desarrollo— necesita un nuevo impulso que mejore la posición de América Latina y el Caribe en la agenda exterior de la UE, y viceversa. Así, frente a un escenario de fragmentación global marcado por una narrativa de poder que se percibe de forma creciente como una bipolaridad emergente, y dada la menor atención que recibe América Latina por parte de algunos países europeos, esta región queda relegada a un lugar periférico que deteriora el vínculo birregional.

En la inauguración del seminario, el director de la Fundación Carolina, José Antonio Sanahuja, identificó tres ejes que pueden orientar el relanzamiento de las relaciones eurolatinoamericanas: en primer lugar, como mecanismo para apoyar la democracia y la reconstrucción del contrato social frente a la desafección ciudadana, la crisis de representación y el ascenso de fuerzas iliberales que afecta a ambas regiones, impulsando conjuntamente una “triple transición” que es ineludible: socioeconómica, digital y productiva, y ecológica. En segundo término, como instrumento para promover, en ambas regiones, una mayor “autonomía estratégica” en aras de evitar que la Unión Europea (UE) y América Latina caigan subordinadas a lógicas de bipolaridad y narrativas de “nueva Guerra Fría”. Y, en tercer lugar, como herramienta de desarrollo para hacer realidad los

Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y la Agenda 2030, ligado a las modalidades del “desarrollo en transición” que se promueven en América Latina por parte de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), la UE y el Banco de Desarrollo de América Latina-CAF.

La relación birregional Unión Europea-América Latina es más que una relación económica y va más allá de los vínculos históricos y culturales. Así, tiene un componente fundamental de concertación, cooperación e integración, junto con un rico acervo de proyectos económicos y sociales. Por ello, la “autonomía estratégica” entre ambas regiones debe enfatizar la singularidad de su agenda de cohesión económica y social, así como la dimensión ambiental que caracteriza a sus relaciones, y que la diferencia de las agendas más restringidas, en clave geopolítica, que mantienen otros actores con América Latina.

En esta renovación, América Latina tiene que seguir siendo una región prioritaria, máxime debido al enorme impacto que ha tenido la COVID-19 en el continente, al concentrar más del 30% global de fallecidos, cuando su población solo representa el 8% del total mundial. A esto se suman los devastadores efectos en términos socioeconómicos, tras haber sufrido un descenso en 2020 del 6,8% de su PIB. El presidente del ICO y la Fundación ICO, José Carlos García de Quevedo y Ruíz, subrayó la importancia de la colaboración público-privada a todos los niveles, máxime tras la experiencia que ha brindado la gestión de la pandemia, y a la que las relaciones eurolatinoamericanas y los ODS no son ajenos.

Tal y como subrayó el secretario de Estado para Iberoamérica y el Español en el Mundo, Juan Fernández Trigo, España apuesta por una Iberoamérica próspera y estable en los ámbitos político, económico y social. En este contexto, la consolidación de la presencia de la UE en América Latina tiene que ser un asunto prioritario en sus agendas comunes. España desea seguir ejerciendo de puente entre ambas regiones y para ello resulta necesario reactivar el diálogo político al más alto nivel entre la Unión y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), así como ratificar el Acuerdo de Asociación entre la UE y Mercosur, y los de modernización con Chile y México.

Por su parte, Pilar Cancela, secretaria de Estado de Cooperación Internacional, recordó cómo los sistemas de cooperación están atravesando un proceso de transformación en cuanto se están superando los esquemas Norte/Sur y cobran más relevancia modalidades como la cooperación Sur-Sur o Triangular, o las alianzas público-privadas para el desarrollo. En este sentido, la presente década —tal y como sugirió— ha de ser la “década para la acción” de cara a 2030,

y para ello la cooperación europea tendrá que servirse de los instrumentos que ha introducido el nuevo instrumento “Europa Global”; a su vez, desde España se habrá de recurrir a los planteamientos resultantes de la renovación de su sistema de cooperación, que se plasmarán en la Ley de la Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global, que vendrá acompañada del nuevo Plan Director 2022-2025.

De cara a América Latina, la estrategia de la Cooperación Española y de la UE debe consistir, a corto plazo, en enfrentar la crisis sanitaria. En esta línea, se recordó que España ha donado a la región 15 millones de dosis de vacunas. Por su parte, a largo plazo se trata de afrontar conjuntamente el esfuerzo de una “triple transición”, de una transformación alineada con los ODS de la Agenda 2030 que cubra aspectos tanto de fortalecimiento institucional, como de digitalización productiva o lucha contra el cambio climático; pero que también integre la perspectiva de género, e incorpore la voz de la juventud y el papel de la cultura y la ciencia.

Dentro de los márgenes que ha dejado la pandemia, el alto representante para la Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea (AR), Josep Borrell, recordó a través de un mensaje de vídeo que, en los últimos meses la UE ha estado trabajando en relanzar una agenda birregional más dinámica, con encuentros de alto nivel tras más de un lustro sin diálogo político con los jefes de Estado y de gobierno. De ahí su reciente viaje a Perú y Brasil, para conocer de primera mano qué expectativas y agendas comunes plantean esos países de cara a la reunión entre la UE y los grupos regionales latinoamericanos del 2 de diciembre de 2021. Este relanzamiento, a su juicio, no solo implica intensificar la relación a través de mecanismos institucionales, sino también, y, sobre todo, tener una mirada renovada de su asociación estratégica, que acumula ya más de dos décadas de recorrido y aún cuenta con un enorme potencial por desarrollar.

