

(CO)CONSTRUYENDO UNA AGENDA ESTRATÉGICA PARA LAS AMÉRICAS



(CO)CONSTRUYENDO UNA AGENDA ESTRATÉGICA PARA LAS AMÉRICAS

(CO)CONSTRUYENDO UNA AGENDA ESTRATÉGICA PARA LAS AMÉRICAS

Aviso legal

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

Primera edición: abril 2023

D.R. © 2023, El Colegio de México, A.C.

Carretera Picacho Ajusco 20, Ampliación Fuentes del Pedregal,

Delegación Tlalpan 14110, Ciudad de México, México.

www.colmex.mx

EL COLEGIO DE MÉXICO

Presidenta

Silvia Elena Giorguli Saucedo

Secretario General

Vicente Ugalde Saldaña

Coordinadora General Académica

Ana Covarrubias Velasco

Secretario Académico

Patricio Solís Gutiérrez

Secretario Administrativo

Adrián Rubio Rangel

Agradecimientos

Este documento fue posible gracias al apoyo de múltiples instancias y personas entre los que destaca la Fundación Ford que hizo viable financieramente este proyecto y estuvo siempre presente con ideas, sugerencias y retroalimentación a lo largo de todo el proceso. También agradecemos a los académicos, activistas, empresarios, expertos, periodistas, diplomáticos, funcionarios públicos y representantes de organismos regionales, que apoyaron con insumos, conocimiento y críticas constructivas para la realización y ejecución de este proyecto. Gracias a sus valiosas colaboraciones fue posible alcanzar el objetivo de contar con un documento plural. Sin duda, el trabajo colaborativo y multidisciplinario es el camino para construir una nueva hoja de ruta para las Américas.

CRÉDITOS

Coordinación del proyecto

Sandra Borda • Universidad de los Andes
Ana Covarrubias • El Colegio de México
Jean Marie Chenou • Universidad de los Andes
Guadalupe González González • El Colegio de México
Juan Cruz Olmeda • El Colegio de México
Juan Gabriel Tokatlian • Universidad Torcuato Di Tella
Carla Yumatle • Universidad de Torcuato Di Tella

Coordinación del documento

Guadalupe González González • El Colegio de México
Juan Cruz Olmeda • El Colegio de México

Comité de redacción

Guadalupe González González • El Colegio de México
Luis Herrera-Lasso • Grupo Coppan
Carlos Luján • Universidad de la República
Juan Cruz Olmeda • El Colegio de México

Autores/as de notas de investigación temáticas

Gabriela Benza • Universidad Nacional de Tres de Febrero
Alexandra Castro • Universidad Externado de Colombia
Matías Franchini • Universidad del Rosario
Luciana Gandini • Universidad Nacional Autónoma de México
Gabriel Kessler • Universidad Nacional de San Martín
Federico Merke • Universidad de San Andrés
Isidro Morales • Latin American Policy
Gino Pauselli • Universidad de Pennsylvania
Julieta Suárez-Cao • Pontificia Universidad Católica de Chile
Eduardo Viola • Universidade de São Paulo

Expertos participantes en talleres

Ramiro Albrieu • Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento
Alexander Aleinikoff • Zolberg Institute
Ximena Andión • Fundación Ford
Jean-Philippe Antolin • Organización Internacional para las Migraciones
Lina Arroyave • DeJusticia
Martha Bárcena • Embajadora Eminente • Servicio Exterior Mexicano
Daniel Berlin • Comité Internacional de Rescate
Bruno Binetti • Diálogo Interamericano
Adrián Bonilla • Fundación EU-LAC
Élodie Brun • El Colegio de México
Stephanie Burgos • Oxfam
Báltica Cabieses • Universidad del Desarrollo
Oscar Javier Calderón • Red Jesuita con Migrantes América del Sur
Marcia Carmo • periodista
Enrique Cárdenas • Centro de Estudios Espinosa Yglesias

Ivette Castilla • Universidad de los Andes
Manuel Ángel Castillo • El Colegio de México
Pablo Ceriani • Universidad Nacional de Lanús
Óscar Chacón • Alianza Américas
Javier Ciurlizza • Fundación Ford
Michael Cohen • The New School
Carlos Costa Ribeiro • Universidad del Estado de Río de Janeiro
Lara Duboscq • Universidad Torcuato Di Tella
Steve Dudenhofer • Asociación Ak' Tenamit
Luisa Feline Freier • Universidad del Pacífico
Leonardo Figueroa Helland • The New School
Janaína Figueredo • Periodista
Alejandro Frenkel • Universidad Nacional de San Martín
Sakiko Fukuda-Parr • The New School
Enrique García • ex Presidente Ejecutivo del CAF-Banco de Desarrollo de América Latina
Dario Ghilarducci • Universidad de los Andes
Silvia Giorguli • El Colegio de México
José Ángel Gurría • ex Secretario General de la OCDE
Daniela R. Gutiérrez • Yo planto un arbolito
Claude Heller • Embajador Eminente de México, Servicio Exterior Mexicano
Carlos Heredia • Centro de Investigación y Docencia Económicas
Luis Herrera-Lasso • Grupo Coppan
Mónica Hirst • Universidad del Estado de Río de Janeiro
Peter Hoffman • The New School
Jimena Hurtado • Universidad de los Andes
Anakaren Iniestra • El Colegio de México
José Miguel Insulza • ex Secretario General de la OEA
Carolina Jiménez Sandoval • The Washington Office on Latin America
Mijael Kaufman • Consciente Colectivo
Alejandra S. Kern • Universidad Nacional de San Martín
Alice Krozer • El Colegio de México
Gretchen Kuhner • Instituto para las Mujeres en Migración
Thomas Legler • Universidad Iberoamericana
Paula Litvachky • Centro de Estudios Legales y Sociales
Ana María Mahecha • Universidad de los Andes
Bernabé Malacalza • Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas
Luis Maira • ex Secretario Ejecutivo del Consejo de Relaciones Internacionales de América Latina
Juliana Martínez • Universidad de Costa Rica
Nain Martínez • El Colegio de México
Claudia Masferrer • El Colegio de México
Marcelo Medeiros • Universidad de Columbia
Fabricio Meier • Universidad de los Andes
Elizabeth Möhle • Universidad Nacional de San Martín
Mark Minneboo • Plastic Oceans Chile
Luisa Montes • Ecovalores
Florencia Montal • Universidad Torcuato Di Tella
Rodrigo Morales • Embajada de México en Chile
Carolina Moreno • Universidad de los Andes
Luicy Pedroza • El Colegio de México

Gisela Pereyra Doval • Universidad Nacional de Rosario
Carlos A. Pérez Ricart • Centro de Investigación y Docencia Económicas
Juan Pablo Prado Lallande • Universidad Autónoma de Puebla
Alfonso Enrique Ramos • Ajuves
Javier Ramírez • Universidad de los Andes
Lucía Ramírez • DeJusticia
Erika Rodríguez Pinzón • Universidad Complutense de Madrid
Thiago Rodrigues • Universidade Federal Fluminense
Rafael Rojas • El Colegio de México
Carlos Romero • Universidad Central de Venezuela
Amaru Ruiz • Fundación del Río
Miguel Ruiz Cabañas • Tecnológico de Monterrey
Roberto Russell • Universidad Torcuato Di Tella
Agustín Salvia • Universidad Católica Argentina
Natalia Saltalamacchia • Instituto Tecnológico Autónomo de México
Gabriela Sánchez • Instituto Mora
Landy Sánchez • El Colegio de México
Ana María Sanjuan • CAF-Banco de Desarrollo en América Latina y el Caribe
Jorge Schiavon • Centro de Investigación y Docencia Económicas
Sally Schuster • Fundación Ford
Andrew Selee • Migration Policy Institute
Nidhi Srinivas • The New School
Hayley Stevenson • Universidad Torcuato Di Tella
Arlene B. Tickner • Universidad de los Andes
María Celia Toro • El Colegio de México
Carolina Urrego • Universidad de los Andes
Jimena Valdez • King's College London
Juan Gabriel Valdés • Embajador de Chile en Estados Unidos
Inge Valencia • Universidad Icesi
Anaíd Velasco • Mexican Center for Environmental Law
Alicia Williner • Comisión Económica para América Latina y el Caribe
Allison Wolf • Universidad de los Andes
Julieta Zelicovich • Universidad Nacional de Rosario
Mauricio Zenteno • Punto Circular
Beatriz Zepeda • El Colegio de México

Asistente de investigación

Anakaren Iniestra • El Colegio de México

Análisis del discurso

Vanessa Arvizu

Diseño y formación

Nieves Danae

Traducción al inglés

Quentin Pope

Revisión editorial

Diana Goldberg

Administración

Mónica Vargas

ACRÓNIMOS

100K CLIMA	Alianza 100K para Acción Climática
ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
AFOLU	Agriculture, Forestry, and Other Land Use (Agricultura, silvicultura y otros usos del suelo)
AIE	Agencia Internacional de Energía
AILAC	Alianza Independiente de América Latina y el Caribe
ALBA	Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América
ALC	América Latina y el Caribe
AN	América del Norte
AOSIS	Alliance of Small Island States (Alianza de Pequeños Estados Insulares)
AP	Alianza del Pacífico
APEP	Americas Partnership for Economic Prosperity (Alianza para la Prosperidad Económica en las Américas)
ARU	Actives Recovery Unit (Unidad de Recuperación de Activos)
ASEAN	Asociación de Naciones del Sudeste Asiático
BAII	Banco Asiático de Inversión e Infraestructura
BASIC	Brasil, Sudáfrica, India y China
BDC	Banco de Desarrollo del Caribe
BCIE	Banco Centroamericano de Integración Económica
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
BPC	Billones de Pies Cúbicos
BRICS	Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica
CAF	Corporación Andina de Fomento, Banco de Desarrollo de América Latina
CAM	Cumbre de las Américas
CAN	Comunidad Andina de Naciones
Caricom	Caribbean Community (Comunidad del Caribe)
CBP	u.s. Customs and Border Protection (Aduanas y Protección Fronteriza de Estados Unidos)
CDB	Caribbean Development Bank (Banco del Caribe de Desarrollo)
CEAR	Comisión Española de Ayuda al Refugiado
CEDLAS	Centro de Estudios Distributivos Laborales y Sociales
Cepal	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CELAC	Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
CIR	Comité Internacional de Rescate
CMNUCC	Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático
Colmex	El Colegio de México
Comar	Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados
Conama	Consejo Nacional del Medio Ambiente
Conicet	Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas
COP	Conferencia de las Partes
CPB	Customs and Border Protection (Servicio de Aduanas y Protección Fronteriza de los Estados Unidos de América)
CRM	Conferencia Regional sobre Migración
CVC	Comunidad Virtual de Cumbres
ECC	Enfoque del Compromiso Climático
EPA	United States Environmental Protection Agency (Agencia de Protección Ambiental de Estados Unidos)

EE.UU.	Estados Unidos de América
ENR	Evaluación Nacional de Riesgo
FAO	Food and Agriculture Organization (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura)
FARC	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia
FEM	Foro Económico Mundial
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
FPNU	Fondo de Población de las Naciones Unidas
GEI	Gases de efecto invernadero
GRIC	Grupo de Revisión de la Implementación de Cumbres
GNL	Gas Natural Licuado
GTCC	Grupo de Trabajo Conjunto de Cumbres
HRP	Humanitarian Response Plan (Programa de Respuesta Humanitaria)
IDMC	Internal Displacement Monitoring Centre (Centro de Monitoreo sobre el Desplazamiento Interno)
IICA	Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura
ILPES	Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social
INM	Instituto Nacional de Migración
IPEF	Indo-Pacific Economic Framework for Prosperity (Marco Económico del Indo-Pacífico para la Prosperidad)
IRC	International Rescue Committee (Comité Internacional de Rescate)
ITAM	Instituto Tecnológico Autónomo de México
LAPOP	Latin American Public Opinion Project (Proyecto de Opinión Pública de América Latina)
LMC	Ley de Microprocesadores y Ciencia
LRI	Ley de Reducción de la Inflación
MBD	Model-based definition
Mercosur	Mercado Común del Sur
MIRPS	Marco Integral Regional para la Protección y Soluciones
MPI	Migration Policy Institute (Instituto de Política Migratoria)
MPP	Migrant Protection Protocols (Protocolos de protección al migrante)
NDC	Nationally Determined Contributions (Contribuciones determinadas a nivel nacional)
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
ODP	Operational Data Portal (Portal de datos operativos)
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OEA	Organización de los Estados Americanos
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
OIT	Organización Internacional del Trabajo
Olade	Organización Latinoamericana de Energía
OMC	Organización Mundial del Comercio
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONG	Organizaciones no gubernamentales
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OPEP	Organización de Países Exportadores de Petróleo
OPS	Organización Panamericana de la Salud
OXFAM	Oxford Committee for Famine Relief (Comité de Oxford de Ayuda contra el Hambre)
PACC 2030	U.S.-Caribbean Partnership to Address the Climate Crisis 2030 (Sociedad EE.UU. -Caribe para Abordar la Crisis Climática 2030)
PEA	Población económicamente activa
PEP	Permiso Especial de Permanencia
PIB	Producto interno bruto

PIDA	Programa Interamericano de Datos Abiertos
PISA	Programa Internacional de Evaluación de los Alumnos
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PMM	Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PTP	Permiso Temporal de Permanencia
Promeca	Programa Regional sobre Migración en Mesoamérica y el Caribe
R4V	Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela
RELAC	Renewables in Latin America and the Caribbean (Energía Renovable para América Latina y el Caribe)
RMRP	Regional Refugee and Migrant Response Plan (Plan de Respuesta Regional para Migrantes y Refugiados)
SICA	Sistema de la Integración Centroamericana
Sisca	Sistema de Seguimiento de las Cumbres de las Américas
STCA	Safe Third Country Agreement (Acuerdo de Tercer País Seguro)
T-MEC	Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá
TNS	The New School
TPS	Temporary Protection Status (Permisos Temporales de Protección)
UNAM	Universidad Nacional Autónoma de México
Unasur	Unión de Naciones Suramericanas
UNESCO	United Nations Education, Science and Culture Organization (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura)
Uniandes	Universidad de los Andes
UNICEF	United Nations International Children’s Emergency Fund (Fondo Internacional de las Naciones Unidas para la Infancia)
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura)
UNODC	United Nations Office on Drugs and Crime (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito)
UR	Universidad del Rosario
USDA	United States Department of Agriculture (Departamento de Agricultura de los Estados Unidos)
USP	Universidad de São Paulo
UTDT	Universidad Torcuato Di Tella
WOLA	Washington Office on Latin America (Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos)
WWF	World Wildlife Fund (Fondo Mundial de la Naturaleza)

ÍNDICE

Presentación	17
Ideas fuerza para un futuro común	20
PRIMERA PARTE	
¿Dónde estamos en materia de diálogo en las Américas? Una mirada transversal desde lo intergubernamental, lo societal y lo transnacional	
1. ¿Qué lecciones dejó la IX Cumbre de las Américas? Alcances y límites del diálogo interestatal en Los Ángeles	27
2. Percepciones en ALC sobre Estados Unidos: los desafíos al piso común, el ascenso de China y el “efecto Trump”	47
SEGUNDA PARTE	
Los tres pilares de la agenda estratégica	
3. Desigualdad(es): la ausencia de salidas interseccionales a la regresión social pospandemia	69
4. Migración y refugio: gobernanza continental humana por (co)construir	83
5. Cambio climático, deterioro ambiental y transición energética: responsabilidades diferenciadas y costos asimétricos	105
TERCERA PARTE	
Hoja de ruta	
6. Líneas de acción transversales y elementos para repensar la toma de decisiones y el diálogo	123



Presentación

VIVIMOS EN TIEMPOS CONVULSOS. La posibilidad de dejar atrás los años más duros de la pandemia de la COVID-19 se ha opacado por las estelas de un conflicto bélico en Europa que no sólo ha traído devastación local sino que ha generado, y continuará haciéndolo, efectos globales a partir de las pretensiones revisionistas de Rusia, de la importancia geopolítica, económica y tecnológica de China, y la creciente rivalidad sino-americana.

Este contexto plantea amplios y diversos retos para todo el planeta, y las Américas no son la excepción. La última Cumbre de las Américas celebrada en Los Ángeles, la primera que tuvo lugar en Estados Unidos después de casi tres décadas, dejó en evidencia un sentir muy distinto del optimismo que se vivió en el encuentro inaugural en Miami, en 1994. La idea de un futuro compartido parece haberse esfumado: los gobiernos de los países de las Américas se ven ensimismados en sus problemas internos, poco interesados en cooperar con sus pares y sin ideas claras de cómo hacerlo. Esto resulta paradójico considerando que la mayoría de los problemas son compartidos y sería mucho mejor para todos tener respuestas colectivas que reacciones individuales.

A la vez que el diálogo interestatal se encuentra estancado, hay un déficit democrático dual o desconexión entre ciudadanía y política interna e internacional. Es decir, encontramos problemas de vinculación e interlocución a dos niveles que dificultan la acción colectiva regional, a pesar de ser necesaria. A nivel nacional, entre sociedad civil, gobierno y alta burocracia; y a nivel internacional entre las sociedades civiles nacionales y los mecanismos del sistema interamericano.

Pensando en un horizonte de tres años de cara a la X Cumbre de las Américas, es necesario abonar el camino para una interlocución continental más incluyente y representativa, tanto en forma como en contenidos, con especial énfasis en conectar mejor a la ciudadanía, a la sociedad civil y a los actores no gubernamentales, con quienes toman las decisiones.

Es éste el marco en el que surge el presente documento, cuyo objetivo central es servir como punto de partida para construir redes que posibiliten el diálogo a múltiples niveles e incorporando distintos actores, tanto entre gobiernos como entre instituciones académicas y de reflexión, y organizaciones de la sociedad civil de todo el continente.

La intención de las ideas que aquí se proponen para avanzar en una agenda común es promover una discusión más amplia, que permita incubar un diálogo que dé lugar a la acción colectiva sin buscar únicamente proveer recetas o soluciones a quienes toman las decisiones. El diálogo no busca tenerse sólo “con el príncipe”, sino que pretende involucrar también a todos los actores que pueden generar ideas y propuestas para una construcción más sólida e incluyente de un proyecto de futuro para las Américas.

Lo anterior no deviene sólo de las buenas intenciones; es resultado de un largo proceso que involucró la visión y experiencia de múltiples actores gubernamentales y no gubernamentales del hemisferio; personas con distintos perfiles y de diferentes países trabajando en un esquema colaborativo e interdisciplinar. Lo que se plantea

en las siguientes páginas articula, sintetiza e integra lo generado a través de diversos insumos que incluyeron revisión documental, talleres con académicos y representantes de organizaciones de la sociedad civil, con exfuncionarios de gobierno y reportes de expertos elaborados para este ejercicio. Este trabajo es complementario del primer documento presentado en la Cumbre de las Américas en Los Ángeles, en junio de 2022, y que sirve de punto de partida para esta segunda parte.

Se trató de un proceso participativo, transregional, no gubernamental y plural liderado por El Colegio de México, en coordinación con la Universidad Torcuato Di Tella y la Universidad de los Andes. A lo largo de 12 meses, se efectuaron 11 talleres virtuales y cuatro seminarios presenciales con la participación de 122 expertos de la región. Contamos además con nueve reportes de investigación temáticos elaborados por especialistas y llevamos a cabo dos investigaciones originales, una centrada en el análisis de contenido de los discursos pronunciados en la IX CAM empleando el *software* MAXQDA y, la otra, un estudio longitudinal y comparativo sobre opinión pública latinoamericana que se fundamentó en la base de datos del Latinobarómetro.