Vinculado a ello, el AR advirtió de los riesgos del discurso de quienes tratan de hacer ver el mundo con viejas lógicas de bipolaridad, que perjudican a regiones como la UE y América Latina, que, por su parte, abogan por un orden multilateral basado en normas. “Nosotros [Unión Europea y América Latina] somos multilateralistas”, afirmó Borrell. En este sentido, un multilateralismo efectivo es imprescindible como estrategia de política exterior para ambas regiones si se quiere afrontar con mínimas posibilidades de éxito los retos comunes a enfrentar: la vacunación universal frente a la pandemia, una recuperación socioeconómica transformadora, que no deje a nadie atrás, y su financiación, que ahora ha de contribuir con mayor énfasis a la lucha contra el cambio climático.

1ª sesión. El escenario birregional

El mundo presente, según expuso la socióloga y economista Ana Sojo, se caracteriza por haber iniciado una “era epidemiológica”, en la que la reactivación económica ha de gestarse desde nuevos modelos de desarrollo, bajo enfoques de signo multidimensional. No cabe diferenciar, como se ha hecho hasta ahora, entre lógicas de crecimiento económico y lógicas sanitarias. Asimismo, estos modelos deben articularse a escala multilateral, de modo que los países puedan activar de forma coordinada mecanismos de prevención, actuación y evaluación ante futuros riesgos, análogos al experimentado por la pandemia. Por tanto, es preciso replantear una arquitectura internacional sanitaria más robusta: la Organización Mundial de la Salud (OMS) debería, en consecuencia, salir reforzada técnicamente y convertirse, gracias a una mayor dotación de recursos, en una institución más ágil, que pueda evitar fenómenos como el del “nacionalismo de las vacunas” y situaciones de desigualdad en el acceso a las mismas.

Esta “era epidemiológica” se ha producido en un mundo en cambio, crecientemente complejizado, pero que ya estaba en cierta desglobalización previa a la pandemia. El diagnóstico actual, de acuerdo con la politóloga Érika M. Rodríguez Pinzón, nos ubica en un orden global más fragmentado, en el que —tanto en América Latina como en Europa— los valores democráticos se encuentran amenazados por el auge de fuerzas iliberales. A ello se agrega en Latinoamérica un momento de “regionalismo débil” que limita su potencial. Ello contrasta con el impulso propositivo que la región tuvo en el pasado, pero que podría volver a cobrar fuerza en alianza con la UE.

Analizando con más detalle el espacio latinoamericano, a partir del ejemplo de casos como los de Argentina, Ecuador o Chile, el analista de la Fundación Carolina Pablo Stefanoni constató que existe una situación de “heterogeneidad política” que impide hablar de un momento político compartido. De forma previa a la COVID-19 se apreciaba un fuerte malestar político, acompañado de protestas sociales, fruto de la grave crisis económica del ciclo 2014-2019. Pero las salidas a esta situación fueron disímiles, con triunfos tanto de fuerzas progresistas como conservadoras, que, en el primer caso, no se presentaban ante sus sociedades con el mismo mensaje transformador que en décadas anteriores (“progresismo de baja intensidad”), como el de Alberto Fernández en Argentina o Luis Arce en Bolivia. Es más, los partidos, más que proponer proyectos de futuro, se limitan, aún hoy, a canalizar el voto de protesta en beneficio de sus propios intereses. Quizá, según se indicó, dentro de esta heterogeneidad puedan

subrayarse tres elementos extrapolables en la región: la desafección institucional (reflejada en el desinterés y los bajos niveles de participación electoral), la polarización y la alta fragmentación partidista.

Centrándose en la noción de “autonomía estratégica” como eje para relanzar las relaciones eurolatinoamericanas, el investigador de la Fundación Carolina Francisco J. Verdes-Montenegro recordó la evolución conceptual que ha tenido esta idea en el último lustro, desde su impulso a raíz de la Estrategia Global y de Seguridad de la Unión Europea de 2016 —más apegada a una lectura en clave de seguridad y defensa—, hasta llegar a aproximaciones más amplias que han irrumpido a raíz de la pandemia de COVID-19 y que se extienden a los ámbitos comercial, energético o digital. Dentro de las distintas acepciones, como se aclaró, este concepto se entiende como la capacidad de decidir e implementar sus propias normas, y, en el caso europeo, implica la cooperación con terceros países; de ahí que se apostille como “autonomía estratégica abierta”. A su vez, tanto en su lectura restringida como ampliada, se destacó la ventana de oportunidad para trabajar a escala birregional desde este prisma, por el proceso de revisión estratégica que se está produciendo (por ejemplo, la Brújula Estratégica en el caso de la UE) y la dimensión exterior del Pacto Verde Europeo, con los cambios regulatorios que requiere el paquete “*Fit For 55*”.

2ª sesión. El escenario pospandemia y el “desarrollo en transición”

Según expuso José Antonio Sanahuja al abrir la segunda sesión del seminario, cabe extraer varias lecciones de la pandemia: i) realmente se trata de una “sindemia”, por lo que hablamos de una “crisis de desarrollo” que obliga a pensar en su salida de forma estructural; ii) está condicionada por la agencia, toda vez que un país puede tener una gran capacidad e infraestructuras sanitarias, pero sus líderes ejercer una gestión deficiente; iii) es preciso ampliar el espacio fiscal, no solo de los países menos adelantados, sino también de los de renta media, pues la pandemia ha mostrado que la distinción entre países graduados y no graduados se ha mostrado irrelevante; y iv) la pandemia ha actuado como un acelerador de tendencias, y ubica a la humanidad en un punto de inflexión, una “coyuntura crítica” que abre una ventana de oportunidad para el cambio, en clave de políticas económicas y sociales, que debe ser aprovechada.