La agenda estratégica interamericana que proponemos en este documento se articula desde una visión latinoamericana, plural y no gubernamental con una perspectiva de mediano y largo plazo que ayude a delinear rutas de salida a la difícil coyuntura actual. En sincronía con el marco temporal que guía el proceso multilateral de las Cumbres de las Américas, propone una mirada estratégica trienal sobre los principales desafíos compartidos en el momento de mayor incertidumbre e inflexión geopolítica mundial en tres décadas, y en el que hay más desarticulación que diálogo a nivel regional.

Nuestra agenda gira en torno a tres temas que consideramos que la región debe atender de manera prioritaria, simultánea e integral: las desigualdades, las migraciones y los efectos del cambio climático.

Las desigualdades siguen siendo una cuestión central en las Américas. La pandemia no solamente hizo más evidente el problema, sino que generó retrocesos respecto de los avances de décadas anteriores. Es necesario pensar y atender estas desigualdades de manera interseccional y con perspectiva de género, dado que las mujeres han sido las más afectadas por la pandemia y a su vez son quienes tienen mayor capacidad para detonar la movilidad. En este sentido retomamos la idea, ya planteada por la Cepal, de que la reconstrucción será femenina o no será.

La migración es un fenómeno fundamental en el conjunto de la región, hoy más que nunca. Las Américas viven el momento de mayor dinamismo e interconexión migratoria en su historia con flujos multidireccionales y crisis humanitarias inéditas. Ante estas nuevas realidades y desafíos, la mayoría de las respuestas gubernamentales han sido unilaterales, desarticuladas y con un enfoque predominantemente preocupado por el control y seguridad. Si bien en algunos países ha habido avances en materia de regularización y protección de migrantes y refugiados, han sido sobre todo de carácter reactivo y temporal frente a coyunturas particulares, como el éxodo venezolano. Lo anterior revela la importancia de abordar este tema de manera continental.

El cambio climático es una realidad que afecta a sectores definidos de la población y genera consecuencias palpables. Las Américas están en el epicentro de la crisis climática pues aquí se encuentran algunos de los principales emisores de carbono. Al mismo tiempo, es una de las regiones clave en el planeta para atacar este problema debido a la riqueza de sus recursos naturales y de su biodiversidad. En pocas palabras, asumimos que la atención al cambio climático debe pasar en gran medida por las Américas.

En las páginas que siguen se desgranán estos temas con una visión que nace de América Latina y el Caribe pero que busca, como ya se dijo, promover un diálogo continental que tenga a la academia y a la sociedad civil como actores fundamentales. En esta conversación, obviamente, no podrán estar ausentes organizaciones e instituciones canadienses y estadounidenses preocupadas por promover la cooperación ni tampoco los colectivos que representan a las grandes comunidades originarias de países latinoamericanos y caribeños que viven en Canadá y Estados Unidos. En un mundo atravesado por la polarización, seguimos apostando por que el diálogo es lo único que puede generar acuerdos sustentables.

Quienes participamos en este trabajo estamos convencidos de que cualquier avance sustantivo requiere ritmo y continuidad, lo que implica hacer de este ejercicio un proceso constante, sistemático y permanente, y no solamente algo *ad hoc*, previo a cada una de las cumbres. Esto constituye un reto adicional en materia de asignación de recursos, seguimiento y optimización de esfuerzos.

Ideas fuerza para un futuro común



LAS AMÉRICAS SE ENFRENTAN A UN PANORAMA COMPLEJO. La idea de un futuro compartido parece esfumarse. Los gobiernos están ensimismados, más preocupados por problemas internos que por las posibilidades de cooperar con sus pares, sin ideas claras y sin una agenda regional. Las instancias de cooperación entre los Estados no han logrado articular las voluntades detrás de objetivos comunes. La última Cumbre de las Américas fue un ejemplo claro de ello: no generó una agenda ni una hoja de ruta para enfrentar los problemas compartidos más apremiantes.



LA PRIMACÍA DE LA POLÍTICA INTERNA es en realidad un fenómeno global y no algo negativo en sí mismo. Pero debemos advertir y subrayar que, a fin de encontrar soluciones promisorias, la preeminencia de la mirada hacia adentro a veces puede ser disfuncional, sobre todo en ambientes de polarización política y social. El reto en las Américas es cómo idear vías y enfoques para hacer compatibles los imperativos domésticos con las responsabilidades internacionales. Planteamos como punto de partida hacer frente a este desafío como una tarea compleja y de mediano plazo que exige atención, diálogo, recursos humanos y persistencia. No hacerlo en este momento significaría perder una ventana de oportunidad que se abre por la semejanza de los problemas en el continente.



HOY, LOS PAÍSES DE LAS AMÉRICAS SON MÁS SEMEJANTES ENTRE SÍ de lo que generalmente se piensa, pese a que persisten las grandes asimetrías de poder entre el Norte desarrollado y el Sur en desarrollo. Nos encontramos en una coyuntura inédita en las relaciones interamericanas, producto de un conjunto de desafíos y encrucijadas que son muy semejantes en materia de desigualdad, democracia, derechos humanos, migración, medio ambiente, violencia, malestar social, educación, entre otros. Es indispensable que en Canadá, Estados Unidos, América Latina y el Caribe se reconozca que estas similitudes hacen urgente una conversación constructiva para pensar estrategias de salida concertadas.



LO ANTERIOR PLANTEA LA NECESIDAD DE PENSAR EN CONJUNTO SOLUCIONES a escala continental. La crisis generada por la pandemia dejó en claro que las políticas de “sálvese quien pueda” aumentan los costos y los riesgos para todos, sobre todo para los sectores más vulnerables. Construir una agenda común supone asumir que se deben generar acciones compartidas para atender los problemas de la región, desde una visión integral de los mismos y con responsabilidades diferenciadas. El espíritu del documento es incentivar un nuevo tipo de interlocución interamericana y ofrecer algunas rutas para construir esta agenda sin caer en un listado de buenas intenciones, lo que requiere focalizar la atención en ciertos temas de manera realista y gradual, con la participación de actores gubernamentales y no gubernamentales.



ES NECESARIO UN NUEVO DIÁLOGO INTERAMERICANO, casi refundacional, incluyente, equilibrado, continuo y multisectorial para repensar, actualizar y reformar la arquitectura institucional ahí donde se necesita y reforzarla donde sí funciona. Los tiempos en que la cooperación internacional era preocupación y tarea exclusiva de los gobiernos han quedado atrás. Hoy los actores sociales y económicos son clave en la comprensión de los problemas y en el diseño e implementación de las soluciones. Su voz, participación y empoderamiento son esenciales. A su vez, conectar los espacios multilaterales y las acciones gubernamentales a las necesidades, demandas y nuevas subjetividades ciudadanas requiere democratizar los canales de interlocución y representación en las Américas. La vitalidad democrática descansa en esa intersección virtuosa.



PLANTEAMOS QUE LA AGENDA INTERAMERICANA debe construirse en torno a tres pilares: la reducción de las desigualdades, la atención humana de la migración y la acción colectiva frente a los efectos del cambio climático. Nuestra visión no es ingenua, sabemos que actuar sobre cualquiera de las tres cuestiones que aquí proponemos va a dar como resultado perdedores y ganadores, va a afectar ciertos intereses y, por lo tanto, probablemente generará reacciones contrarias. Por eso, hacer avanzar esta agenda requiere forjar una coalición de partes interesadas que la impulse y le permita sobreponerse a las visiones regresivas, negacionistas y que la obstaculizan.



EL TALÓN DE AQUILES DE LAS AMÉRICAS aún estriba en las crecientes desigualdades crónicas en y entre nuestros países y en el interior de nuestras sociedades del Norte y del Sur del continente. La pandemia no sólo hizo evidentes estas brechas, sino que generó retrocesos respecto de los avances de décadas anteriores. A nivel regional, la agenda social es imperativa. Es tiempo de centrar la atención en políticas acordadas a nivel interestatal y transnacional para reducir las arraigadas desigualdades socioeconómicas, erradicar la pobreza, ampliar los derechos para todos y el acceso universal a servicios básicos.



ES NECESARIO PENSAR LAS DESIGUALDADES de manera interseccional y la cuestión de género es clave en este aspecto. Adoptar la perspectiva de género es estratégico en el rediseño y la instrumentación de políticas sociales eficaces. Dado que la recesión económica, la crisis sanitaria y la violencia doméstica golpean con mayor fuerza a las mujeres, resulta indispensable ampliar su participación y amplificar su voz en todos los núcleos de decisión, e impulsar con firmeza la economía de los cuidados. Las mujeres son las principales agentes de movilidad social.



LA MIGRACIÓN es otro fenómeno que atraviesa al conjunto del continente e incluye, pero no se limita, a realidades tan complejas y diversas como la frontera México-Estados Unidos, o el éxodo de venezolanos o haitianos. Los distintos sistemas migratorios en el continente están más interconectados que nunca y, sin embargo, predominan las respuestas *ad hoc* y temporales frente a emergencias humanitarias. Las prácticas de securitización y contención continúan prevaleciendo sobre las normativas de protección e integración de migrantes.



EL CAMBIO CLIMÁTICO ES YA UNA REALIDAD, afecta a los sectores más vulnerables de la población y genera consecuencias palpables. Sus efectos fomentan la migración, profundizan las desigualdades existentes y son fuentes de violencia. Es necesario atender las causas y las consecuencias al mismo tiempo. Las Américas están en el epicentro de la crisis climática: cuentan con algunos de los países de mayor emisión y, al mismo tiempo, con otros que son clave para atacar el problema. Por su biodiversidad, selvas y bosques, esta región es el pulmón del planeta. La atención al cambio climático o pasa por las Américas o no será.



LAS AMÉRICAS es una de las regiones más violentas del mundo. Entender las violencias como una cuestión medular íntimamente vinculada con la erosión de la democracia y enfocar la cooperación continental desde esta perspectiva es indispensable para construir la paz desde la raíz. Los niveles de violencia son insostenibles en el mediano y largo plazo si se quieren democracias plenas. La violencia seguirá reproduciéndose y escalando de no atenderse las desigualdades, las condiciones de movilidad humana y el estrés ambiental. Se requiere poner en sintonía las políticas sociales, migratorias y ambientales con las políticas para atender la inseguridad. Se necesitan nuevos enfoques que superen las limitaciones del paradigma prohibicionista para tratar los temas de delincuencia organizada transnacional y narcotráfico, así como asumir la gravedad del tráfico de armas de Norte a Sur y la trata de personas.



AVANZAR UNA AGENDA SOCIAL que aborde estos problemas exige nuevos enfoques integrales, de políticas públicas transversales inclusivas y de una institucionalidad interamericana fuerte que hoy no existe. El compromiso político en favor del desarrollo no debe estar supeditado a consideraciones geopolíticas ni a alineamientos ideológicos, ni dejar fuera a nadie. Los nuevos contextos exigen respuestas diferentes, más ágiles y pertinentes, con visión estratégica y en horizontes de mediano y largo plazo. Además, para ser creíble, esta agenda debe acompañarse de recursos presupuestales.



ÉSTE ES EL MOMENTO PARA RECAPITALIZAR al Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y formalizar el acuerdo fundacional de que su liderazgo sea latinoamericano o caribeño para un mejor equilibrio entre países donantes y receptores. Hay que multilateralizar los programas de cooperación, ampliar su financiamiento y, sobre todo, impulsar con fuerza la coordinación entre BID, CAF, Cepal, agencias especializadas de Naciones Unidas y la multiplicidad de mecanismos subregionales y extraregionales.

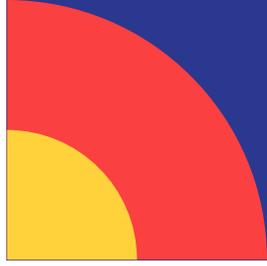
La meta estratégica es integrar un sólido ecosistema de financiación para el desarrollo.

PRIMERA PARTE

¿Dónde estamos en materia de diálogo
en las Américas? Una mirada transversal
desde lo intergubernamental, lo societal
y lo transnacional







¿Qué lecciones dejó la IX Cumbre de las Américas? Alcances y límites del diálogo interestatal en Los Ángeles

¿El vaso medio vacío o vacío?

En 2022, la Cumbre de Las Américas (CAM) volvió a celebrarse en Estados Unidos después de casi tres décadas. En contraste con el optimismo de la primera CAM en Miami, en 1994, en Los Ángeles no hubo condiciones políticas en la región ni el liderazgo necesario de Estados Unidos como país anfitrión para relanzar la relación continental. A pesar del cambio de tono diplomático que introdujo la administración Biden para revertir el distanciamiento que hubo durante la presidencia de Trump, no fue posible cerrar las distancias. El momento era diametralmente distinto al del consenso liberal de los años noventa en el que aconteció la I CAM debido a las condiciones de incertidumbre y conflictividad en ascenso en el que tuvo lugar esta última cita. Un mar de distancia.

Las expectativas de relanzamiento no sólo provenían del cambio de actitud y trato diplomático por parte de Estados Unidos tras cuatro años de unilateralismo y polarización durante el gobierno del presidente Donald Trump. Además, las dramáticas consecuencias sociales y económicas que dejó la pandemia a lo largo y ancho del continente, la región más golpeada del mundo, exigían de manera urgente la adopción de respuestas coordinadas para atender la situación. Sin embargo, el diálogo, la organización y los resultados de la IX Cumbre de Las Américas se quedaron cortos frente a las expectativas y, sobre todo, de cara a los retos por enfrentar.

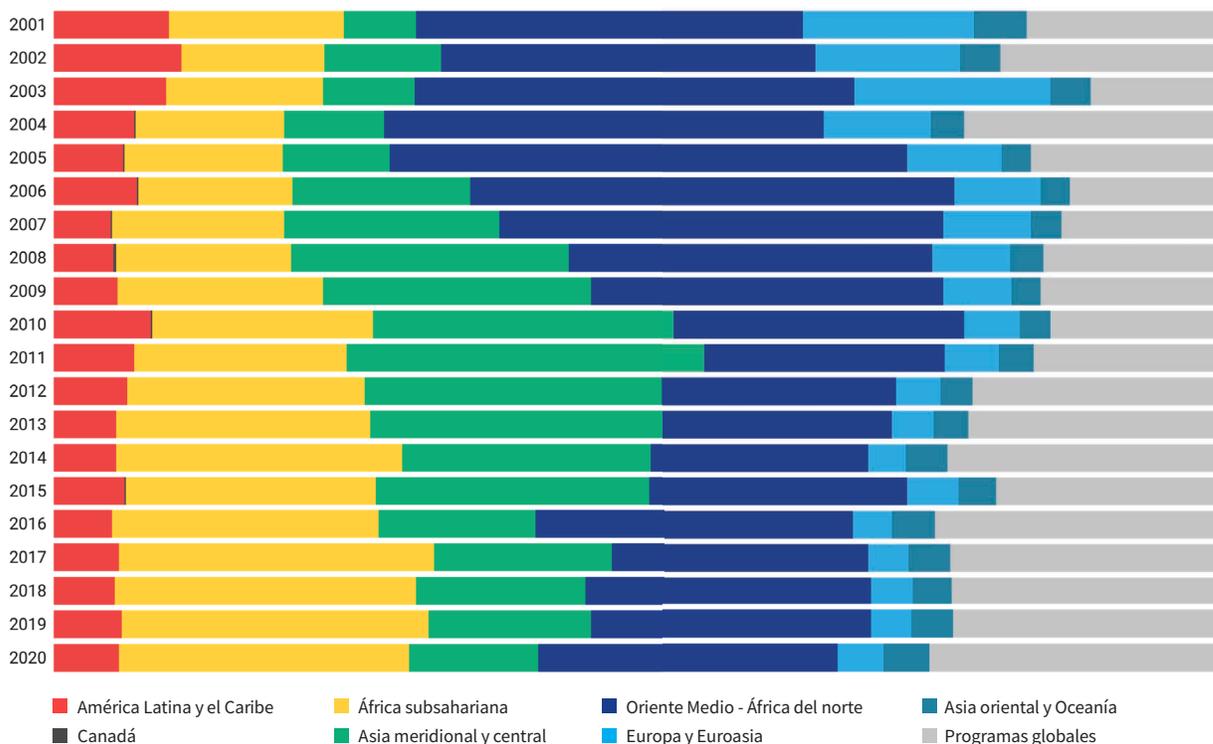
Las Américas se sentaron a conversar en medio de un escenario inédito y complejo con un sistema global sobrecargado, con exceso de contradicciones, disensos, presiones y dilemas debido a la acumulación de crisis simultáneas en múltiples frentes: geopolítico, sanitario, económico, social, político y ambiental. Tanto Estados Unidos y Canadá como los países latinoamericanos y caribeños asistieron a esta cita sin suficiente claridad conceptual y estratégica para definir dónde ubicarse y cómo responder a las nuevas realidades.

Lo que la IX CAM confirmó es la tendencia hacia la pérdida de importancia mutua entre Estados Unidos y América Latina y el Caribe (ALC) que se observa desde principios del siglo XXI. En las últimas dos décadas, la participación de Estados Unidos en el comercio exterior de ALC cayó de 54% en 2000 a 38% en 2020,¹ de forma tal que, mientras en 2000 todos los países del continente, con excepción de Paraguay, tenían a Estados Unidos como su principal socio comercial, en 2022 China ocupaba esa posición en la mayoría de los países sudamericanos.

1 Estimaciones propias con datos del Banco Mundial recopilados en la plataforma integrada World Integrated Trade Solution (WITS). Se refieren al comercio de mercancías. World Integrated Trade Solution (WITS), Estados Unidos, 2020, <https://wits.worldbank.org/> (consulta del 15 de enero de 2023).

Gráfica 1.1 Asistencia oficial para el desarrollo

(% del total desembolsado en US\$ corrientes)



Fuente: ForeignAssistance.gov

A su vez, el peso de los países latinoamericanos y caribeños en el comercio estadounidense en 2020 es de 20%, prácticamente igual al de 2000 (19%), pero si se saca de la ecuación a México, alcanza apenas alrededor del 6%.² Otro dato revelador de la desatención estadounidense hacia ALC es la disminución de la asistencia oficial al desarrollo en comparación con otras regiones, la cual disminuyó de 9.8% en 2001 a 5.5% en 2020, mientras que para África aumentó de 15% a 25%.³ Esta reconfiguración de las relaciones interamericanas obedece a la confluencia de varios factores, como la emergencia de China a nivel global, su creciente influencia y presencia en las economías latinoamericanas y caribeñas, y el retorno de los temas geopolíticos y de seguridad al centro de la agenda de política exterior estadounidense, ligado al combate al terrorismo, los conflictos en Asia central y Medio Oriente y, ahora, con un foco en Europa.