Bien es cierto que, con la COVID-19, se han agudizado las cuatro trampas del desarrollo detectadas por los informes *Perspectivas Económicas de América*

Latina y el Caribe (LEO, por sus siglas en inglés): la trampa institucional, de la productividad, de la vulnerabilidad social y del medio ambiente. De acuerdo con la explicación de Sebastián Nieto Parra, especialista a cargo de la elaboración de dichos informes, se ha producido una caída de los ingresos que ha afectado sobre todo a las pymes; ha crecido la desigualdad; ha aumentado el desempleo, incidiendo más en las mujeres y en los estratos sociales más vulnerables; y se ha mantenido o incluso ha crecido el descontento con las instituciones.

Con todo, la salida de la crisis puede servir para repensar los modelos de desarrollo, y también para implementar una recuperación más justa. Pero para ello deben acometerse medidas económicas que, en primer lugar, eviten que los países de la región caigan en crisis de deuda soberana. Además, es preciso que dichos países amplíen su espacio fiscal a través de un empleo bien focalizado del gasto público (que llegue a las poblaciones más vulnerables); atrayendo una mayor y mejor inversión extranjera (que genere empleos y permita la diversificación económica); fortaleciendo la administración tributaria, o reformando las políticas fiscales hacia una mayor progresividad impositiva.

Por otro lado, será de interés constatar qué efectos puede generar la dimensión exterior que contiene el Pacto Verde Europeo en América Latina. El director de la Fundación Carolina, José Antonio Sanahuja, recalcó que, lejos de ser una estrategia sectorial, esta iniciativa aspira a redefinir el contrato social con una matriz de política que supone una transformación socioeconómica que potencie el papel público de la innovación y, además, reconstruya la confianza en las instituciones políticas, debilitadas a escala global y en el seno de la UE en particular.

A su vez, este pacto comporta una dimensión externa de la que se destacaron dos cuestiones: la aplicación de mecanismos de ajustes de carbono en frontera (CBMA, por sus siglas en inglés) y el establecimiento de una taxonomía ESG (social, ambiental y de gobernanza) que defina expresamente qué son las finanzas sostenibles y la energía verde. El reto de la UE consistirá en saber “multilateralizar” la agenda verde y en desarrollar una “diplomacia climática” más asertiva que —ejercitando el potencial de su poder normativo— incorpore por ejemplo compromisos vinculantes (en cuestiones ambientales, además de democráticas) en los acuerdos de asociación con América Latina.

Por su parte, la internacionalista Arantza Gómez Arana consideró que volver a estrechar las relaciones con América Latina se torna en estos momentos más difícil que en los años noventa, cuando se suscribieron los primeros acuerdos de asociación. Entonces había una mayor estabilidad política y económica y —quizá más importante— China no había emergido como actor global ni pro-

yectaba su influencia en la región como hoy. Cabe advertir que el interés del país asiático por América Latina no es solo comercial; es igualmente político—incluso militar y de ciberseguridad— y debe leerse bajo el proyecto de la Iniciativa de la Franja y la Ruta. Ante este escenario, la UE puede blandir los principios tradicionales del multilateralismo, el libre comercio y los valores democráticos, pero no debe dar por hecho que con ello logrará atraer automáticamente el interés de los países latinoamericanos.

En particular, en el contexto de su afinidad, la UE y América Latina deberían sumar fuerzas en favor de la agenda de género, impulsando también una política y una cooperación exterior feminista que integre a las mujeres, no solo en la implementación de las decisiones, sino en todo el ciclo de diseño, negociación y evaluación de las políticas públicas. Como indicó Cecilia Güemes, investigadora asociada de la Fundación Carolina, el papel de las mujeres en la crisis sanitaria ha sido crucial, ejercitándose a menudo en dinámicas informales de apoyo mutuo y solidaridad, así como en el trabajo de los cuidados. Y ello pese a haber sido uno de los colectivos más damnificados por la pandemia, dada la alta ocupación de las mujeres en empleos informales, pero también porque en ocasiones han visto obstaculizado su acceso a derechos como los reproductivos.

No obstante, la transformación que ahora se requiere ha de rebasar el aspecto correctivo. No se trata solo de “reparar brechas”, sino de ceder un espacio protagónico a las mujeres en la propia definición del “nuevo pacto social”, teniendo en cuenta que la reformulación de conceptos tan clásicos como los de “poder” o “justicia” ha de enlazar epistemológicamente con el enfoque de género.

3ª sesión. Las relaciones birregionales en el escenario pospandemia

El tratamiento regional de América Latina debe partir de su diversidad; así lo advirtió el director de la Fundación EU-LAC, Adrián Bonilla: estamos ante una región en la que nos encontramos con modelos proteccionistas al tiempo que con economías abiertas; asimismo, la inserción de sus países en la globalización difiere notablemente porque sus economías no son complementarias. Además, la polarización actual divide aún más a la región, tanto al interior como al exterior de sus fronteras. Pero, aun así, es posible articular un diálogo con la región en su conjunto, en el que la CELAC opera como un foro representativo desde el cual sus países pueden trazar una agenda común, teniendo presente que la CELAC no es un organismo internacional, ni se erige como instancia sobre la que

se puedan rendir cuentas, sino que es un foro de discusión política. No se puede comparar con la UE porque su institucionalidad es diferente.