La cita de Los Ángeles también reflejó con nitidez el estado de fragmentación y polarización política de la región, así como las enormes dificultades para gestionar las diferencias y, sobre todo, para articular iniciativas conjuntas. Los problemas de legitimidad y representatividad estuvieron presentes en todas las etapas del proceso de la CAM. En primer lugar, la pandemia obligó al gobierno demócrata recién inaugurado a postergar un año

2 Con base en datos de Naciones Unidas, UN Comtrade Database, “Acceso gratuito a datos detallados de comercio global”, <https://comtradeplus.un.org/>

3 Datos de ayuda al exterior de la plataforma oficial del Gobierno de Estados Unidos, Foreign Assistance, <https://www.foreignassistance.gov/>

la fecha en la que su antecesor había propuesto llevar a cabo el encuentro (abril de 2021). De igual forma, el ambiente de crispación política con el que inició la administración Biden tras el conflicto poselectoral y la toma del Capitolio el 6 de enero de 2021, junto con la parálisis legislativa por lo estrecho de la mayoría demócrata en la Cámara de Representantes y el empate en el Senado, obstaculizó los nombramientos y la integración del equipo encargado de definir y conducir las relaciones con América Latina y el Caribe. Al momento de la cumbre, estaban vacantes 12 de las 29 embajadas estadounidenses en las Américas, incluida la representación ante la OEA. El lugar secundario de América Latina en la agenda de política exterior del gobierno demócrata, junto con el bloqueo republicano en el Senado, fue tal, que la embajada ante la OEA estuvo sin titular durante dos años, hasta el nombramiento del cubano-americano, Frank O. Mora.⁴ A su vez, la designación del subsecretario de Estado para Asuntos del Hemisferio Occidental, Brian A. Nichols, tardó ocho meses.

La polarización social, el creciente ánimo nacionalista en muchos sectores de la sociedad estadounidense y el activismo trumpista dificultaron impulsar una agenda proactiva de cooperación internacional⁵ que diera credibilidad al discurso de “*America is back*” en favor del regreso de Estados Unidos como líder del orden multilateral y la defensa de la democracia. El hecho mismo de que uno de los ejes de la política exterior de Biden fuera proteger y promover la democracia en todo el mundo implicaba excluir de la convocatoria a los líderes de países con regímenes no democráticos en las Américas (Cuba, Nicaragua y Venezuela), mientras que otros jefes de Estado de la región demandaban activamente una participación universal, similar a la que prevalece en la ONU, donde todos los países del continente se incluyen como miembros. Esto levantó una fuerte polémica⁶ que derivó en la decisión de varios mandatarios de no asistir a modo de protesta.⁷

La defensa de la democracia ha sido una constante en la política exterior de Estados Unidos. Pero su instrumentación ha adolecido de consistencia por estar muchas veces subordinada a intereses geopolíticos y económicos, generando la percepción de que Washington suele recurrir a un doble estándar. Los ejemplos abundan. Por un lado, el gobierno norteamericano se refirió a esta cuestión para no invitar a la CAM a varios países, alegando que no cumplían con los estándares de un régimen democrático. Sin embargo, esta consideración estuvo por completo ausente en la organización de una cumbre especial entre Estados Unidos y los diez países de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN) que tuvo lugar en Washington en mayo de 2022.⁸ Lo mismo

La cita de Los Ángeles también reflejó con nitidez el estado de fragmentación y polarización política de la región, así como las enormes dificultades para gestionar las diferencias.

4 La postulación se envió al congreso el 29 julio de 2019 y se confirmó 17 meses después. United States Senate, “On the Nomination: Confirmation: Francisco O. Mora, of Florida, to be Permanent Representative of the United States of America to the Organization of American States”, https://www.senate.gov/legislative/LIS/roll_call_lists/vote_menu_117_2.htm (consulta del 14 de diciembre de 2022).

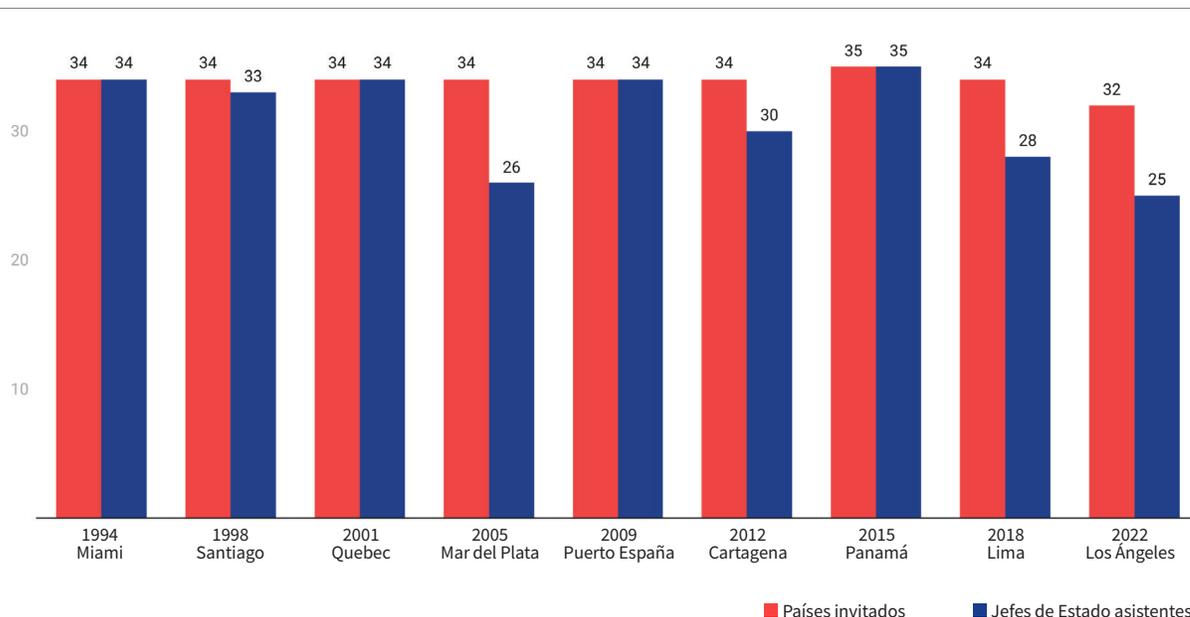
5 Un caso emblemático se refiere a las dificultades de aprobación presupuestal que ha enfrentado la principal iniciativa de la administración Biden para Centroamérica anunciada el 29 de julio de 2021, la llamada Estrategia para abordar las causas fundamentales de la migración en América Central, que contempla 4000 millones de dólares en cuatro años para proyectos de desarrollo en la región. Véase Peter J. Meyer, “Central American Migration: Root Causes and U.S. Policy”, *Congressional Research Service, In Focus*, 12 de diciembre de 2022, <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IF/IF11151>

6 La polémica venía de tiempo atrás, desde que la administración Biden no convocó a varios países latinoamericanos y caribeños a la Cumbre de las Democracias en diciembre de 2021, pero sí invitó a países de otras regiones con credenciales democráticas cuestionables, de acuerdo con el Índice de Democracia Global, enviando la señal de un doble estándar. Oliver Stuenkel, “How Biden’s ‘Democracy Summit’ Might Actually Benefit the Americas”, *Americas Quarterly*, 7 de diciembre de 2021, <https://www.americasquarterly.org/article/how-bidens-democracy-summit-might-actually-benefit-the-americas/>

7 Es el caso de los mandatarios de Bolivia, Honduras y México. Otros jefes de Estado como los de Guatemala y El Salvador no asistieron por diferencias bilaterales con Estados Unidos.

8 Esta asociación está compuesta por cuatro gobiernos autoritarios, cinco democracias muy defectuosas y un sultanato.

Gráfica 1.2 Participación en las Cumbres de las Américas



Fuente: elaboración propia.

ocurre con la estrategia indopacífico, que hace caso omiso de las credenciales democráticas. Adicionalmente, la delicada situación de la democracia en Estados Unidos, luego del *putsch* orquestado por Trump, resta autoridad moral a los esfuerzos del gobierno estadounidense en este ámbito. Por último, la opinión pública de ese país no parece motivada por la confrontación mundial entre democracias y autocracias.⁹ Más allá del mérito intrínseco que tiene la defensa global de la democracia, lo cierto es que, si se quiere avanzar en el fortalecimiento del multilateralismo con capacidad de respuesta frente a los grandes retos globales, habría que evitar que se imponga la lógica divisiva de “con Washington o contra Washington” que subyace a la idea de democracias vs. autocracias.

Obviamente todo lo anterior no supone hacer a un lado la urgente necesidad de revitalizar la democracia en las Américas, sino de debatir mejores maneras de hacerlo que eviten la instrumentalización del tema con fines políticos o de otra índole, restando representatividad a los mecanismos interamericanos. Si bien el tema de la participación y representatividad de la Cumbre ha sido –y sigue siendo– un asunto divisivo desde su origen, en esta ocasión dio lugar a que la IX Cumbre de las Américas fuera la reunión con menor participación al más alto nivel, a pesar de que el anfitrión era el país más poderoso del mundo y el fundador del mecanismo. Una señal de pérdida de influencia o desatención regional de Estados Unidos y de fraccionamiento del espacio latinoamericano y caribeño.

En cuanto a la participación de actores no gubernamentales en las discusiones continentales, el proceso de Cumbres de las Américas cuenta para este propósito con mecanismos institucionales como el Foro de la Sociedad Civil, el Foro de Jóvenes y la Cumbre de CEO. Se trata de espacios en los que se escuchan las voces de organizaciones de la sociedad civil, se forman redes, se intercambian ideas, se comparten buenas prácticas, se visibilizan temas de interés social y se articulan propuestas en documentos dirigidos a los gobiernos y organismos regionales.

9 La “defensa global de la democracia” es la última prioridad –entre 14– según la encuesta del 11 de enero de 2023 de *Morning Consult*. Véase: Jason I. McMann, “Measuring Americans’ Views on Isolationism, Multilateralism and the Country’s Most Pressing Foreign Policy Challenges”, *Morning Consult*, 11 de enero de 2023, <https://morningconsult.com/usa-foreign-policy-tracker/>

La experiencia de primera mano que tuvimos como la única red académica latinoamericana participante en el IX Foro de la Sociedad Civil en Los Ángeles nos permite hacer algunas observaciones sobre el funcionamiento de estos encuentros y apuntar ideas para que sean más inclusivos, representativos, sustantivos y eficaces en la articulación de propuestas sociales con impacto real en los compromisos que asumen los gobiernos.

En esta ocasión, cabe destacar el gran esfuerzo de inclusión que realizó la Secretaría de Cumbres para organizar la feria y las cumbres de la Sociedad Civil y de Jóvenes en Los Ángeles, con una participación de más de 60 organizaciones y líderes sociales, a pesar de las dificultades presentadas por la coyuntura de incertidumbre y las complejidades logísticas. Se concretó, además, la iniciativa impulsada por Estados Unidos de establecer un nuevo circuito de conversación a nivel subnacional, la Cumbre de Ciudades de las Américas, con su primera reunión a celebrarse en abril de 2023 en Denver.¹⁰

No obstante los esfuerzos de la Secretaría de Cumbres, hubo problemas de logística, formato y organización en las reuniones. En los grupos de trabajo y en los paneles de expertos se observó una escasa diversidad y pluralidad de pensamiento, un diálogo repetitivo y muy poca presencia de la academia. Se hizo evidente la gran brecha entre lo deseable y lo posible en la participación de la sociedad civil: mientras que las organizaciones nacionales, urbanas y con vinculación internacional están representadas, las agrupaciones locales, rurales, indígenas y pequeñas no tienen acceso a los espacios de intercambio regional por falta de recursos, información, conectividad y contactos. Éste es un desafío en el que se debe trabajar pensando en las siguientes Cumbres, con mecanismos para canalizar las inquietudes de estas últimas.

Otro problema fue la falta de claridad en los criterios y procesos de selección para participar en las ferias de exposición de instituciones, lo que llevó a que muchos proyectos no se dieran a conocer a pesar de haber espacio disponible. Fue un gran desacierto la ausencia de canales de interlocución entre los tres foros y otros eventos que se realizaban de manera simultánea como la Conferencia “Cumbre de la Democracia”, ya que se perdieron importantes oportunidades de discusión y de creación de sinergias. Si bien varios líderes asistieron de manera individual a algunos eventos no gubernamentales, la articulación entre la conversación intergubernamental y los diálogos de sociedad civil fue pobre.

Aunque se organizó un encuentro específico¹¹ entre sociedad civil y representantes gubernamentales para exponer los acuerdos de los cinco grupos de trabajo (salud y resiliencia, energía limpia, futuro verde, transformación digital y gobernabilidad democrática), no hubo el tiempo adecuado ni la asistencia necesaria para garantizar un debate genuino y de calidad. Quedó como un evento formal y protocolario. Todo lo anterior condujo a que hubiera una clara desconexión entre las resoluciones, exigencias y recomendaciones planteadas por la sociedad civil, y las agendas y los compromisos de los jefes de Estado. Un motivo de desilusión y frustración para activistas y líderes sociales que resta credibilidad a los mecanismos existentes.

En breve, la representación de la sociedad civil en los espacios interamericanos no es suficientemente amplia, plural, sustantiva y eficaz. Si se quiere mejorar la inclusividad y diversidad de la representación, es importante asegurar que las convocatorias eliminen las barreras y los sesgos de acceso, construir redes para vincular a actores sociales de distintos niveles y campos, fortalecer la comunicación y brindar acompañamiento técnico a lo largo del proceso. Mucho se puede hacer para dar a conocer, ordenar y crear sinergias entre los múltiples canales de participación social existentes para evitar duplicidades y que las iniciativas se diluyan. Más importante aún es

La representación de la sociedad civil en los espacios interamericanos no es suficientemente amplia, plural, sustantiva y eficaz.

10 Gobierno de Estados Unidos, U.S. Department of State, “First Cities Summit of the Americas to Be Held April 26-28, 2023 in Denver” (nota de prensa), 12 de agosto de 2022, <https://www.state.gov/first-cities-summit-of-the-americas-to-be-held-april-26-28-2023-in-denver/>

11 Diálogo entre sociedad civil, actores sociales y representantes gubernamentales de alto nivel.

garantizar una participación constante de la sociedad civil en el monitoreo e instrumentación de los acuerdos alcanzados a nivel gubernamental.

A pesar de los déficits anteriormente señalados, no es posible afirmar que la IX CAM fue la historia de un fracaso anunciado o que no hubo avances ni acuerdos. Se trata más bien de un vaso medio vacío, pero con suficiente tela de donde cortar. Las diferencias y las ausencias no impidieron que hubiera un diálogo constructivo y abierto entre los jefes de Estado. La administración Biden hizo un esfuerzo especial para generar un ambiente político de cordialidad durante las conversaciones, y envió señales de compromiso e interés por la región como el nombramiento del exsenador demócrata Christopher Dodd como enviado especial para las Américas y la participación activa de la vicepresidenta Kamala Harris y otros miembros de su gabinete a lo largo del proceso de la Cumbre. El que no hubiera un clima de confrontación no es un asunto menor, si se contrasta con lo que en ocasiones ocurre en otros espacios interamericanos como la OEA. Tampoco lo es que ningún país haya llevado sus diferencias y críticas al punto de enviar señales de querer abandonar el mecanismo.

Por último, en Los Ángeles, los gobiernos alcanzaron acuerdos sobre los que se podrá (co)construir en el futuro. Se firmaron los siguientes cinco mandatos, con principios y líneas generales de acción sobre los que los distintos países deberán definir y adoptar compromisos concretos: Plan de Acción Sobre Salud y Resiliencia en las Américas, Programa Regional para la Transformación Digital, Acelerando la Transición Justa hacia la Energía Limpia Sostenible y Renovable, Nuestro Futuro Sostenible y Verde, Plan de Acción Interamericano sobre Gobernabilidad Democrática.

Además, en paralelo, se dieron otros acuerdos minilaterales significativos de diferente alcance, la mayoría de ellos iniciativas de Estados Unidos como país anfitrión. Entre las propuestas estadounidenses destacan la Alianza para la Prosperidad Económica en las Américas (APEP, por sus siglas en inglés) encaminada a reactivar la economía, promover empleos, fortalecer cadenas de suministro y recapitalizar al BID, un esquema similar pero de menor calado al propuesto en mayo para Asia con el Marco Económico del Indo-Pacífico para la Prosperidad (IPEF, por sus siglas en inglés); la Fuerza de Salud de las Américas para atender el déficit de entre 600 000 y 2 millones de trabajadores de salud en la región; en temas ambientales, la Iniciativa de Clima en las Américas 100 000 o Alianza 100K para Acción Climática (100K CLIMA), Sociedad EEUU-Caribe para Abordar la Crisis Climática 2030 (PACC 2030 por sus siglas en inglés), Amazonia Connect y la reactivación de la iniciativa Energía Renovable para América Latina y el Caribe (RELAC, por su siglas en inglés). Además, la administración Biden reiteró su compromiso con el programa “Llamada a la Acción” para crear oportunidades económicas en el norte de Centroamérica por valor de 1900 millones de dólares a través de capital privado. En términos de presupuesto y recursos financieros tanto públicos como privados para proyectos de desarrollo e infraestructura, las iniciativas estadounidenses anunciadas son poco novedosas, con alcances limitados, sin recursos frescos ni compromisos comerciales y arancelarios para dar acceso al mercado de la mayor economía del mundo.¹²

En otros ámbitos, se avanzaron acuerdos que si bien contaron con el apoyo de Estados Unidos, reflejaron convergencias y negociaciones previas en otros foros entre coaliciones de países latinoamericanos y caribeños. Tal es el caso de la Declaración Conjunta de Exportadores Agrícolas¹³ en la Cumbre de las Américas para coordinar acciones frente a la creciente inseguridad alimentaria respaldada por Argentina, Brasil, Canadá, Estados Unidos y México, los principales exportadores de productos e insumos agrícolas en el continente. Otro acuerdo de mayor alcance y significado se dio en materia migratoria, por ser la primera ocasión en la que el tema se abordó con un

12 Oliver Stuenkel, Shannon K. O’Neil, Andrés Rozental y Juan Battaleme, “A Region Divided: What did the Summit of the Americas Accomplish”, Council of Foreign Relations, Global Memo, 10 de junio de 2022, <https://www.cfr.org/council-of-councils/global-memos/region-divided-what-did-summit-americas-accomplish>

13 Gobierno de Estados Unidos, Departamento de Estado, Declaración Conjunta de Exportadores Agrícolas en la Cumbre de las Américas, 13 de junio de 2022, <https://www.state.gov/translations/spanish/declaracion-conjunta-de-exportadores-agricolas-en-la-cumbre-de-las-americas/>

enfoque continental, a pesar de no haber estado formalmente en la agenda oficial de la CAM. Se trata de la Declaración de Los Ángeles sobre Migración y Protección¹⁴ a la que se adhirieron 20 países.

Llama la atención la escasez de iniciativas propuestas por países latinoamericanos y caribeños, sobre todo de naturaleza conjunta. La propuesta más importante proveniente de América Latina fue la Declaración Conjunta América por la Protección del Océano,¹⁵ liderada por Chile con el acompañamiento de siete países latinoamericanos además de Canadá y Estados Unidos. Hubo también propuestas puntuales de los países andinos y del Caribe para ampliar su acceso a fondos concesionales y alivio de la deuda que no se tradujeron en acuerdos ni en acciones concretas.

Llama la atención la escasez de iniciativas propuestas por países latinoamericanos y caribeños, sobre todo de naturaleza conjunta.