En este mismo sentido, cabe recordar que, sin menoscabo de las dificultades, los países latinoamericanos siguen manteniendo con los europeos múltiples relaciones y, sobre todo, más intensas (en asuntos comerciales, pero también científicos o culturales) que las que mantienen con cualquier otro país o región del mundo. Más aún, es posible esgrimir que no hay mayor vecindad —en términos institucionales, de asunción de los ODS o de paz interestatal—, que la que existe entre ambas regiones. Sin embargo, lo que seguramente falte sea dar con una narrativa que visualice y proyecte la intensidad de dicha relación. Porque, por lo demás, los puntos de diálogo y las materias en las que progresar birregionalmente se perfilaron ya en la reunión ministerial de Berlín de diciembre de 2020: salud global, cambio climático, seguridad energética, alianza digital, y ciencia, tecnología e innovación.

En concordancia con el problema de narrativa, el europarlamentario Javier López destacó el trabajo realizado por la Asamblea Parlamentaria Euro-Latinoamericana (EUROLAT) a pesar de la parálisis del diálogo birregional. Además, subrayó que ambas regiones son favorables a una globalización con normas. Por ello, planteó que las relaciones birregionales pueden servir para: i) avanzar hacia una globalización regulada, basada en normas, pero también inclusiva, y levantada siempre sobre sociedades abiertas; ii) proyectar el papel pionero de América Latina de cara al cambio climático, en virtud de las fuentes que posee para construir tecnología verde, y iii) evitar caer en la lógica de un mundo bipolar. A estos puntos se une el refuerzo institucional con que la UE puede dotar a la región, como socio ideal, para combatir la corrupción y, por ende, generar un mayor espacio de seguridad jurídica.

Más allá del ámbito interestatal, Nahuel Oddone, del Instituto Social del Mercosur, incidió en el papel de los actores locales y regionales en la renovación del diálogo birregional, cuya naturaleza multisectorial se abre a las capacidades de dichos agentes. De hecho, en cuanto instrumentos de cooperación descentralizada y transfronteriza, su tarea ha resultado clave en materia de salud durante la pandemia, incluso en una región como la latinoamericana, en la que la internacionalización de los sistemas locales no cuenta con financiación específica. A futuro, y habida cuenta de la creciente importancia del intercambio de buenas prácticas en las redes de ciudades, convendría contar con su concurso para una gobernanza más efectiva, que además establezca diálogos multinivel en los que se incorporen el sector privado y la sociedad civil.

Desde el punto de vista de la sociedad civil, la directora de programas para América Latina de Oxfam Intermón, Andrea Costafreda, apeló al mayor compromiso que la ciudadanía europea debe exigir a la UE en términos de legitimidad. Si la UE presume de proveer bienes globales, como la salud, y promover la transformación social y verde, debe hacerlo plena e íntegramente. Sin embargo, las cifras de donaciones de vacunas, aun siendo loables, no presentan un buen desempeño: tan solo se ha donado un 14% de las dosis comprometidas a los países más afectados. Por si fuera poco, la recuperación socioeconómica en América Latina va a ser muy desigual, y va a ir en detrimento de las clases medias más vulnerables, lo que puede desencadenar fuertes estallidos sociales.

Por ello, propuso lanzar un programa análogo al de *NextGeneration* en la región, además de profundizar en las siempre postergadas reformas fiscales, que graven realmente a la riqueza. Igualmente, habría que hablar, más que de “recuperación” de una “transformación verdaderamente justa”, sin perder de vista que ni la digitalización ni la transición verde generan automáticamente mayor cohesión social. Igualmente, y ante el desprestigio de los partidos políticos que reflejan con regularidad encuestas como el informe del Latinobarómetro de 2021, propuso invertir en la institucionalización de liderazgos.

Finalmente, desde el ángulo empresarial, Juan Manuel Rodríguez, de Iberdrola, sin dejar de admitir la amplitud de la crisis socioeconómica —como se refleja en el hecho de que en América Latina la recuperación pueda postergarse hasta siete años—, hizo hincapié en la economía del futuro. Así, esta se puede desdoblar en dos planos: i) la imprescindible inversión en activos sostenibles, cuyos rendimientos van más allá de la estricta continuidad del negocio de que se trate y ii) la posibilidad de que los empleos tecnológicos generen millones de puestos de trabajo. Ahora bien, es igualmente indispensable desenvolverse en entornos de estabilidad social, contar con marcos regulatorios bien definidos, e impulsar sistemas fiscales que favorezcan el paso del empleo de energías fósiles a fuentes renovables.

4ª sesión. Cooperación avanzada y Agenda 2030 en América Latina: actores, modalidades y gobernanza. Instrumentos innovadores, cooperación Sur-Sur, triangular y financiera

En la apertura de la cuarta mesa, Eva del Hoyo, directora de la Dirección General de Políticas de Desarrollo Sostenible, incidió en las propuestas de carácter

técnico que España debe trasladar a la UE para que en esta se incremente el interés, en términos de cooperación, hacia América Latina. Para ello, partió del bagaje que acumula España, que le permite proponer instrumentos y modalidades que desbordan los esquemas tradicionales de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD). De hecho, el mensaje de fondo del “nuevo contrato social”, que anida tras la meta de la “triple transición”, apela al “cómo” se hace cooperación, esto es: al replanteamiento de metodologías ligadas a la cooperación avanzada e, incluso, a la cooperación diferenciada que ejemplifican los Marcos de Asociación País (MAP). En ellos, precisamente, se apuesta por una cooperación al desarrollo —ejercida regularmente por España en la región— que escucha, que dialoga, que aprende y que da voz a los requerimientos reales de la sociedad.

En la misma línea, Marisa Ramos, profesora de Ciencia Política de la Universidad Complutense de Madrid, insistió en la relevancia de la Cooperación Española para América Latina, habida cuenta del deterioro de su modelo democrático, reflejado en múltiples indicadores. Este, resaltó, es un reto que hay que afrontar en su dimensión institucional y en términos de políticas públicas, poniendo de manifiesto cómo los pactos y nuevos contratos sociales son un desiderátum hacia los que sin duda hay que dirigirse, aunque a menudo se hace sin buenos mimbres.

En ese sentido, la Cooperación Española puede aportar: i) presencia continuada y confiable, puesto que es un agente que no se va y no se ha ido, a pesar de los altibajos presupuestarios y las reorientaciones a otras regiones; ii) “oportunistista”, en el mejor sentido (de pertinencia), que sabe encontrar por su experiencia los espacios necesarios para trabajar; iii) capacidad de entablar cooperación e interacción entre actores y establecer alianzas, a través de las embajadas, así como por la labor técnica y de base mantenida durante años; y iv) orientación hacia la gobernanza, por su experiencia con gobiernos y sociedad civil, en el ámbito de Administración pública, gobiernos locales y el buen gobierno.

Bien es cierto que, sin perjuicio de lo acometido en cuestiones de fortalecimiento institucional y de gestión pública, el trabajo ha sido menos intenso en materia de procesos electorales, participación, partidos políticos o representación; asuntos en los que se podría profundizar en un futuro. Es más, la Cooperación Española parece haber perdido en parte su condición de “referente” en los últimos años, de modo que, más que lo que esta cooperación desee transmitir, se trata de atender a qué se espera, sin necesidad por ello de acudir a recursos

adicionales. Cabe recordar el apoyo del Consejo Económico y Social (CES) en materia de diálogo social, que, con pocos recursos, causó mucho impacto político, por lo que se sugiere que quizás convendría recuperarlo, máxime por la capacidad de diálogo perdida.

Por su parte, la economista y experta en desarrollo Cristina Xalma puso el foco en la cooperación Sur-Sur y Triangular, por cuanto constituye una modalidad rica y compleja, plenamente alineada con los cambios de paradigma que propone la Agenda 2030, y de la que se puede aprender a la hora de concertar respuestas a problemas compartidos, así como por su capacidad para ir sumando a distintos actores. Cristina Xalma subrayó el valor agregado que comporta esta modalidad al configurar una cooperación eminentemente técnica, centrada en el fortalecimiento de capacidades, lo que permite a su vez ser mucho más multidimensional. La cooperación triangular, de hecho, y ante la emergencia de problemas ineludiblemente globales, está más preparada para formular soluciones conjuntas, sin perder el vínculo con el aspecto territorial y local; además, se trata de una modalidad basada en la horizontalidad, es decir, en el diálogo entre iguales, de mutuo aprendizaje, que articula un esfuerzo vertebrador entre las partes involucradas.

Desde este mismo enfoque, que acentúa el alcance del intercambio de conocimientos, el doctor en Psicología Social e investigador de la Universidad Complutense de Madrid Simone Belli se centró en la repercusión de los programas de cooperación científica y cultural euro-latinoamericanos, a luz de las enseñanzas extraídas en el proyecto EU-LAC Focus, “Darle enfoque a la dimensión cultural, científica y social de las relaciones UECELAC”, realizado bajo el programa Horizonte 2020. Su ponencia reafirmó la estabilidad y solidez de las redes de investigación —avalada en la magnitud de las cifras de movilidad académica y de producción científica— que la UE mantiene con múltiples universidades e instituciones de Argentina, Brasil, Chile y Colombia. No obstante, quiso enfatizar en la necesidad de incorporar a estas redes a países más pequeños, de Centroamérica o de la región andina, como desde 2015 refleja el caso de Ecuador. De cara al futuro, se enumeraron los principales desafíos a afrontar: aumentar los fondos de investigación destinados a proyectos birregionales; impulsar políticas de ciencia abierta —que garanticen el acceso universal a los resultados de las investigaciones—; atender especialmente aquellas iniciativas que incorporen una aplicación y un impacto social, y fortalecer la implicación del sector privado, de acuerdo con el modelo de innovación de la “triple hélice” (empresas, universidad, gobierno).