La CAM vista a través de discursos gubernamentales

Utilizamos el *software* MAXQDA¹⁶ para realizar un análisis cuantitativo y cualitativo detallado y original de los discursos oficiales de los jefes de Estado y representantes de alto nivel durante la cumbre de Los Ángeles. Uno de los principales resultados obtenidos nos revela lo extendido del reclamo por la exclusión de algunos países de este mecanismo. Veinte de los representantes gubernamentales criticaron abiertamente el que no hubieran sido invitados todos los países de la región, mientras que once líderes, entre ellos Estados Unidos, evitaron mencionar el asunto en sus discursos. El único país que defendió el principio de la Carta Democrática Interamericana fue Colombia, justificando así, plenamente, la decisión de no invitar a regímenes no democráticos. El entonces presidente Iván Duque planteó de manera enfática que “guardar silencio frente a las dictaduras de Venezuela, Nicaragua y Cuba [...] nos haría cómplices de esos regímenes y del dolor que le imprimen a sus pueblos. Debatamos nuestras diferencias en democracia, pero nunca estas cumbres serán territorio fértil para los dictadores del hemisferio”.¹⁷

Las posiciones más sonoras en favor de la participación de todos los países del hemisferio fueron las de Argentina, Chile y México, aunque con argumentos y énfasis distintos. Los siguientes extractos son elocuentes de la diversidad de posiciones al respecto:

El silencio de los ausentes nos interpela. Para que esto no vuelva a suceder, quisiera dejar sentado para el futuro que el hecho de ser país anfitrión de la Cumbre no otorga la capacidad de imponer un “derecho de admisión” sobre los países miembros del continente. (Alberto Fernández, Argentina)¹⁸

14 Gobierno de Estados Unidos, Departamento de Estado, “Declaración de Los Ángeles sobre Migración y Protección Medidas del Gobierno de EE. UU. y de socios extranjeros”, hoja informativa, 10 de junio de 2022, <https://www.state.gov/translations/spanish/declaracion-de-los-angeles-sobre-migracion-y-proteccion/#:~:text=Estamos%20decididos%20a%20proteger%20la,derechos%20humanos%20y%20libertades%20fundamentales>

15 “Declaración Conjunta sobre Américas por la Protección del Océano” durante la novena Cumbre de las Américas, 9 de junio de 2022, <https://acuerdochilecanada.mma.gob.cl/wp-content/uploads/2022/06/DECLARACION-CONJUNTA-SOBRE-AMERICAS-POR-LA-PROTECCION-DEL-OCEANO.pdf>

16 MAXQDA es un *software* utilizado para el análisis cualitativo de datos. Fue diseñado para investigaciones cualitativas y cuantitativas y para métodos mixtos.

17 Palabras del presidente de Colombia, Iván Duque Márquez, Sesión Plenaria de la IX Cumbre de las Américas, 8 al 10 de junio de 2022, Organización de Estados Americanos (OEA) y Secretaría de la Novena Cumbre de las Américas, http://summit-americas.org/documentos_oficiales_ixsummit/discursos/Colombia%20-%20palabras%20del%20Presidente%20ESP.pdf

18 Palabras del presidente de la República Argentina, Alberto Fernández, Sesión Plenaria de la IX Cumbre de las Américas, 8 al 10 de junio de 2022, Organización de Estados Americanos (OEA) y Secretaría de la Novena Cumbre de las Américas, http://summit-americas.org/documentos_oficiales_ixsummit/discursos/Argentina%20-%20palabras%20del%20Presidente%20ESP.pdf

La exclusión no ha dado resultados históricamente y no es el camino a seguir. Cuando Estados Unidos decide excluir a los países, termina por endurecer las posiciones de esas naciones. (Gabriel Boric, Chile)¹⁹

Nadie tiene el derecho a excluir a otro país por la razón que fuera y menos por una razón política. Le corresponde a cada pueblo escoger su forma de gobierno. Proponemos que para la próxima cumbre esté resuelto esto o van a dejar de venir muchos países. (Marcelo Ebrard, México)²⁰

Aunque como veremos más adelante, en los discursos gubernamentales la CAM se percibe como un foro multilateral que permite un diálogo abierto y constructivo, es claro que el tema de su inclusividad y representatividad sigue siendo un foco de tensión y desencuentro. Si se quiere que el proceso de cumbres recupere credibilidad y no entre en la espiral de polarización, división y desgaste que afecta a otros mecanismos, en especial a la OEA, el asunto de la membresía tendría que discutirse y resolverse colectivamente antes de la próxima cita. Sea cual sea la decisión, tendría que limitar los márgenes de discrecionalidad del país anfitrión. De no abordarse esta cuestión, las cumbres inevitablemente estarán destinadas a la irrelevancia.

Otra dimensión sobre la cual indagamos en nuestro análisis de los discursos oficiales en Los Ángeles fue qué tan convergentes o divergentes son las posiciones de los líderes del continente respecto del tipo de modelo de desarrollo a seguir: liberal o neodesarrollista. Como puede observarse en la gráfica 1.5, de enfoque de desarrollo, los datos muestran que no hay consenso en torno a un modelo de desarrollo económico dominante para el futuro. Los presidentes y jefes de Estado en sus alocuciones mencionaron con igual frecuencia políticas y valores asociados al modelo liberal (promercado, libre comercio, inversión privada nacional y extranjera) que al modelo neodesarrollista (regulación de mercado, inversión pública, rectoría del Estado en economía, Estado de bienestar). Es importante aclarar que esto no refleja que en la región existan dos bloques claramente diferenciados, uno promercado y otro pro Estado, en tanto que ambas visiones se mezclan en los discursos, con distintos énfasis. Esto podría reflejar que los gobiernos tienen posturas pragmáticas respecto del desarrollo económico pero podría también ser, por el contrario, un signo de que no tienen claro cuál es el rumbo hacia el futuro.

Aunque no encontramos un único discurso en materia de desarrollo, lo que sí observamos son elementos discursivos y simbólicos que reflejan la existencia de una cierta identidad regional. Sigue muy presente la percepción de las Américas como una región que comparte valores y, sobre todo, que enfrenta problemas comunes, lo que representa un sustrato de identidad que podría ser la base de esquemas sustentables, equilibrados e integrales de cooperación en el futuro. Como se observa en la gráfica, la autopercepción de diversidad como atributo regional es poco frecuente. Más notable aún es el poco énfasis en torno a América Latina como zona de paz sin guerras convencionales ni existencia de armas nucleares, un elemento que en el siglo xx se utilizó como rasgo distintivo de la región para avanzar algunas iniciativas conjuntas en foros multilaterales.

A pesar de las críticas que se hacen a la falta de inclusividad de la CAM, la mayoría de los líderes americanos apuestan fuertemente en favor de la cooperación interamericana. Los discursos enfatizan lo colectivo y la idea de que, como continente, compartimos valores y enfrentamos problemas comunes, a pesar de las asimetrías.

19 Palabras del presidente de la República de Chile, Gabriel Boric Font, Sesión Plenaria de la IX Cumbre de las Américas, 8 al 10 de junio de 2022, Organización de Estados Americanos (OEA) y Secretaría de la Novena Cumbre de las Américas, http://summit-americas.org/documentos_oficiales_ixsummit/discursos/Chile%20-%20palabras%20del%20Presidente%20ESP.pdf

20 Discurso del canciller Marcelo Ebrard en la Reunión Plenaria de la IX Cumbre de las Américas, 10 de junio de 2022, Organización de Estados Americanos (OEA) y Secretaría de la Novena Cumbre de las Américas, <https://www.gob.mx/sre/documentos/ix-cumbre-de-las-americas>

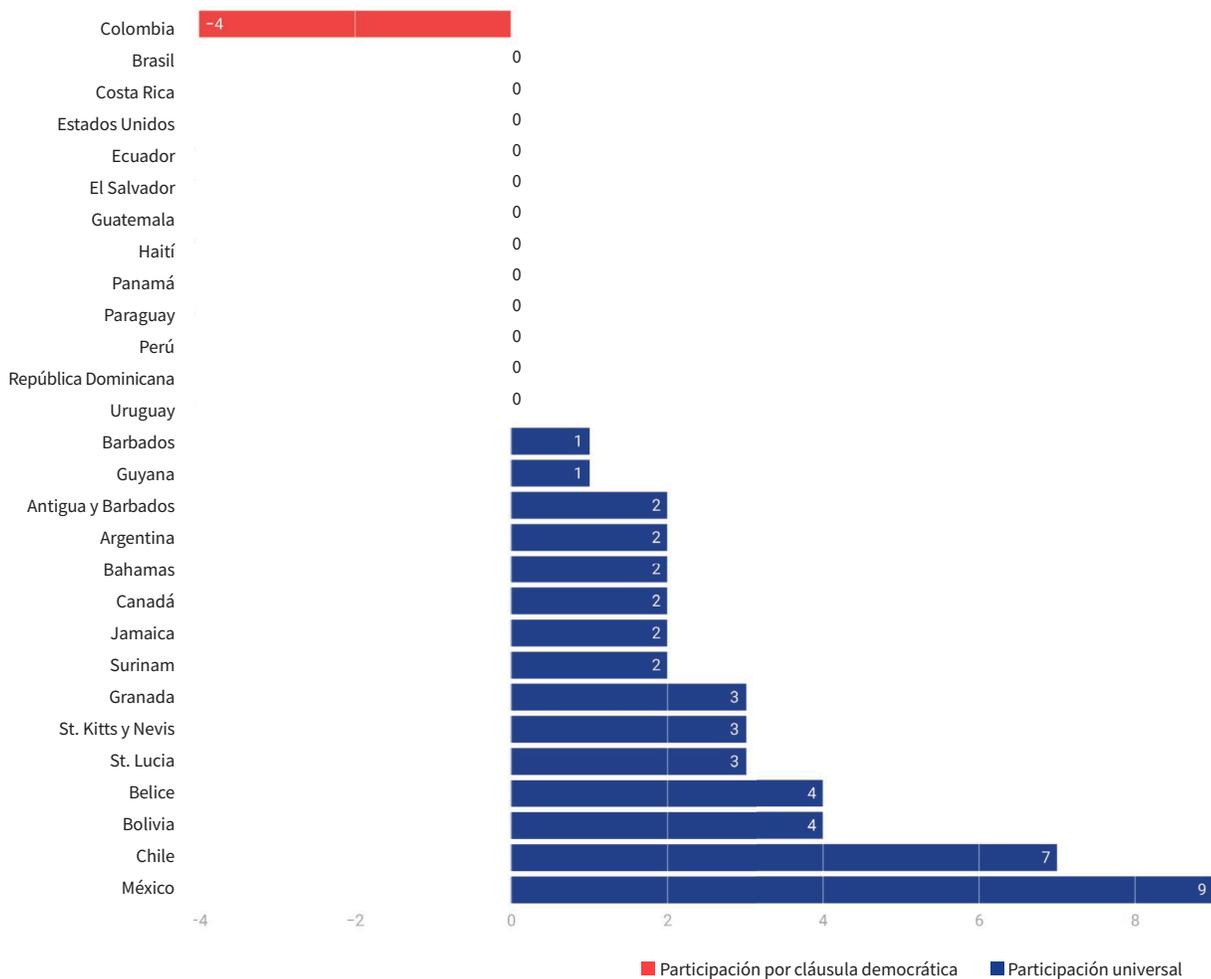
Gráfica 1.3 Menciones acerca de los criterios de participación en la CAM

Número de menciones



Fuente: elaboración propia.

Gráfica 1.4 Menciones acerca de los criterios de participación en la CAM por país



Fuente: elaboración propia.

Relacionado con los elementos de identidad regional están las percepciones sobre qué tan horizontal o vertical es la dinámica política en el espacio interamericano. Son minoritarios los discursos que consideran que en las relaciones interamericanas prevalece una dinámica horizontal entre países con niveles distintos de desarrollo. Los líderes de los países caribeños, por el contrario, argumentan que existe un fuerte clivaje Norte-Sur, tanto en el orden internacional como en el sistema interamericano, de forma tal que los intereses de los países más desarrollados suelen imponerse en forma vertical sobre las necesidades y puntos de vista de los países en desarrollo. Esta percepción afecta la imagen y la opinión que se tiene de las instituciones regionales.

Un aspecto adicional analizado es la distribución de preferencias en torno a la situación actual del sistema interamericano, en particular la necesidad de introducir reformas y nuevos mecanismos de acción y participación. En general observamos que son más las referencias en favor de reformar el sistema que las opiniones favorables

Son más las referencias en favor de reformar el sistema que las opiniones favorables a mantener el *statu quo*.

a mantener el *statu quo* o fortalecer los mecanismos en los términos en los que operan actualmente. Seis delegaciones (Argentina, Barbados, Bahamas, Bolivia, El Salvador y México) fueron enfáticas en la urgencia de refundar el aparato interamericano, en particular la OEA, y en menor medida el BID y la propia CAM. El presidente argentino señaló que si la OEA “quiere ser respetada y volver a ser la plataforma política regional para la cual fue creada, debe ser reestructurada”,²¹ en coincidencia con la opinión del canciller mexicano en que debería renovarse

“de inmediato la dirigencia de la Organización de los Estados Americanos y dar lugar a otra etapa en la forma en que estamos organizados en las Américas”.²²

Del lado opuesto, seis países (Canadá, Colombia, Guatemala, Granada, Saint Kitts y Nevis y Surinam) se pronunciaron a favor de mantener el sistema tal como está. El resto no tomó postura al respecto. En particular el presidente de Colombia, Iván Duque, expresó: “Pero también quiero dejar un mensaje claro. Ningún mecanismo de integración puede existir para amenazar la existencia del Sistema Interamericano y de la Organización de los Estados Americanos”.²³

En lo que respecta al diagnóstico sobre las principales instituciones multilaterales que operan en las Américas, destaca el fuerte contraste entre las menciones positivas sobre la CAM y la frecuencia de opiniones negativas de la OEA, una institución que se percibe en deterioro y que es “en muchas áreas, una sombra de lo que era antes”.²⁴ Entre las principales críticas a la OEA que se escucharon en Los Ángeles están: la falta de compromiso de sus miembros para dotarla de recursos, la cuestionada participación del secretario general Luis Almagro y de la misión de observación electoral en los acontecimientos en Bolivia en 2019, la falta de transparencia e imparcialidad en muchas de sus decisiones sobre todo en materia de interpretación y aplicación de la Carta Democrática, el riesgo de “intervencionismo” electoral, la exclusión de países, las asimetrías y sesgos en su agenda y la baja prioridad que asigna a temas de desarrollo. Sin embargo, las críticas no estuvieron acompañadas de propuestas concretas para atenderlas; tampoco se definieron los tiempos y formatos específicos para conducir un proceso de reforma de la OEA.

Si bien la OEA es el principal foco de preocupación y crítica y el espacio institucional donde se centran las demandas de reestructuración y reforma, esto parece no afectar directamente a la imagen ni a la reputación de

21 Palabras del presidente Alberto Fernández, de la República de Argentina, *op. cit.*

22 Discurso del canciller de México, Marcelo Ebrard, *op. cit.*

23 Palabras del presidente Iván Duque, de Colombia, *op. cit.*

24 Palabras del primer ministro y ministro de Hacienda del Commonwealth de las Bahamas, Philip Davis, Sesión Plenaria de la IX Cumbre de las Américas, 8 al 10 de junio de 2022, Organización de Estados Americanos (OEA) y Secretaría de la Novena Cumbre de las Américas, http://summit-americas.org/documentos_oficiales_ixsummit/discursos/The%20Bahamas%20-%20palabras%20del%20Primer%20Ministro%20y%20Ministro%20de%20Finanzas%20ESP.pdf

Gráfica 1.5 Menciones sobre modelos de desarrollo

Número de menciones



Fuente: elaboración propia.

Gráfica 1.6 Identidad regional

Número de menciones



Fuente: elaboración propia.

Gráfica 1.7 ¿Mantener o reformar las instituciones interamericanas?

Número de menciones



Fuente: elaboración propia.

la CAM. La mayoría de los representantes hicieron comentarios positivos sobre la relevancia del proceso de Cumbres por ser el único foro continental de diálogo político al más alto nivel. En palabras de Juan Antonio Briceño, primer ministro de Belice, “El poder de la Cumbre de las Américas es el espacio que brinda a todos los países de las Américas para dialogar y acordar acciones conjuntas. La Cumbre es de todas las Américas”.²⁵ La CAM también se percibe como un espacio idóneo para empujar el tema de una necesaria reforma a la OEA, a fin de convertirla

25 Palabras del primer ministro de Belice, John Briceño, Sesión Plenaria de la IX Cumbre de las Américas, 8 al 10 de junio de 2022, Organización de Estados Americanos (OEA) y Secretaría de la Novena Cumbre de las Américas, http://summit-americas.org/documentos_oficiales_ixsummit/discursos/Belize%20-%20palabras%20del%20Primer%20Ministro%20ENG.pdf

Gráfica 1.8 Opiniones sobre instituciones regionales

Número de menciones



Fuente: elaboración propia.

“en un actor que simplemente brinde oportunidades a nuestra gente en las Américas, desde Alaska hasta Chile”, en lugar “de convertirse en un actor político”, en opinión de la primer ministra de Barbados, Mia Amor Mottley.²⁶

Un hallazgo relevante es que muy pocos discursos mencionan a otras organizaciones regionales –como la CELAC, la Alianza del Pacífico y el Mercosur– o a la multiplicidad de agencias de cooperación de Naciones Unidas con presencia cotidiana en ALC. En especial, sorprende el silencio con respecto a la Cepal. Sólo Caricom y el BID tuvieron cierta visibilidad. Esto refleja que en el diálogo en las cumbres de las Américas hay una visión estrecha y reducida del mapa institucional regional y subregional, que en la realidad es mucho más amplio y complejo. Se transmite la sensación de que se trata de espacios multilaterales excluyentes o separados, donde uno se contrapone al otro o no se hablan. Por tanto, está pendiente la tarea de cómo vincular mejor las instituciones del sistema interamericano con el resto de los mecanismos latinoamericanos, caribeños y subregionales existentes.

En los tiempos tan convulsos en los que se llevó a cabo la IX Cumbre de las Américas, se necesitaba establecer una agenda definida que fijara prioridades claras, delineara propuestas concretas y estableciera tiempos y recursos sustantivos. Sin embargo, los discursos dejaron ver un alto grado de dispersión en los temas de interés y vaguedad en los compromisos asumidos. Como se observa en la gráfica 1.8, en esta CAM no hay un punto focal o común; los jefes de Estado y de delegación mencionaron una diversidad de temas sin articular una visión estratégica hacia el futuro ni ejes programáticos para aterrizar las propuestas, la mayoría de carácter genérico. La dispersión de la agenda y su generalidad bien podría obedecer al ensimismamiento y poca prioridad que para los gobiernos tiene la gobernanza regional frente a los retos internos.

¿Cuáles son los temas de mayor visibilidad a nivel discursivo? Los asuntos ambientales y energéticos son los dominantes en los discursos oficiales, en especial de los países caribeños, por ser los más vulnerables a los efectos del cambio climático. Hay variación de posiciones entre países en estos temas: algunos enfatizan las cuestiones de mitigación y descarbonización, en tanto que otros subrayan la necesidad de dar prioridad al financiamiento de políticas para la adaptación. Si bien la mayoría de los líderes coinciden en reconocer los efectos y daños del cambio climático, no delinean una hoja de ruta para atenderlos.