5ª sesión. Cooperación avanzada y Agenda 2030 en América Latina: financiación, políticas e instrumentos de cooperación de España

En la primera ponencia de la última sesión, a cargo de Rita da Costa, analista del Centro de Desarrollo de la OCDE, se recordó que la AOD representa menos del 1% del PIB de América Latina y el Caribe, y que por tanto es necesario profundizar en la mirada multidimensional e integradora que plantea la noción de “desarrollo en transición”. Aunque esta aproximación no es nueva en su conceptualización, sí lo es en la medida en que se precisan nuevas herramientas; de ahí que, junto con la UE y la CEPAL, el Centro de Desarrollo de la OCDE lleve tiempo explorando nuevas métricas que puedan subsanar las lagunas que padecen los indicadores ligados al PIB. Para ello, se están integrando marcos y métricas del bienestar en todo el ciclo de políticas públicas: desde la definición de agendas, pasando por la formulación de políticas, su implementación y su evaluación. Sin embargo, todo ello, tal y como se planteó, hay que acompañarlo de agendas nacionales conectadas con las agendas multilaterales, así como promoviendo los esfuerzos regionales de cooperación.

Por su parte, Tobias Jung, director de Estrategia de la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP), expuso las novedades que ha supuesto la activación del instrumento de cooperación “Europa Global” (*Global Europe*, conocido antes como NDICI, por sus siglas en inglés: el instrumento para la vecindad, el desarrollo y la cooperación internacional). El ponente recordó que, pese al incremento en un 4% de los instrumentos de cooperación con carácter geográfico en el periodo 2021-2027, América Latina recibirá un 15% menos que en el marco presupuestario 2014-2020. Con todo, hay margen para que la UE refuerce las alianzas con América Latina y contribuya a su desarrollo, siempre que se aplique el enfoque de *policy first*: una perspectiva articulada sobre el diálogo de políticas, a partir de valores compartidos y de la alianza entre Administraciones públicas, que prioriza el impacto de la cooperación técnica y financiera. En este sentido, puede ser especialmente útil recurrir a las iniciativas “Equipo Europa” (*Team Europe*), que surgieron en el marco de la pandemia como un mecanismo de trabajo coordinado entre la Comisión y los Estados miembros, y que han adquirido vocación de permanencia. Para América Latina, “Europa Global” consta de tres ventanillas: panamericana, América Central, y Caribe y, entre sus novedades, destaca el apoyo a nuevos pactos sociales, por medio de la cohesión social y el Estado de derecho, que, justamente, constituyen elementos distintivos de un espacio de valores compartidos.

Respecto a estos cambios en la cooperación europea, Jorge de la Caballería, de la Dirección General de Asociaciones Internacionales de la Comisión Europea, resaltó igualmente el cambio cualitativo y cuantitativo que supone la participación del sector privado y de instituciones financieras a través del Fondo Europeo para el Desarrollo Sostenible plus (FEDS+). Los 785 millones para el FEDS+ (instrumento de financiación mixto o de *blending*) aportan capacidad de apalancamiento, ya que se estima que por cada euro vía subvención se obtienen 27 de préstamo. Además, la facilidad de inversión que antes regía para América Latina (LAIF), por un lado, y el Caribe (CIF), por otro, pasa a ser una única (LACIF), lo que facilita y agiliza la gestión interna, así como las sinergias para la relación birregional.

Por último, M.^a Ximena Durán, ejecutiva senior en CAF - Banco de Desarrollo de América Latina, insistió en el papel clave que ha de jugar la banca multilateral ante la “triple transición” y, en el caso particular de CAF, en el relanzamiento de las relaciones entre la UE y América Latina. Así, su responsabilidad ya no puede limitarse a tomar medidas contracíclicas o de mitigación de los fallos del mercado, cuando la situación lo exige, y así ha vuelto a ser el caso tras la declaración de la pandemia. Siendo ello imprescindible, de lo que se trata ahora es de acompañar el proceso de transformación energética y ecológica, invirtiendo en proyectos convenientemente diseñados en respeto al medio ambiente, mediados por la tecnología y que, por descontado, tendrán que estar estrictamente sujetos a procesos de rendición de cuentas. Solo así se puede garantizar la confianza mutua entre ciudadanía, instituciones financieras e instituciones públicas.

Sesión de clausura y conclusiones

En la mesa de clausura, Antón Leis, director de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), subrayó que, en estos momentos, los intereses y valores de ambas regiones están más alineados que nunca. E indicó que se ha abierto una gran oportunidad de poner a América Latina en el mapa, confirmando que esta es una de las grandes prioridades de la Cooperación Española. En ese sentido, no dejó de señalar el compromiso de España con la cooperación al desarrollo, y con América Latina en particular, y destacó tres prioridades: transición verde y justa, salud global, y democracia y gobernanza, con nuevos contratos sociales que sitúen en el centro de sus pro-

cesos las reformas fiscales. Finalmente, el director de la Fundación Carolina, además de los agradecimientos correspondientes, enumeró algunas de las principales ideas que se plantearon en el transcurso del seminario:

1. La necesidad de impulsar una arquitectura internacional de la gobernanza de la salud.
2. La importancia de repensar qué entendemos por desarrollo, a partir de enfoques más afinados que recojan las distintas gradaciones en términos de bienestar, en particular en América Latina, rescatando una frase especialmente sintomática: “mirábamos el PIB y no mirábamos el Latinobarómetro”.
3. La reflexión sobre el momento político en América Latina interpretado en clave de “coyuntura crítica”, con derrotas de oficialismos, aspiraciones corptoplacistas de relevo e insatisfacción con las élites, sumado a ejecutivos con poco apoyo parlamentario y problemas de gobernabilidad evidente.
4. La necesidad de cooperar y fortalecer el diálogo político para ampliar los márgenes de autonomía, con mención a la denominada “Doctrina Borrell”, en aras de que la UE y América Latina no queden atrapadas entre EE.UU. y China. Es decir: pugnar por narrativas que tengan implicación en las agendas societales (y no solo estratégicas).
5. La necesidad de una recuperación transformadora —dando renovada vigencia al “desarrollo en transición”, y abordando las trampas del desarrollo—, recordando que la transición digital es el medio para una necesaria transformación productiva.
6. La importancia de integrar las agendas ambientales, y reconocer los importantes activos que tiene la región (como sumideros de carbono, por ejemplo).
7. La relevancia de subrayar la dimensión de género y el impacto diferenciado de la pandemia que ha tenido entre las mujeres, en múltiples dimensiones donde se aprecian las brechas (laborales, socioeconómicas, domésticas, educativas, etc.). Es preciso enfatizar en el empoderamiento de las mujeres como sujeto de cambio.