Nuestro análisis de los discursos indica que Estados Unidos no desplegó un liderazgo narrativo fuerte, a pesar de haber anunciado iniciativas nuevas como la Alianza para la Prosperidad Económica en las Américas, el Plan de Acción sobre Salud y Resiliencia, la sociedad Estados Unidos-Caribe para Abordar la Crisis Climática 2030 (PACC 2030), la iniciativa de Clima en Las Américas 100 000 (100K CLIMA), el proyecto Amazonía-connect y la Declaración

²⁶ Palabras de la primera ministra de Barbados, Mia Amor Mottley, Sesión Plenaria de la IX Cumbre de las Américas, 8 al 10 de junio de 2022, Organización de Estados Americanos (OEA) y Secretaría de la Novena Cumbre de las Américas, <https://pmo.gov.bb/2022/06/11/transcript-statement-at-the-ix-summit-of-the-americas/>

Cuadro 1.1 Temas de agenda por país

País	Política exterior	Democracia y derechos humanos	Seguridad	Ambiental	Energética	Económica	Migración	Salud	Social
Antigua y Barbuda	2	0	0	1	1	2	1	1	3
Argentina	3	0	0	2	0	3	0	0	4
Bahamas	2	4	3	5	0	0	1	1	3
Barbados	0	0	0	6	3	5	2	2	4
Belice	5	0	0	1	1	2	0	1	1
Bolivia	0	0	0	1	0	0	1	2	1
Brasil	0	0	0	5	0	1	1	0	1
Canadá	3	3	0	3	0	1	0	2	4
Chile	1	2	0	2	0	2	1	1	0
Colombia	2	7	1	3	0	4	5	0	2
Costa Rica	0	2	0	0	0	0	5	0	1
Estados Unidos	0	1	0	0	1	1	2	1	0
Ecuador	1	1	3	1	0	4	5	3	2
El Salvador	0	9	1	1	0	0	1	4	2
Granada	1	2	0	1	0	1	0	0	1
Guatemala	0	0	2	2	0	7	8	0	0
Guayana	1	1	0	5	1	6	1	0	4
Haití	0	3	2	0	0	0	2	0	2
Jamaica	0	0	1	1	1	1	0	0	1
México	2	1	0	0	0	0	3	0	0
Panamá	1	0	0	1	0	0	2	0	1
Paraguay	0	5	5	2	0	1	0	1	1
Perú	0	3	0	2	0	0	2	0	3
República Dominicana	3	3	3	0	2	2	2	2	1
St. Kitts y Nevis	1	2	0	0	1	3	0	3	2
St. Lucía	3	0	0	4	0	1	0	0	1
Surinam	1	0	0	6	0	0	0	0	1
Uruguay	0	1	0	1	0	4	0	0	0

Fuente: elaboración propia.

de Los Ángeles sobre Migración y Protección. La mayoría de estas iniciativas delinearán propósitos ambiciosos y, para avanzar en ellos, se requerirá de un trabajo coordinado, sostenido y colaborativo. Las intervenciones de apertura y clausura del presidente Biden fueron parcas, sobre todo en materia ambiental y social, y dejaron fuera temas tan importantes como equidad de género, violencia, seguridad y política exterior. Como país anfitrión, Estados Unidos, no habló ni del lugar ni del papel de las Américas en la actual reestructuración de la economía mundial, ni en la reconfiguración del orden global. Esto llama la atención considerando que Estados Unidos está buscando reconstruir su liderazgo en el mundo.

Cuando se analizan los temas de interés por país, se aprecia con mayor nitidez la dispersión de la agenda continental. En particular, se observa una notable fragmentación de las voces de ALC en la Cumbre. Los países

latinoamericanos y caribeños llegaron a la cita de Los Ángeles sin haber realizado conversaciones o consultas previas –ya sea bilaterales, subregionales o entre grupos de países afines–, para plantear iniciativas conjuntas o para coordinar posiciones en relación con los cinco temas de agenda establecidos por el país anfitrión.

En un segundo nivel de prioridad dentro de la agenda discursiva se ubican los temas económicos (crecimiento, inversión extranjera, comercio, empleo, infraestructura, financiamiento, deuda, sector privado, fiscalidad, tecnología) seguidos, en tercer lugar, de las cuestiones políticas relativas a democracia y derechos humanos. Pocos mencionaron la corrupción, lo que indica cierta desconexión con la agenda anterior de la CAM en Lima. Las Cumbres, a lo largo del tiempo, nos muestran las dificultades para construir y dar seguimiento a una agenda sostenida o acumulativa.

Aunque la convocatoria de la Cumbre era “Construyendo un futuro sostenible, incluyente y equitativo”, en los discursos de los mandatarios la agenda social se ubicó en el cuarto lugar. Poco se habló y se propuso sobre desigualdad(es), pobreza extrema, inclusión de minorías étnicas, informalidad, inclusión de las mujeres al mercado laboral, acceso equitativo a salarios y puestos directivos, libertad de expresión y educación, entre otros. Un indicador de esto es que las palabras menos mencionadas fueron: mujeres, indígenas, género, equidad, inclusión social, presos políticos y solidaridad.

Aunque la migración no fue uno de los cinco temas de la agenda oficial de la IX Cumbre de las Américas (nuestro futuro verde, gobernabilidad democrática, salud y resiliencia, transformación digital y transición energética), sí estuvo presente en diálogos paralelos que condujeron a la adopción de iniciativas como La Declaración de Los Ángeles sobre Migración y Protección, al que se sumaron 20 países. Es la primera ocasión en la que hay un esfuerzo a nivel continental por abordar de manera coordinada la problemática migratoria. Sin duda, un paso importante, más no suficiente, mientras el enfoque dominante siga siendo de contención y securitización, relegando a segundo plano las medidas de protección, integración, regularización y refugio.

Destaca también el hecho de que el tema de salud reciba una atención secundaria como política pública en la agenda regional, al ubicarse en penúltimo lugar. La escasez de propuestas de cooperación sanitaria que se presentaron dan la sensación de que la emergencia por la pandemia y los problemas de salud han quedado atrás en el rango de prioridades. A pesar de ser la violencia un tema transversal que afecta todos los ámbitos de la agenda regional y a todos los países del continente, ocupó el último lugar de atención en los discursos oficiales. Es ilustrativo que un sólo país, Chile, haya mencionado la Convención de Belém do Pará para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, y que ninguno hablara del Acuerdo de Escazú que, entre otras cosas, protege los derechos y la seguridad de las personas defensoras del medio ambiente en las Américas.

Uno de los posibles factores detrás de la dispersión de la agenda en los trabajos de la Cumbre de Los Ángeles es el ánimo introspectivo con el que llegaron a la cita los representantes gubernamentales, la mayoría de ellos enfocados en sus problemas internos. El análisis realizado con el *software* MAXQDA sustenta con evidencia esta afirmación. Como se observa en las gráficas 9, 10 y 11, en los discursos hay una preponderancia abrumadora de referencias a los temas de la agenda nacional de cada país, más del doble de las menciones a cuestiones regionales. Brasil, El Salvador, Guatemala y República Dominicana fueron las delegaciones más enfocadas en sus asuntos internos.

La mitad de los líderes se dirigen explícitamente a Estados Unidos ya sea con solicitudes, exhortaciones, apoyos y/o críticas. Entre estos mensajes, destaca la invitación del presidente Fernández al presidente Biden a participar en la cumbre de la CELAC como un gesto para tender puentes de encuentro interamericanos entre organizaciones regionales fuera del circuito de la OEA. Las alusiones específicas a otros países americanos son menos frecuentes y, en general, tienden a enfocarse en los vecinos. Es notable la gran ausencia en las menciones a Canadá en la Cumbre de Los Ángeles, al ser éste un país que en otros momentos fue articulador de narrativas y gestor de iniciativas.

Casi no se hace mención en forma directa a eventos, actores y temas de alcance global. Los asuntos globales más mencionados son la pandemia y la guerra en Ucrania como factores que agravan los problemas de los países

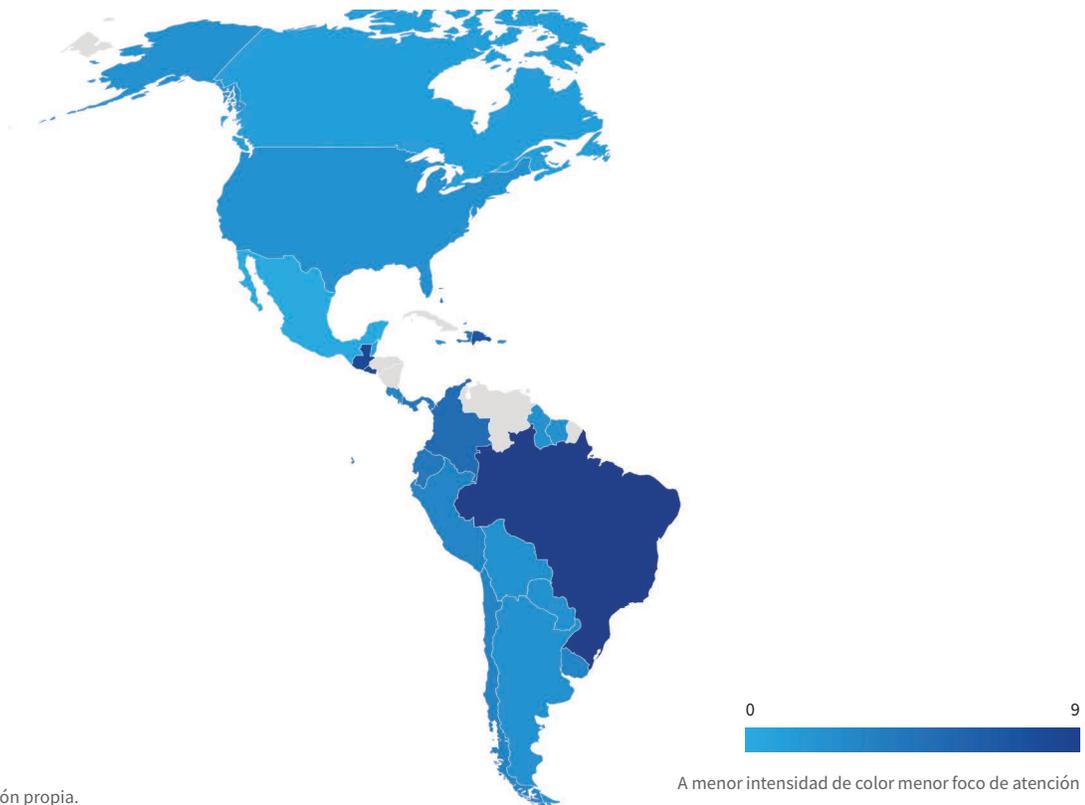
Gráfica 1.10 Foco de atención

Número de menciones



Fuente: elaboración propia.

Gráfica 1.11 Foco de atención nacional



Fuente: elaboración propia.

de la región. Únicamente dos países (Antigua y Barbuda y Chile) mencionan a China. No hay menciones sobre ONU, UE, BRICS ni del Sur Global, y los líderes no apuntan soluciones en el ámbito multilateral global. Así pues, la CAM no funciona como plataforma continental frente a negociaciones globales multilaterales ni de cara a otras regiones. Es evidente que los gobiernos no dotan a la Cumbre de una visión global y extracontinental que sirva para apuntalar sus políticas exteriores fuera del hemisferio.

Cuadro 1.2 Foco de atención

País	Nacional	Continental	Estados Unidos	Global
Antigua y Barbuda	0	1	4	0
Argentina	2	1	1	1
Bahamas	4	2	2	0
Barbados	0	4	1	1
Belice	1	0	1	0
Bolivia	2	1	1	0
Brasil	9	1	2	0
Canadá	1	0	0	0
Chile	3	1	3	0
Colombia	5	1	1	0
Costa Rica	3	3	0	0
Estados Unidos	2	2	3	0
Ecuador	4	4	1	0
El Salvador	8	0	0	0
Granada	0	1	0	0
Guatemala	8	3	0	0
Guayana	2	6	1	0
Haití	4	3	0	0
Jamaica	2	2	0	0
México	0	1	5	0
Panamá	4	0	0	1
Paraguay	2	2	0	0
Perú	3	2	0	0
República Dominicana	7	4	1	0
St. Kitts y Nevis	3	0	2	0
St. Lucia	2	0	0	0
Surinam	2	2	0	0
Uruguay	3	1	0	0

Fuente: elaboración propia.

El análisis de los discursos es elocuente al mostrar la fuerte desconexión entre la voz de los gobiernos y las voces de la sociedad civil, a pesar de los esfuerzos institucionales por darles espacio y acceso a través de consultas y cumbres paralelas a los actores no gubernamentales. Estos canales no logran revertir de forma suficiente el déficit de participación sustantiva de organizaciones sociales, jóvenes y sector privado. Para muestra un botón: a pesar de que, de manera simultánea, se realizaron otros tres foros y cumbres no gubernamentales en Los Ángeles (IX Foro de la Sociedad Civil, VI Foro de Jóvenes y IV Cumbre de CEO), ninguno de los líderes de gobierno se refirió a éstos en manera directa ni los mencionó como insumo o referente para apoyar sus posiciones en temas específicos. El presidente Biden, como líder del país anfitrión, sólo mencionó una vez a la sociedad civil en sus dos alocuciones y, en ninguna de ellas, se refirió al sector privado. Así pues, los discursos gubernamentales que se escucharon en la CAM resultan en gran medida inconsistentes con la idea de un futuro incluyente y equitativo.

Los principales retos que enfrentó la IX Cumbre y que deberán atenderse si se quiere mejorar la interlocución interamericana, pueden sintetizarse en los siguientes cinco puntos:

- 1 Déficit de legitimidad y representatividad.** El hecho de que algunos países no fueran invitados, junto con la decisión de algunos líderes de no asistir, es indicativo de la pérdida de convocatoria, fuerza y credibilidad del foro. Del lado no gubernamental, faltó espacio para diferentes voces, opiniones e ideologías de la sociedad civil.
- 2 Agenda difusa.** Se establecieron cinco ejes temáticos sin un foco articulador y algunos temas, en especial los económicos y migratorios, se negociaron fuera de los circuitos oficiales de la Cumbre. Los canales de interlocución en la CAM funcionaron de manera inconexa. Hubo fragmentación, desorganización y falta de transparencia en el proceso de construcción de agenda.
- 3 Torre de Babel.** Los líderes mostraron una tendencia clara a centrar su atención en sus audiencias y agendas nacionales en lugar de dirigir mensajes de impacto continental. Durante el diálogo intergubernamental, hubo una desconexión evidente entre los discursos de los jefes de Estado y las delegaciones, y los mandatos y contribuciones de la sociedad civil. Esto acrecentó la sensación de que cada actor se dirige a públicos distintos.
- 4 Acuerdos no vinculantes sin recursos significativos.** Los acuerdos y mandatos adoptados en materia económica, salud, ambiental y transición energética y gobernabilidad democrática no son vinculantes, carecen de financiamiento y de herramientas suficientes para su realización. La ausencia de líderes de países clave en la Cumbre limita la capacidad de instrumentación de algunos acuerdos; tal es el caso de la Declaración de Los Ángeles. La mayoría de los gobiernos latinoamericanos y caribeños tienen un reducido margen de maniobra en términos fiscales, debilidad estatal y asistencia para el desarrollo. Por su parte, los países desarrollados de las Américas (Canadá y Estados Unidos), cuentan con escaso margen político para canalizar mayores recursos al desarrollo de la región.
- 5 Frágil viabilidad política de los acuerdos.** Está en duda la estabilidad política de los acuerdos por los posibles vaivenes electorales y la polarización tanto en Estados Unidos como en muchos países de ALC. Incertidumbres asociadas al eventual regreso a la Casa Blanca de las fuerzas trumpistas, el avance de la extrema derecha en el Congreso Americano y en los gobiernos estatales respecto a temas como los flujos, términos y condiciones de la cooperación continental.

El vaso medio vacío: una oportunidad para llenarlo

La mayor parte de los problemas y deficiencias que se derivan de nuestro análisis de la CAM no son privativas de este foro, sino que reflejan la crisis por la que atraviesa el multilateralismo en la actualidad, en especial en el continente. Las otras dos instituciones con mayor cobertura con las que se cuenta en las Américas, la OEA y la CELAC, comparten también déficits en cuanto a la representatividad, participación, falta de acuerdos y de respuestas creativas, innovadoras y responsivas a la demanda de las sociedades. También en estos ámbitos, al igual que en la CAM, los miembros han puesto en duda las reglas de funcionamiento y la generación de acuerdos. De no resolverse la situación de persistente bloqueo y falta de representatividad plena en las decisiones colectivas de

La Cumbre de las Américas sigue siendo un espacio insustituible como el único foro multilateral de encuentro entre Jefes de Estado que existe en el continente.

los tres principales mecanismos regionales existentes, se corre el riesgo de que se vuelvan tan ineficaces e irrelevantes que terminen por desaparecer en una suerte de “darwinismo institucional”,²⁷ o vaciarse quedando como esqueletos.²⁸

A pesar de sus debilidades, la Cumbre de las Américas sigue siendo un espacio insustituible como el único foro multilateral de encuentro entre Jefes de Estado que existe en el continente y, como tal, en principio convoca a todos los países americanos. La diplomacia de cumbres, por su flexibilidad, ofrece oportunidades para tratar temas espinosos en entornos altamente politizados; abre oportunidades a los go-

biernos para lanzar, probar y prenegociar nuevas ideas y enfoques. Por su visibilidad mediática las cumbres son tierra fértil para llamar la atención de amplias audiencias nacionales e internacionales y estimular el respaldo interno necesario para acuerdos posteriores. Por tanto, en un contexto de debilidad multilateral, fortalecer la CAM es una buena apuesta. Pero para que la supervivencia del proceso de Cumbres tenga sentido, se requieren varias cosas: asegurar más y mejor representatividad, contar con un foco acotado, un conjunto de compromisos verificables y, sobre todo, una activa participación de la sociedad civil. De otra forma no será posible llenar el vaso medio vacío del regionalismo continental.

Los espacios ya construidos hasta ahora dentro de la propia cumbre donde convergen otros actores no gubernamentales son un activo institucional que debiera fortalecerse si se quieren superar las debilidades crónicas de los mecanismos de interlocución interamericanos. Una de las cuestiones vitales es alentar una mayor democratización de todo el proceso de Cumbres que asegure que las voces de la sociedad civil tengan eco e impacto en las posturas que toman los gobiernos. En un contexto de alta volatilidad política, social y económica en la región, y en medio de un ambiente de polarización, se hace urgente contar con un diálogo frecuente, plural y propositivo entre gobiernos, academia y sociedad civil en el continente, a fin de (co)construir una agenda estratégica para las Américas en forma conjunta y participativa. La participación de la sociedad civil en la toma de decisiones

27 T.J. Pempel, “Soft Balancing, Hedging, and Institutional Darwinism: The Economic-Security Nexus and East Asian Regionalism”, *Journal of East Asian Studies*, vol. 10, núm. 2 (mayo-agosto de 2010), pp. 209-238, <http://www.jstor.org/stable/23418821>

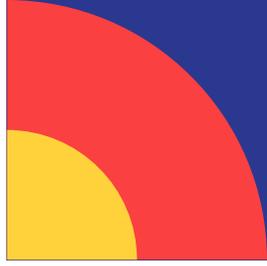
28 Guadalupe González, Mónica Hirst, Carlos Luján, Carlos Romero y Juan Gabriel Tokatlian, “Coyuntura crítica, transición de poder y vaciamiento latinoamericano”, *Nueva Sociedad*, núm. 291, febrero de 2021, <https://nuso.org/articulo/coyuntura-critica-transicion-de-poder-y-vaciamiento-latinoamericano/>

es esencial para construir soluciones sostenibles desde la base. Esto no implica que los gobiernos no tengan responsabilidades mayores que otros actores, pero estamos en una época en la que los problemas no pueden solucionarse sólo con la acción gubernamental. La diplomacia interpresidencial, el diálogo intergubernamental y el multilateralismo regional no serán sostenibles en el tiempo, de no contar con los insumos y la colaboración social organizada.

Históricamente la iniciativa en materia interamericana ha provenido de Estados Unidos, pero hoy existen ventanas de oportunidad más amplias para que los países latinoamericanos y caribeños tomen mayor iniciativa en la definición de la agenda continental. El avance de la multipolaridad y la globalización de los problemas generan condiciones favorables a la construcción de liderazgos colectivos temáticos a nivel regional, que poco a poco sirvan para equilibrar las asimetrías estructurales en las Américas.

En definitiva nuestro mensaje es que, a pesar de sus problemas, no debemos caer en la afirmación de que las cumbres no sirven para nada. Por el contrario, debemos ocuparnos en lograr que sean más incluyentes y eficaces. Bien pensadas y ejecutadas, son una oportunidad para ir llenando el vaso medio vacío. En la última parte de este documento presentamos algunas propuestas con este propósito.





Percepciones en ALC sobre Estados Unidos: los desafíos al piso común, el ascenso de China y el “efecto Trump”

UNA FORMA DE DEMOCRATIZAR LA DISCUSIÓN sobre cuál debería ser la agenda futura de cooperación en las Américas es tomar en cuenta a la opinión pública de los países de la región. Los vínculos entre opinión pública y política exterior son cada vez más visibles e importantes: la globalización y la interdependencia entre las naciones han estimulado un cierto conocimiento del mundo e impactado la vida cotidiana de los ciudadanos; la polarización interna se ha derramado a la agenda externa; las demandas de transparencia y rendición de cuentas incluyen aspectos de la praxis en política exterior y, por último, los líderes no pueden prescindir del apoyo activo de la ciudadanía en el campo internacional ni los organismos multilaterales pueden operar si no cuentan con legitimidad entre la población.

Hay varios motivos por los que consideramos importante analizar la opinión pública latinoamericana sobre Estados Unidos en comparación con otros países, especialmente China. Primero, por la utilidad de contar con información rigurosa para identificar retos y oportunidades al “piso común de interlocución social” entre las Américas, en un contexto de cambios inéditos y acelerados que demandan lecturas atentas y ponderadas.¹

Segundo, porque si se quiere conectar a los responsables de adoptar decisiones con sus respectivas ciudadanías y a los actores sociales de los distintos países de las Américas, cabe preguntarse cómo están percibiendo las sociedades latinoamericanas los cambios en el sistema internacional.

Tercero, porque los actuales desafíos de representación política y erosión democrática en muchos países del continente nos llevan a preguntar hasta dónde las percepciones y actitudes sociales, en este caso hacia Estados Unidos, se correlacionan con las posiciones y discursos de las elites gobernantes y qué tan estables, fragmentadas y polarizadas están.

Cuarto, si efectivamente la variación dentro y entre países en la opinión pública sobre Estados Unidos no refleja las orientaciones de los gobiernos respectivos, más bien podría responder a cambios en Estados Unidos percibidos positiva o negativamente en la población de América Latina y el Caribe en general.

1 Un análisis comprensivo del piso común de actitudes favorables en las Américas requeriría contar con información sobre las percepciones y actitudes de Estados Unidos hacia América Latina y el Caribe equivalente o comparable a la que recaban Latinobarómetro y LAPOP. Dado que no hay bases de datos sobre la opinión pública estadounidense sobre América Latina, el análisis que aquí presentamos se acota a la dimensión latinoamericana de esta interacción.

Por último, es fundamental examinar cómo se modifica la opinión sobre Estados Unidos frente al ascenso de China y a cambios en el rol de la Unión Europea. Estados Unidos ha sido una referencia ineludible para latinoamericanos y caribeños a la hora de pensar en modelos de país y de asociación internacional. De ahí el interés en intentar visualizar de qué modo esta referencia se altera o no con la aparición de potenciales competidores, un asunto que adquirió bastante visibilidad mediática durante la pandemia, tanto en América Latina y el Caribe como en Estados Unidos, por la discusión sobre el acceso a las vacunas.

A continuación, analizamos las actitudes de los latinoamericanos y caribeños hacia Estados Unidos utilizando datos de Latinobarómetro² y LAPOP³ a lo largo de toda la década pasada (de 2010 a 2020), así como la literatura especializada y los hallazgos más recientes de otras encuestas de opinión. Identificamos los patrones más generales de la opinión en la región sobre ese país en comparación con China, y los organizamos en ocho mensajes principales con base en datos empíricos, seguidos de reflexiones en torno a cómo encauzar una mejor interlocución entre nuestros países y sociedades en los espacios interamericanos actuales.

1. La opinión sobre Estados Unidos en América Latina y el Caribe es, por lo general, positiva y estable

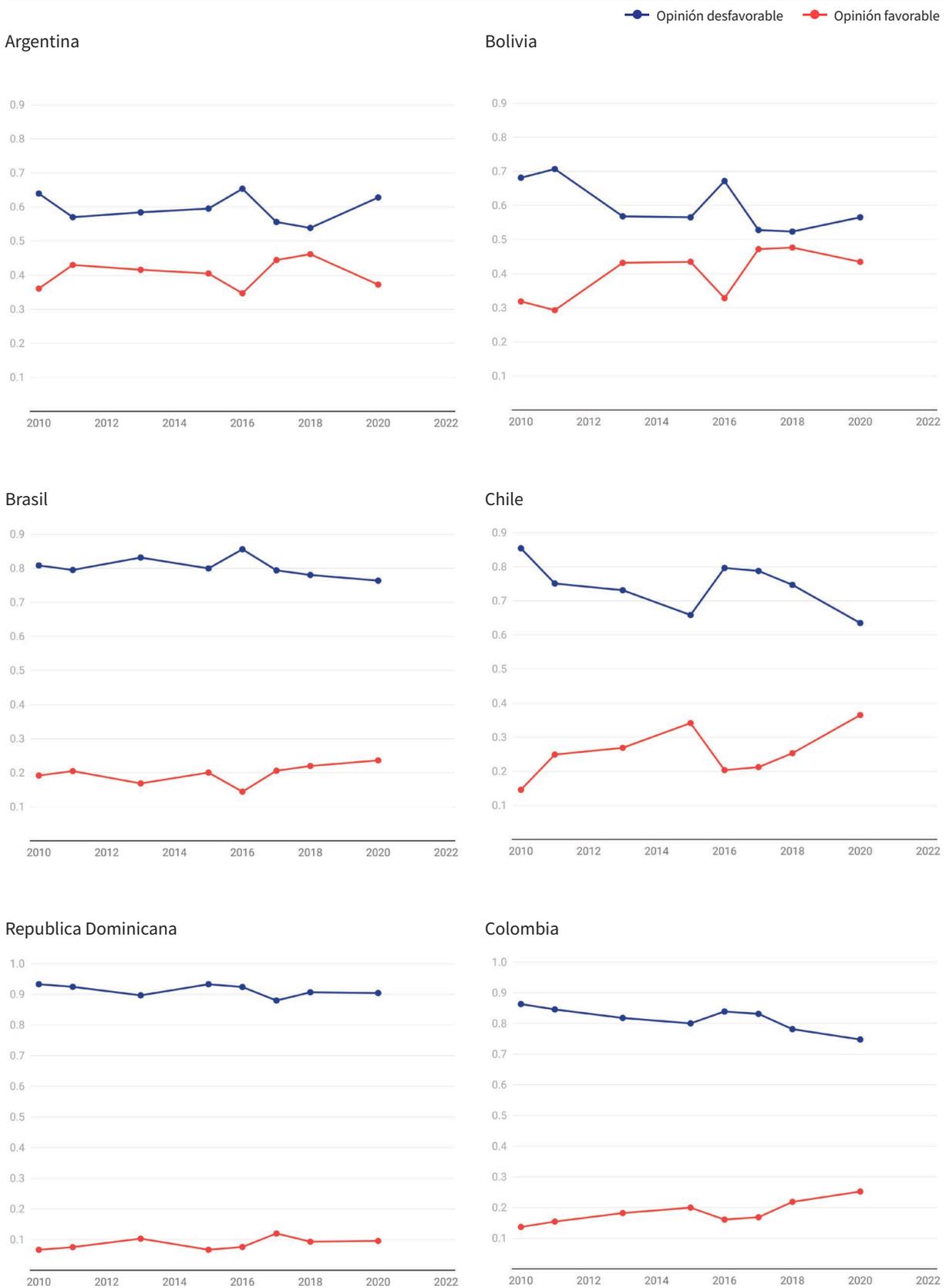
Como se ilustra en la gráfica 2.1, en todos los países encuestados, las opiniones positivas superan a las negativas, con la excepción de México en un periodo específico que coincide con los años de la administración Trump. Incluso en aquellos donde han gobernado o actualmente gobiernan coaliciones políticas críticas hacia Estados Unidos, como Ecuador, Venezuela o Nicaragua, la población en general no necesariamente refleja las actitudes de sus gobiernos. Por ejemplo, en Argentina o Brasil, la variación en la actitud hacia Estados Unidos apenas puede identificarse como una función del cambio de gobierno. Esto sugiere que, aunque existen variaciones en el tiempo y entre países, éstas ocurren en un rango constante. Así pues, las actitudes de la población son relativamente estables en el tiempo, sobre todo en Brasil y la República Dominicana.

Si analizamos las actitudes positivas hacia Estados Unidos entre 2010 y 2020, vemos que existen diferencias significativas, de hasta 20 puntos porcentuales, entre los países de ALC. La gráfica 2.2 muestra un promedio de la opinión pública positiva (“favorables” y “muy favorables”) para cada país, y se observa que Argentina y la República Dominicana tienen las actitudes más opuestas en la región, donde Argentina es el país con la valoración menos positiva y la República Dominicana con la mejor opinión sobre aquel país. Sin embargo, incluso la evaluación menos positiva representa un porcentaje cercano a 60%, lo que significa que tres quintas partes de la población del país tiene una imagen “muy favorable” o “favorable” de Estados Unidos. Sin embargo, es importante tomar en cuenta que un “piso” de apoyo de 60%, relativamente estable, puede tener diferentes significados en distintos países y sectores de la población, lo que abre muchas posibilidades a la hora de pensar en la relación con Estados Unidos.

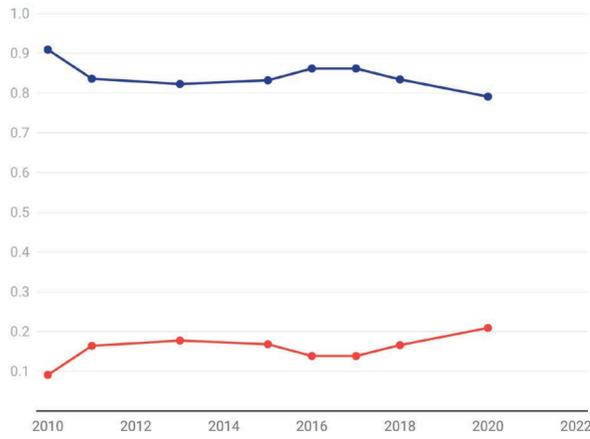
2 Las bases de datos de Latinobarómetro pueden consultarse en <https://www.latinobarometro.org/lat.jsp>

3 Las bases de datos y publicaciones del Latin American Public Opinion Project (LAPOP, o Proyecto de Opinión Pública de América Latina) de la Universidad de Vanderbilt están disponibles en <https://www.vanderbilt.edu/lapop/>

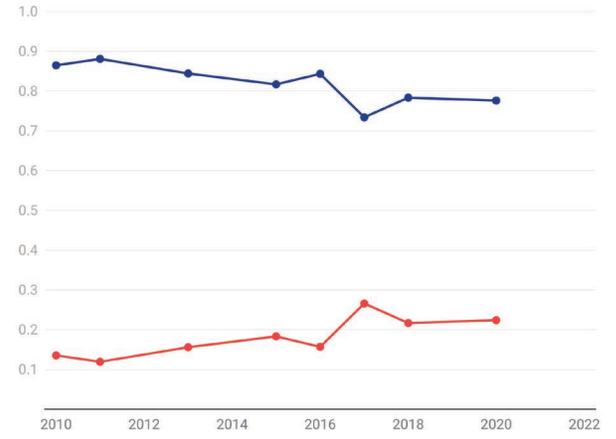
Gráfica 2.1 Opiniones sobre Estados Unidos por país (2010-2020)