8. La necesidad de formular narrativas renovadoras, con prioridades societales, como aspecto fundamental para las alianzas a reforzar.
9. El reconocimiento y llamado de la Cooperación Española a acelerar el esfuerzo de reforma, de capacidades, y de recuperación de recursos, innovación, así como al papel de España en la próxima presidencia del Consejo de la UE en el año 2023.
10. La importancia de renovar la arquitectura multilateral, muy necesitada de reformas. Se requiere una cooperación más horizontal, con un mejor y mayor debate y un diálogo de políticas que inserte recursos en estrategias más omnicomprendivas, destacándose la importancia de los aprendizajes y la innovación.

Relación de autoras y autores

Rita da Costa

Analista política en la Oficina del director del Centro de Desarrollo de la OCDE. Se incorporó a la OCDE en noviembre de 2007, tras haber trabajado en la Misión Permanente de España ante la OMT / UNCTAD en Ginebra como Joven Profesional del ICEX (programa del Ministerio de Industria de Turismo y Comercio Exterior de España). Licenciada en Economía por la Universidad de Salamanca, es máster en Comercio Internacional por la Sorbona (París I).

Arantza Gómez Arana

Senior Lecturer de Relaciones Internacionales en la Northumbria University. Ha sido profesora en varias universidades del Reino Unido y, en 2015, fue profesora invitada en la Universidad de Bamberg (Alemania) como parte del programa de movilidad Erasmus+. Actualmente es miembro del Comité Electo de la University Association for Contemporary European Studies (UACES) (2019-2022). Anteriormente fue co-organizadora del Grupo de Trabajo de Seguridad Europea de la British International Studies Association (BISA) (2018-2020).

Tobias Jung

Director de Estrategia y Comunicación de la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP). Cuenta con una experiencia profesional de más de 15 años en programas de cooperación de la Unión Europea. Ha publicado numerosos artículos sobre eficacia y calidad del desarrollo, así como sobre el conocimiento del sector público en la cooperación

internacional. Ha sido responsable de la oficina de la Cooperación Española en Bruselas y ha coordinado diferentes unidades en la sede de la FIIAPP en Madrid. Licenciado en Ciencias Regionales de América Latina por la Universidad de Colonia, cuenta con un Máster de Estudios Internacionales de la Escuela Diplomática.

Sebastián Nieto Parra

Doctor en Economía de Sciences Po París. Es jefe para América Latina y el Caribe del Centro de Desarrollo de la OCDE. Está a cargo del informe *Latin American Economic Outlook* (LEO), de los estudios multidimensionales sobre América Latina y del reporte *Estadísticas Tributarias de América Latina y el Caribe*. Ha trabajado como economista sénior para América Latina en el Grupo Santander y fue funcionario del Banco Central y del Ministerio de Hacienda de Colombia. Completó sus estudios de posgrado en economía en Sciences Po París y Toulouse School of Economics (Francia).

Marisa Ramos

Profesora Titular de Ciencia Política y de la Administración en la Universidad Complutense de Madrid (UCM). Especialización en Gobernanza Democrática en América Latina. Investigadora en 13 proyectos de investigación (cuatro como Investigadora Principal, IP) y en diversos contratos, y autora de numerosas publicaciones sobre instituciones y desarrollo en América Latina. Ha trabajado en instituciones públicas de gestión de la cooperación al desarrollo: en la AECID, en la Conferencia de Ministros de Justicia de Iberoamérica (COMJIB) y en el Programa Europeo EUROsociAL+, gestionado por la FIIAPP. Actualmente es asesora del Vicerrectorado de Relaciones Internacionales y Cooperación de la UCM en temas de cooperación al desarrollo. Codirectora del Máster de “Cooperación Internacional y Políticas Públicas para la Agenda 2030” e IP del Proyecto “Articulación de agendas globales y agendas nacionales: el proceso de implementación de la Agenda 2030 en Europa y América Latina”.

Martín Rivero

Graduado en Ciencia Política por la Universidad de la República de Uruguay y Máster en Desarrollo y Políticas Públicas por el Institute of Social Studies (ISS)

de La Haya, Holanda. Fue director ejecutivo de la Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional (AUCI) durante la presidencia de José Mujica entre 2010 y 2015, y secretario ejecutivo del PIFCSS. Ha sido funcionario y consultor para diversas instituciones de cooperación y organismos internacionales como el PNUD, UNICEF e IDRC. Desde el año 2015, es el coordinador del Área de Cohesión Social y Cooperación Sur-Sur de la SEGIB.