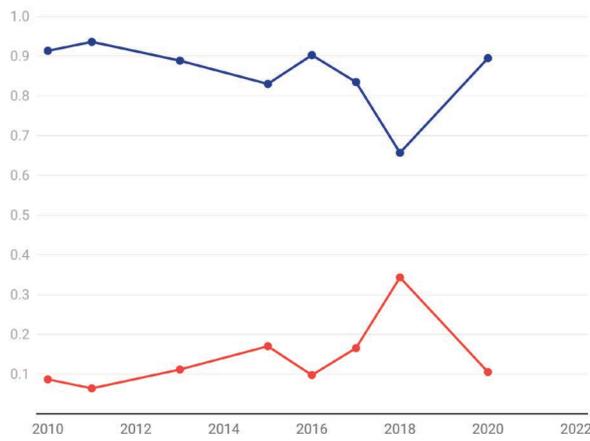
Ecuador



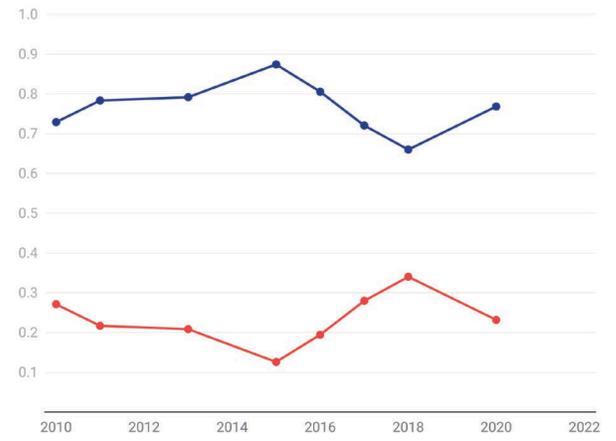
Costa Rica



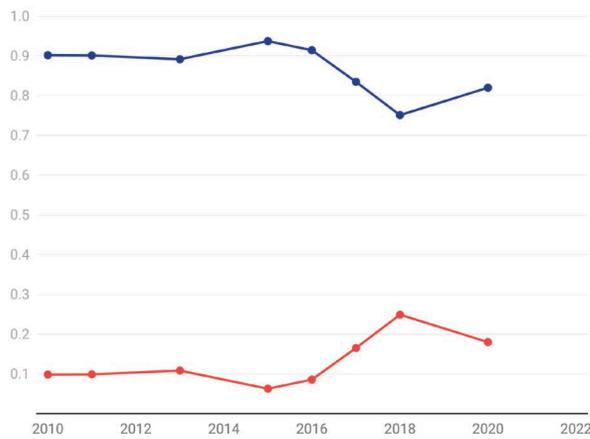
El Salvador



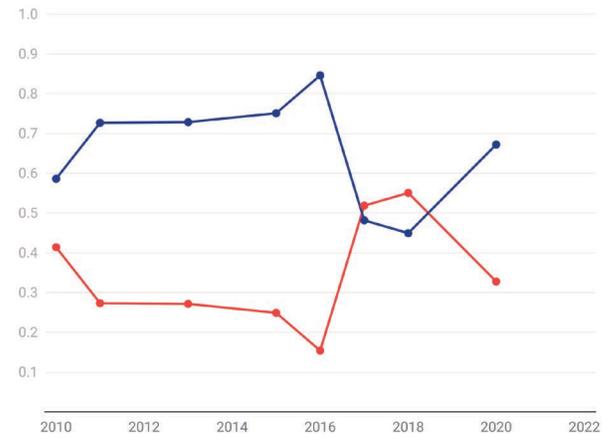
Guatemala



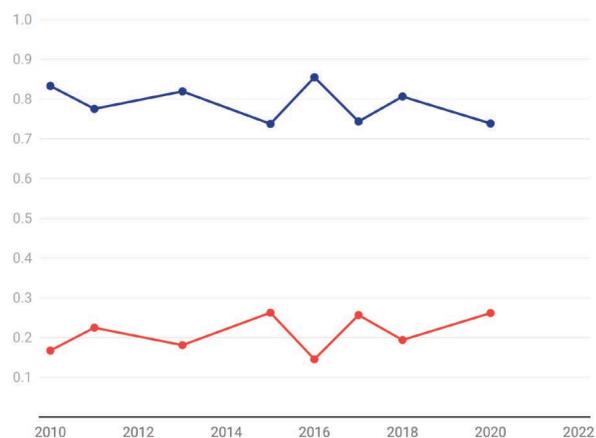
Honduras



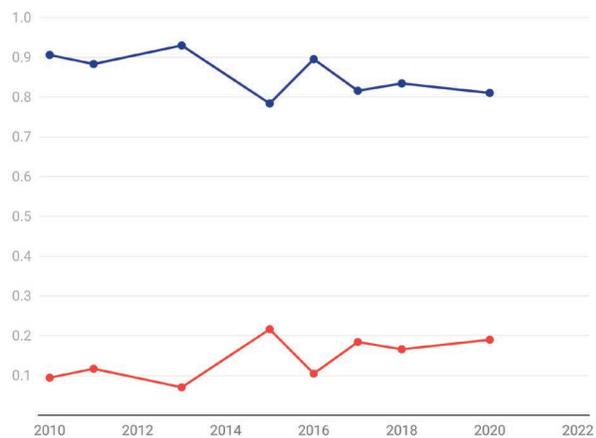
México



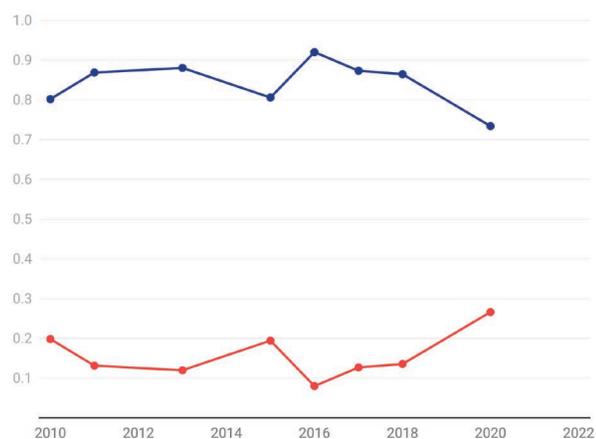
Nicaragua



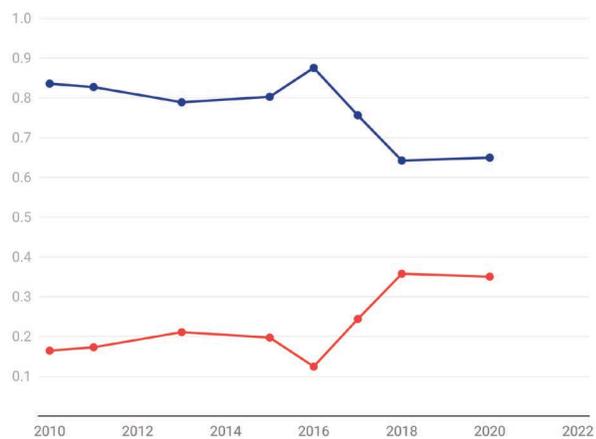
Panamá



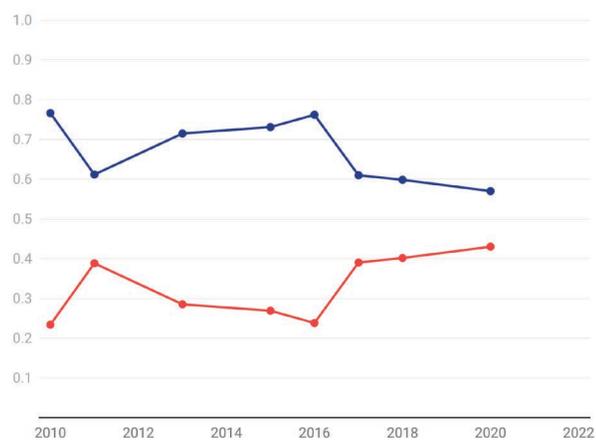
Paraguay



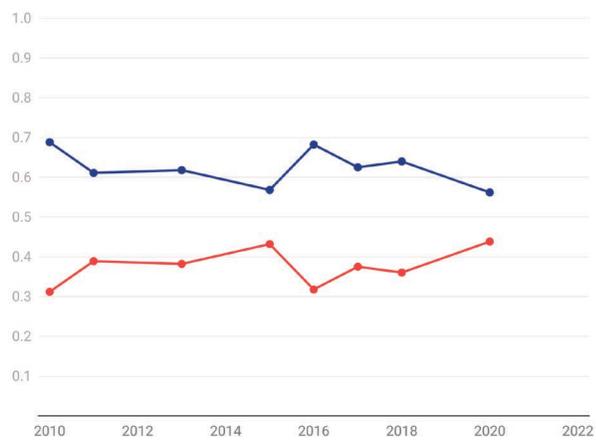
Perú



Uruguay

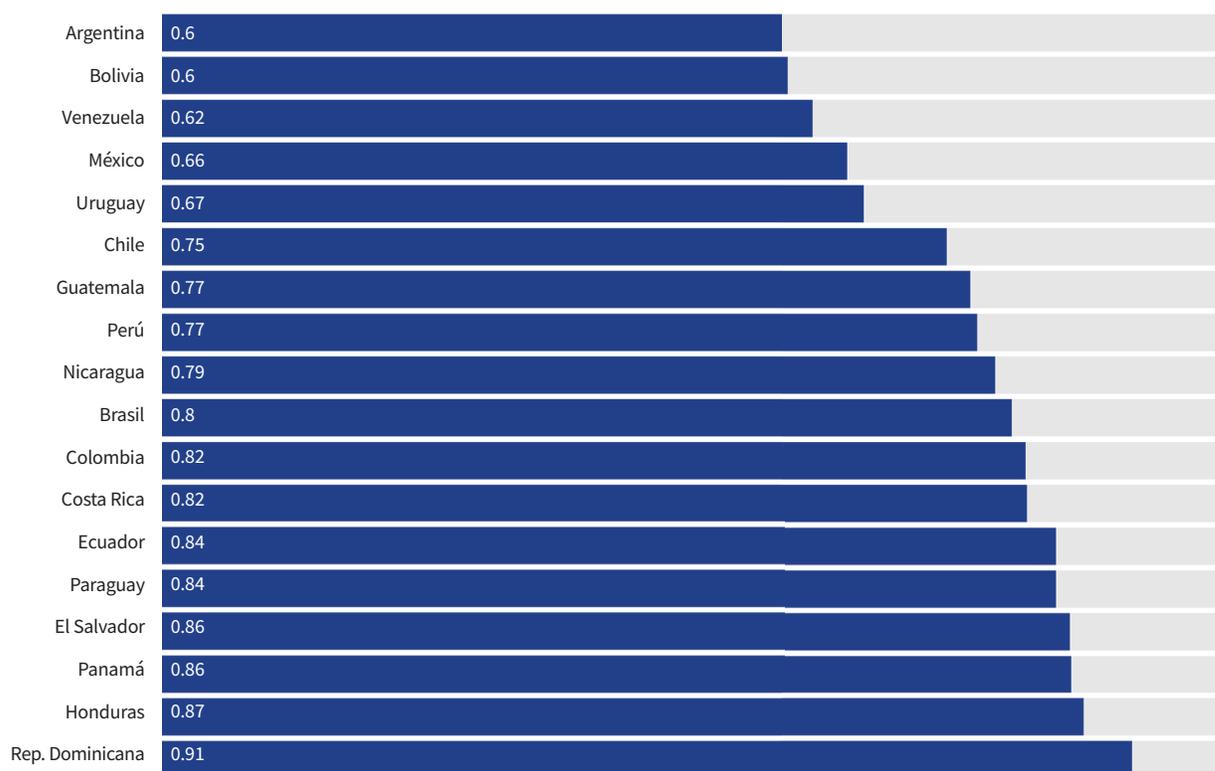


Venezuela



Fuente: Latinobarómetro.

Gráfica 2.2 Opinión favorable promedio sobre Estados Unidos por país (2010-2020)



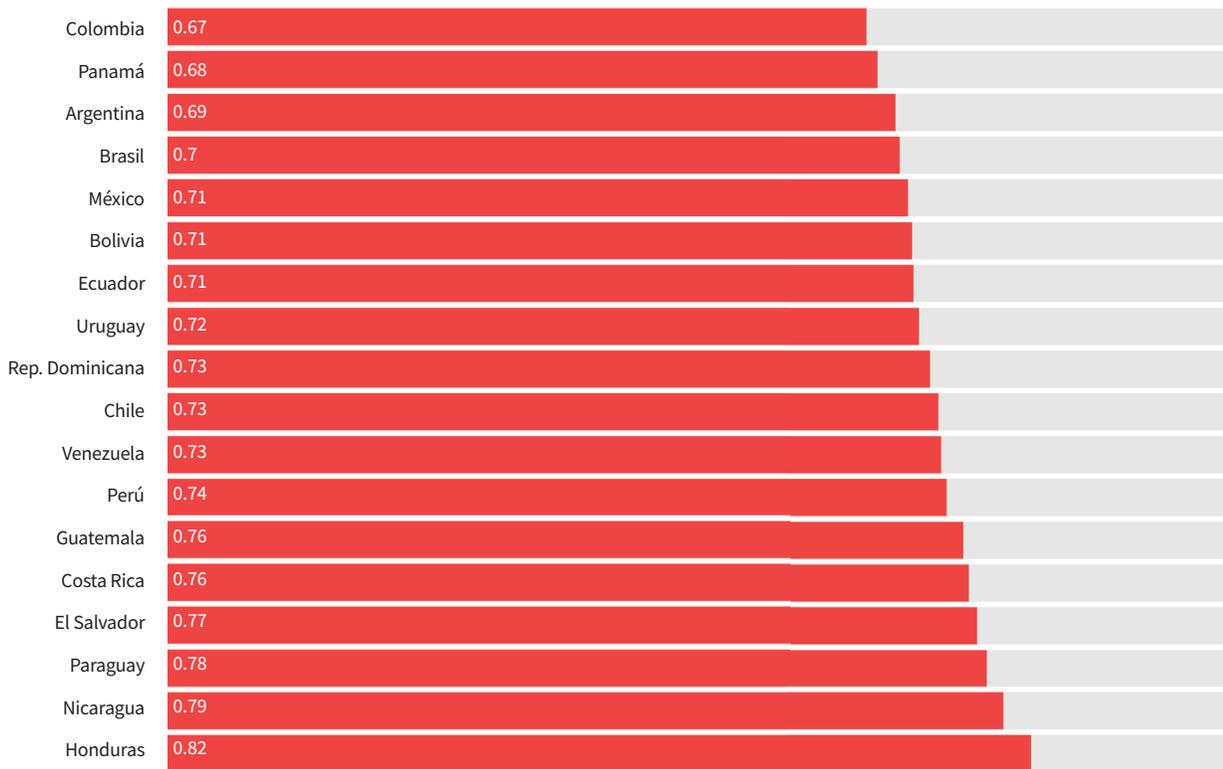
Fuente: Latinobarómetro.

2. La opinión latinoamericana y caribeña sobre China también es, por lo general, positiva

Al igual que en el caso de Estados Unidos, la imagen de China en la opinión pública latinoamericana y caribeña es predominantemente favorable, aunque existen variaciones entre países y a lo largo del tiempo. Sin embargo, es importante señalar que, para establecer un patrón en las opiniones hacia otros países, sería necesario analizar una mayor cantidad de datos en el tiempo. A pesar de ello, se puede comparar la imagen favorable sobre Estados Unidos con la opinión equivalente acerca de China. La gráfica 2.3 muestra que, aunque la opinión hacia China es positiva en todos los países encuestados por Latinobarómetro, los valores más altos son ligeramente inferiores a los de Estados Unidos y los valores más bajos son ligeramente superiores. Colombia es el país con la evaluación menos positiva de China mientras que Honduras tiene la opinión favorable más alta sobre el gigante asiático en la región.

En breve, estos datos indican que, en comparación con la opinión sobre Estados Unidos, la opinión hacia China es más homogénea entre los países latinoamericanos y caribeños, pero un poco menos favorable. Cabe destacar, además, que la imagen positiva de China no es necesariamente una proyección de su presencia económica relativa en los distintos países. Las opiniones más favorables hacia China son las de dos países centroamericanos (Honduras y Nicaragua), mientras que el aprecio de los países sudamericanos, donde China es el primer o segundo socio comercial, como Argentina, Brasil, Chile, Perú y Uruguay, es comparativamente inferior.

Gráfica 2.3 Opinión favorable promedio hacia China (2010-2020)



Fuente: Latinobarómetro.

3. La opinión neta hacia Estados Unidos es más variable

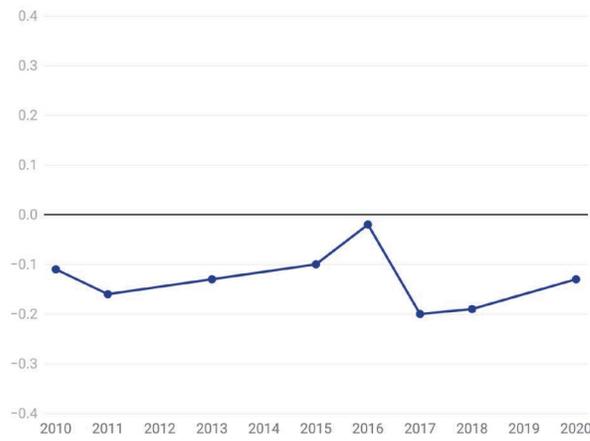
Una forma simple de estimar la opinión favorable que la población tiene sobre Estados Unidos en comparación con la de China es calculando lo que aquí llamamos la opinión neta hacia un país respecto del otro. La opinión neta hacia Estados Unidos puede calcularse restando la opinión positiva hacia China de la opinión positiva hacia Estados Unidos. Así, por ejemplo, si un país tiene una opinión positiva promedio de Estados Unidos de 9 puntos y una opinión positiva promedio de China de 7 puntos, entonces la evaluación positiva hacia Estados Unidos será de 2 puntos. Si la opinión positiva hacia China es mayor, entonces la evaluación será negativa hacia el otro país.

De acuerdo con este cálculo, se observa (gráfica 2.4) que, en algunos países, como Argentina, Bolivia, Chile, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Perú, Uruguay y Venezuela, la opinión neta hacia Estados Unidos es negativa para ciertos años. Es importante señalar que este cálculo ofrece una mayor variación en la opinión hacia Estados Unidos al combinarla con la opinión hacia China.

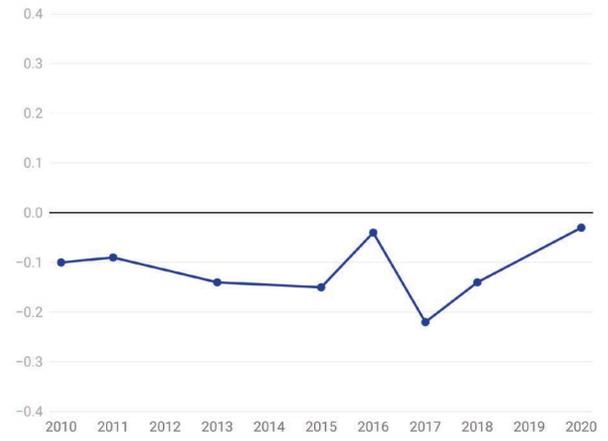
Otro ángulo que es necesario considerar es qué tanta similitud o discordancia hay entre las percepciones de la opinión pública latinoamericana y estadounidense sobre China. Si bien no hay datos estrictamente similares para un análisis riguroso, la encuesta que levanta Gallup en Estados Unidos para medir la valoración de otros países ofrece un punto interesante de comparación. La serie de tiempo de Gallup muestra que el porcentaje de opiniones favorables hacia China en la población estadounidense cayó de 42% en 2010 a 20% en 2020, en claro contraste con

Gráfica 2.4 Opinión favorable neta sobre Estados Unidos (2010-2020)