Érika M. Rodríguez Pinzón

Doctora en Relaciones Internacionales, es investigadora del Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI) de la Universidad Complutense de Madrid y coordinadora de América Latina en la Fundación Alternativas. Socióloga por la Universidad Nacional de Colombia (2000). Ha realizado, entre otros, cursos de posgrado en el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales; en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales; en el Banco Interamericano de Desarrollo, y en la London School of Economics. Ha sido investigadora visitante en las universidades de Carleton, Copenhague y Nacional de Colombia.

José Antonio Sanahuja

Doctor en Ciencias Políticas por la Universidad Complutense, con premio extraordinario, y M.A. en Relaciones Internacionales por la Universidad para la Paz de Naciones Unidas. Director de la Fundación Carolina, es Catedrático de Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid y profesor de la Escuela Diplomática. Desde abril de 2020 es Asesor Especial para América Latina y el Caribe del alto representante para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea y vicepresidente de la Comisión Europea, Josep Borrell (ad honorem). Ha sido investigador del Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI) y Robert Schuman Fellow del Instituto Universitario Europeo de Florencia. Ha trabajado con la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y la Federación Internacional de Cruz Roja, y ha sido investigador o consultor de la Comisión y el Parlamento Europeo, el PNUD, la SEGIB, la Fundación EU-LAC, y distintas ONG. En dos periodos distintos ha sido vocal experto del Consejo de Cooperación al Desarrollo (Órgano consultivo del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación). Ha sido también miembro del Patronato de Oxfam Intermón. Tiene un amplio historial de publicaciones sobre relaciones internacionales,

política exterior y de cooperación española y de la Unión Europea, y regionalismo e integración en América Latina.

Ana Sojo

Consultora independiente. Experta en protección social en salud y pensiones, cohesión social, políticas de cuidado y contra la pobreza, y desigualdad. Doctora en Ciencias Económicas y Sociales, y Máster en Sociología por la Universidad Libre de Berlín. Entre mayo de 1989 y enero de 2016 fue funcionaria de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), donde fue coautora y coordinadora de diversas publicaciones institucionales. Entre 1981 y 1988 fue profesora e investigadora del Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas, y directora de la Maestría Centroamericana en Sociología en la Universidad de Costa Rica. Es autora y coautora individualizada de numerosos libros y artículos especializados. Entre sus publicaciones recientes se cuentan: *Protección social en América Latina. La desigualdad en el banquillo* (2017), Libros de la CEPAL n° 143; “Pandemia y/o pandemónium: encrucijadas de la salud pública latinoamericana en un mundo global” (2020), *Documentos de Trabajo* n° 37 (2ª época), Fundación Carolina; “Lecciones de América Latina. Desafíos para la reforma pensional en Colombia” (2019), en C. López (ed.): *La reforma pensional en Colombia. El debate pendiente. Lecciones de América Latina*, Banco de la República; “La cohesión social democrática como guía de las políticas públicas: una perspectiva conceptual y metodológica renovada” (2019), Serie aprendizajes en cohesión social, Colección Eurosocietal n° 1; “Social Protection in Latin America: Toward Universalism and Redistribution” (2018), en J. A. Ocampo y J. Stiglitz: *The Welfare State Revisited*, Columbia University Press; o “La cohesión social democrática, brújula indispensable en una época de desconcierto” (2017). Ha colaborado en el capítulo sobre “Desigualdad y progreso social” del The International Panel on Social Progress (IPSP) presidido por Amartya Sen; y en el libro *Rethinking Society for the 21st Century. Report of the International Panel on Social Progress*, publicado en 2018 por Harvard University Press.

Francisco J. Verdes-Montenegro

Doctor en Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales por la Universidad Complutense de Madrid, reconocido con el Premio Extraordinario por su tesis centrada en la dimensión de seguridad regional en la Unión de Naciones Sura-

americanas (UNASUR, 2010-2017). Cuenta con una década de experiencia como investigador del Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI-UCM), y su área de especialización es América Latina y el Caribe, con líneas de investigación que giran en torno a las cuestiones de paz, seguridad y desarrollo. Asimismo, cuenta con experiencia como asesor parlamentario y gubernamental. En la actualidad es investigador en el área de Estudios y Análisis de la Fundación Carolina.

Cristina Xalma

Doctora en Economía Internacional y Desarrollo por la Universidad de Barcelona (UB), combina su actividad como investigadora con la de docente. En ambas facetas, su campo de especialización abarca temas relacionados con el desarrollo, la cooperación y América Latina. Desde el año 2007, es la responsable del Informe de la Cooperación Sur-Sur y Triangular en Iberoamérica que anualmente edita la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB). En este mismo ámbito, colabora activamente con el Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur (PIFCSS) en la generación de instancias clave para el desarrollo del marco conceptual y metodológico en torno a la Cooperación Sur-Sur y Triangular.

Ante la reactivación de las relaciones birregionales América Latina-Unión Europea, y con la mirada puesta en la presidencia española de la UE de 2023, este volumen ha reunido distintas voces de especialistas del espacio eurolatinoamericano para aportar conocimiento experto, suscitar el debate y formular propuestas para la acción. Parte de esas reflexiones se presentaron en el seminario internacional organizado por la Fundación Carolina, con los auspicios de la Fundación del Instituto de Crédito Oficial (Fundación ICO), que se celebró en la Casa de América de Madrid los días 30 de noviembre y 1 de diciembre de 2021. Del extraordinario nivel de reflexión y propuesta de dicha reunión dan cuenta los capítulos de este volumen.