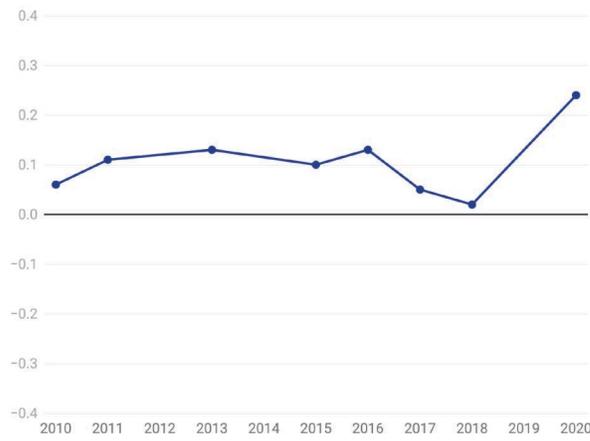
Argentina



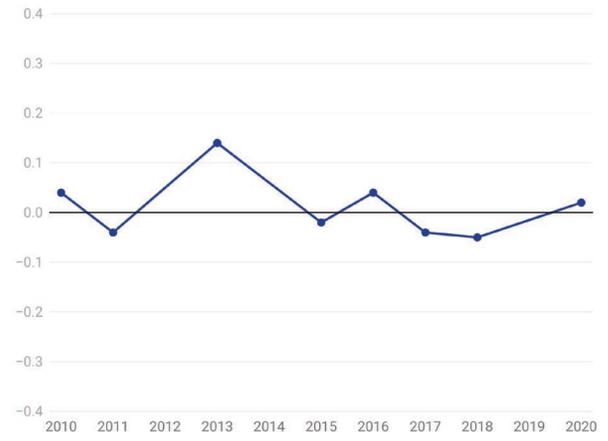
Bolivia



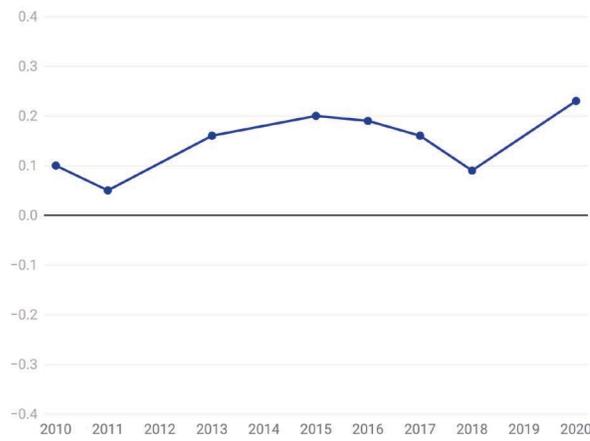
Brasil



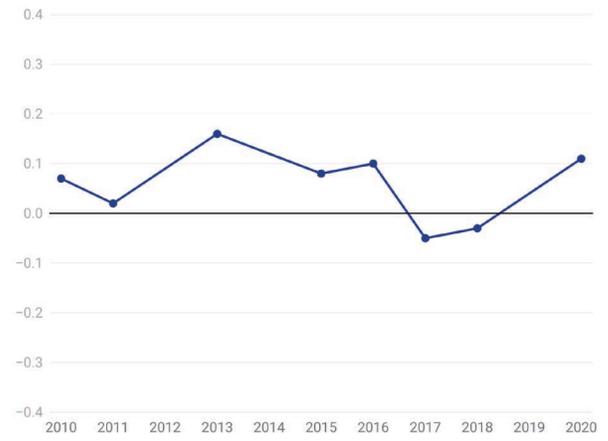
Chile



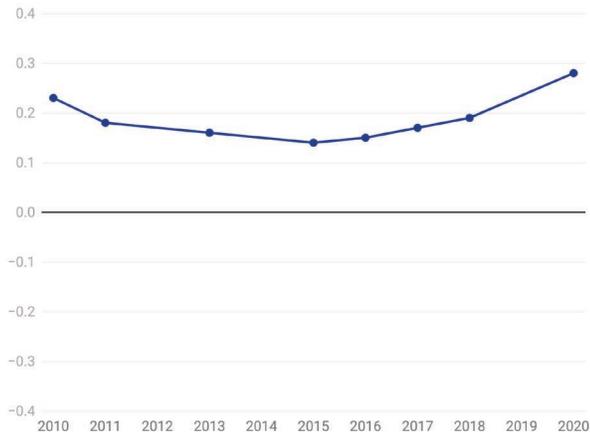
Colombia



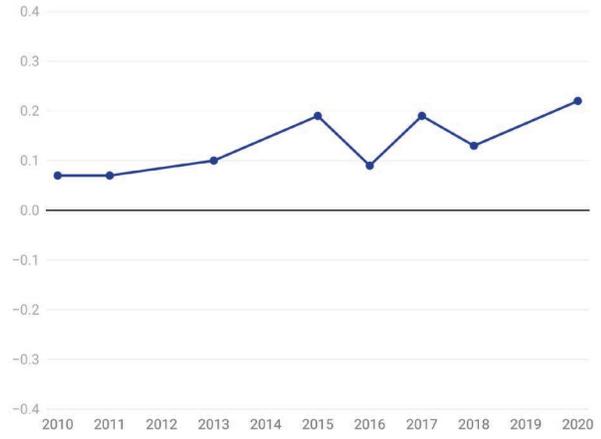
Costa Rica



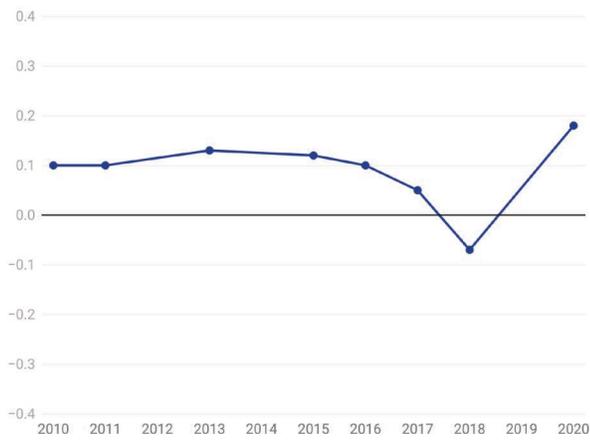
República Dominicana



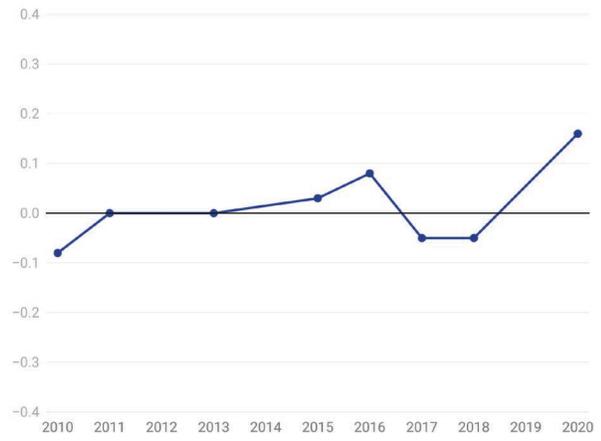
Ecuador



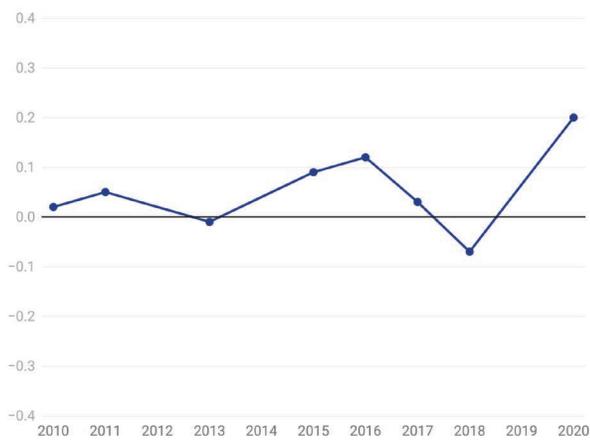
El Salvador



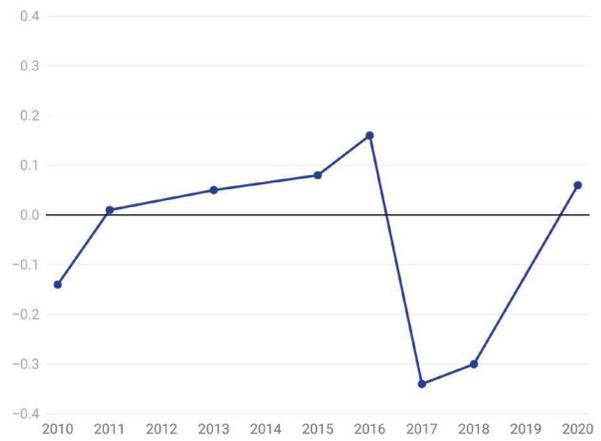
Guatemala



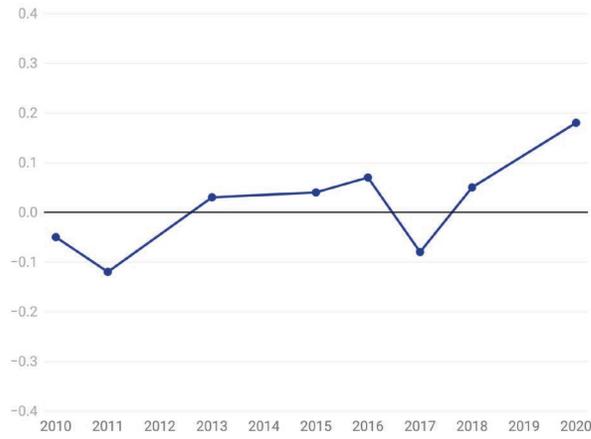
Honduras



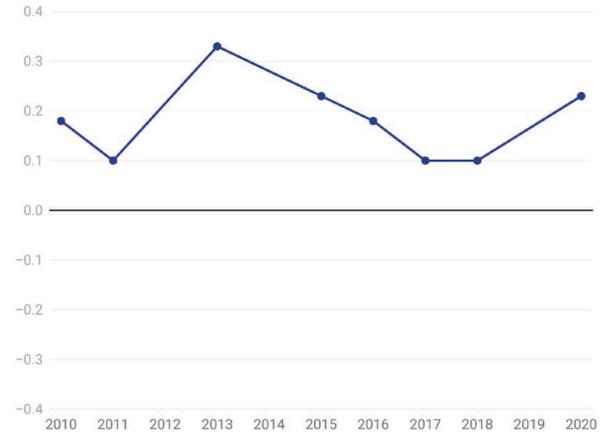
México



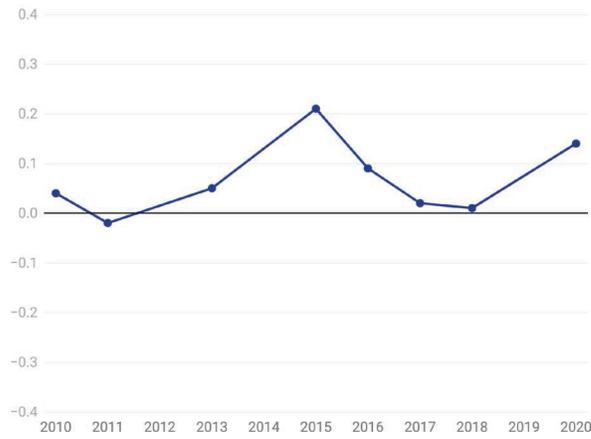
Nicaragua



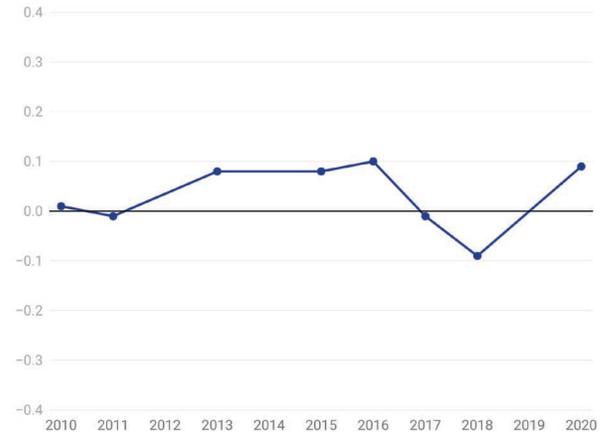
Panamá



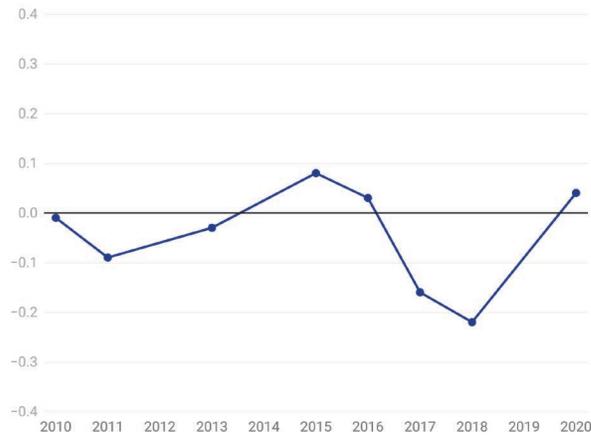
Paraguay



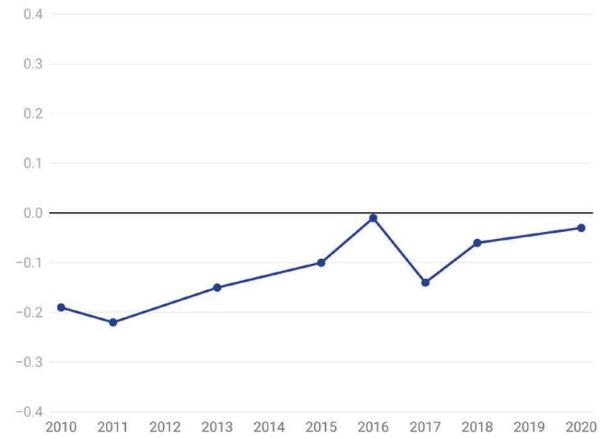
Perú



Uruguay



Venezuela



Fuente: Latinobarómetro.

la estabilidad de la imagen positiva de China en ALC que se registra en la serie de tiempo de Latinobarómetro. Así pues, las percepciones de latinoamericanos y estadounidenses respecto del ascenso de China no coinciden.

Para los fines y propósitos de este documento, la pregunta relevante a plantear es cuál puede ser el significado de esta divergencia de percepciones sobre China como reto para encauzar constructivamente la interlocución interamericana. ¿Significa entonces que mientras los estadounidenses se distancian de China, los latinoamericanos se están acercando más al gigante asiático? No necesariamente. Una lectura del tipo suma cero es simplista y equivocada, aunque suele tener bastante eco mediático y ser motivo recurrente de preocupación en públicos atentos y círculos decisorios en Estados Unidos.

Los resultados de nuestro análisis, como se verá a continuación, ofrecen una lectura distinta de los datos en la que destacan dos puntos sumamente importantes: los latinoamericanos y caribeños aprecian a ambas potencias por razones distintas y, además, miran o perciben a Estados Unidos y a China en forma separada, sin establecer vínculos en su relación con uno y con otro.

China ha podido atraer el interés tanto de sectores de izquierda como de derecha por igual, aunque por razones diferentes.

4. La variación en las opiniones hacia Estados Unidos y hacia China no está correlacionada

Esta afirmación puede verificarse tanto a nivel país como a nivel individual. La gráfica 2.5 ilustra la falta de relación directa entre ambas opiniones a nivel país⁴ y, como se puede observar, las características de cada país hacen difícil predecir estas orientaciones. Por ejemplo, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, República Dominicana y Uruguay tienen niveles de opinión similares en relación con China, pero diferentes en lo que respecta a Estados Unidos. Por otro lado, Ecuador, Honduras y Panamá tienen opiniones similares sobre Estados Unidos pero diferentes respecto de China. Nicaragua es un caso particular con altos niveles de opinión favorable para ambos países. Por último, Panamá se presenta como un país predominantemente proamericano.

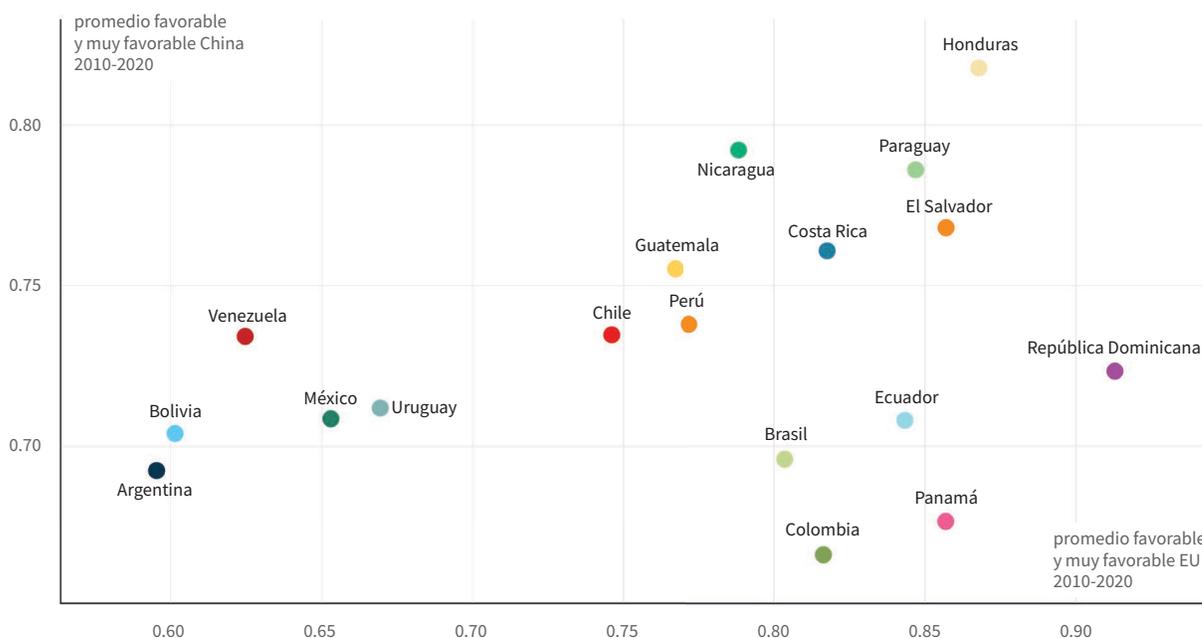
Por su parte, las características individuales de los encuestados, en particular la orientación ideológica, tampoco ayudan a entender la relación entre ambas opiniones. Los individuos que se orientan hacia la izquierda suelen enfatizar la dependencia económica, el pasado de intervenciones militares y la diplomacia coercitiva practicada por Estados Unidos, mientras que aquellos que se orientan hacia la derecha destacan la libertad económica y política como modelo de desarrollo y aprecian el rol de liderazgo mundial del país. Así que cabe esperar que la ideología de los individuos tenga cierto peso en su valoración sobre Estados Unidos. Sin embargo, en cuanto a China, no podemos estar seguros de antemano en qué medida la ideología tiene algún peso por la distancia cultural e histórica.

La gráfica 2.6 examina la relación entre la opinión favorable hacia Estados Unidos y China y la orientación ideológica del encuestado, en una escala de 1 a 10, de izquierda a derecha, mostrando que a medida que nos movemos hacia la derecha del espectro ideológico, aumenta la opinión positiva sobre Estados Unidos, pero la opinión positiva hacia China es relativamente pareja en todo el espectro ideológico. Los autores Morgenstern y Bohigues⁵ también llegaron a esta conclusión con el argumento de que China ha podido atraer el interés tanto de sectores de izquierda como de derecha por igual, aunque por razones diferentes. Los primeros valoran a China por motivos ideológicos y antiimperialistas, mientras que los segundos, por motivos comerciales y de inversión productiva. En un sector priva la ideología y en el otro el pragmatismo.

4 Las opiniones de los encuestados tenían cuatro valores posibles: (1) muy desfavorable, (2) algo desfavorable, (3) algo favorable y (4) muy favorable. El gráfico muestra la opinión agregada a nivel país entre 2010 y 2020.

5 Scott Morgenstern y Asbel Bohigues, "Battling for the Hearts and Minds of Latin Americans: Covariance of Attitudes toward the United States and China", *Latin American Research Review*, 2021, 56 (2), pp. 280-299.

Gráfica 2.5 Opinión hacia Estados Unidos vs. opinión hacia China



Fuente: LAPOP.

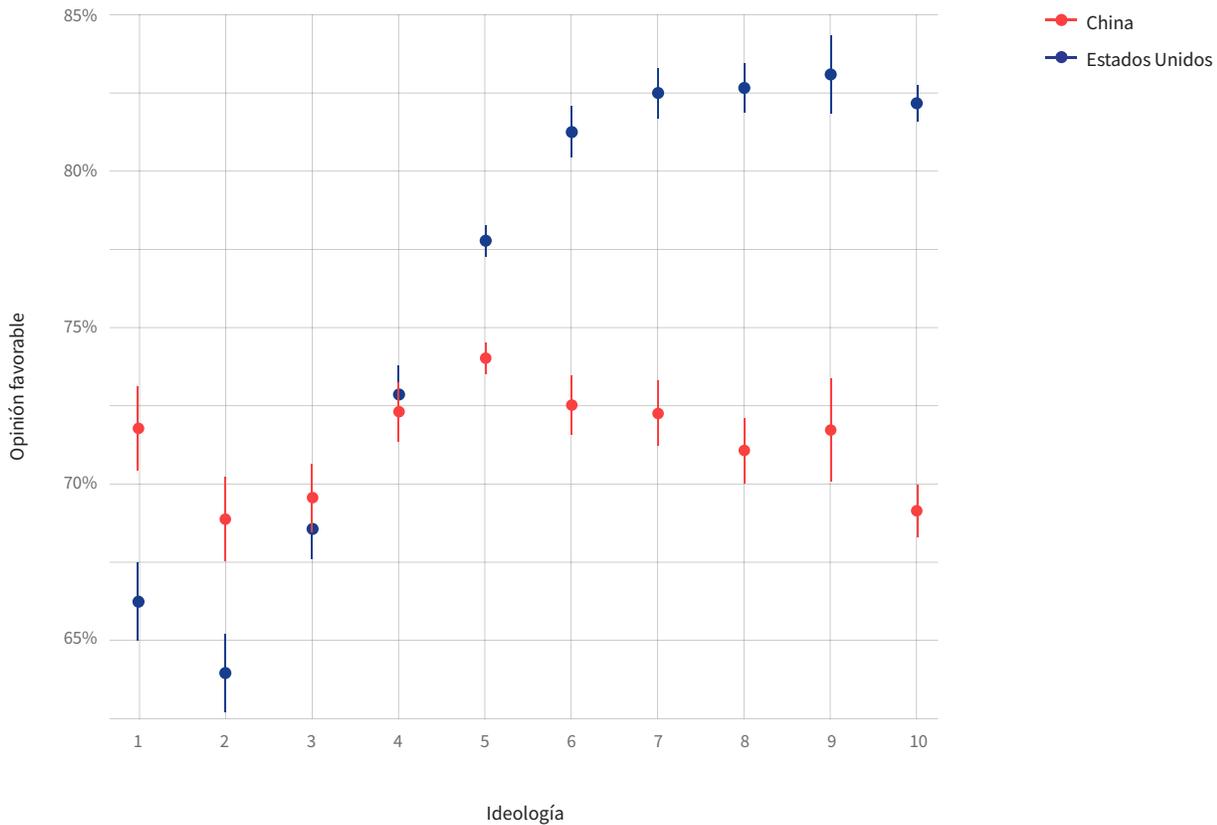
5. La valoración de la democracia no es un factor determinante en la opinión sobre Estados Unidos o China

A diferencia de la ideología que sí influye en la opinión sobre Estados Unidos, pero no estructura la imagen de China, las actitudes hacia la democracia no parecen ser relevantes para explicar el sentir hacia uno y otro país. Según la gráfica 2.7, las personas que prefieren la democracia sobre formas autoritarias de gobierno tienen una mejor opinión de China que de Estados Unidos, lo que sugiere que el “filtro” por el que pasa su opinión sobre China no se refiere a su tipo de régimen. Por otro lado, aquellos que no tienen una opinión clara sobre si prefieren la democracia o el autoritarismo aprecian más a Estados Unidos que a China. Lo mismo sucede entre quienes consideran que, en ciertas circunstancias, un gobierno autoritario es preferible a uno democrático. El mayor atractivo de Estados Unidos pareciera estar entre las personas desinteresadas por cuestiones de gobernanza democrática.

Una nota de alerta. Los datos anteriores son tentativos por lo que deben interpretarse a la luz de los resultados de un estudio reciente de LAPOP⁶ que evaluó la disposición de las personas a intercambiar elecciones por garantías materiales de ingreso básico y acceso a servicios. En la mayoría de los países, más del 50% prefiere un sistema que garantice la asistencia material a uno que garantice elecciones. Además, los adultos más jóvenes estarían más dispuestos a intercambiar elecciones por bienes materiales. La investigación también encontró que

6 El estudio se basó en una muestra de 14 651 participantes a lo largo de las Américas. Katherine Oung, “Who Is Willing to Trade Away Elections for Material Guarantees?”, *Insights Series*, 153, LAPOP, AmericasBarometer y Vanderbilt University, 13 de septiembre de 2022, <https://www.vanderbilt.edu/lapop/insights/IO953en-1.pdf>

Gráfica 2.6 Opinión hacia Estados Unidos y China vs. orientación ideológica



Fuente: LAPOP.

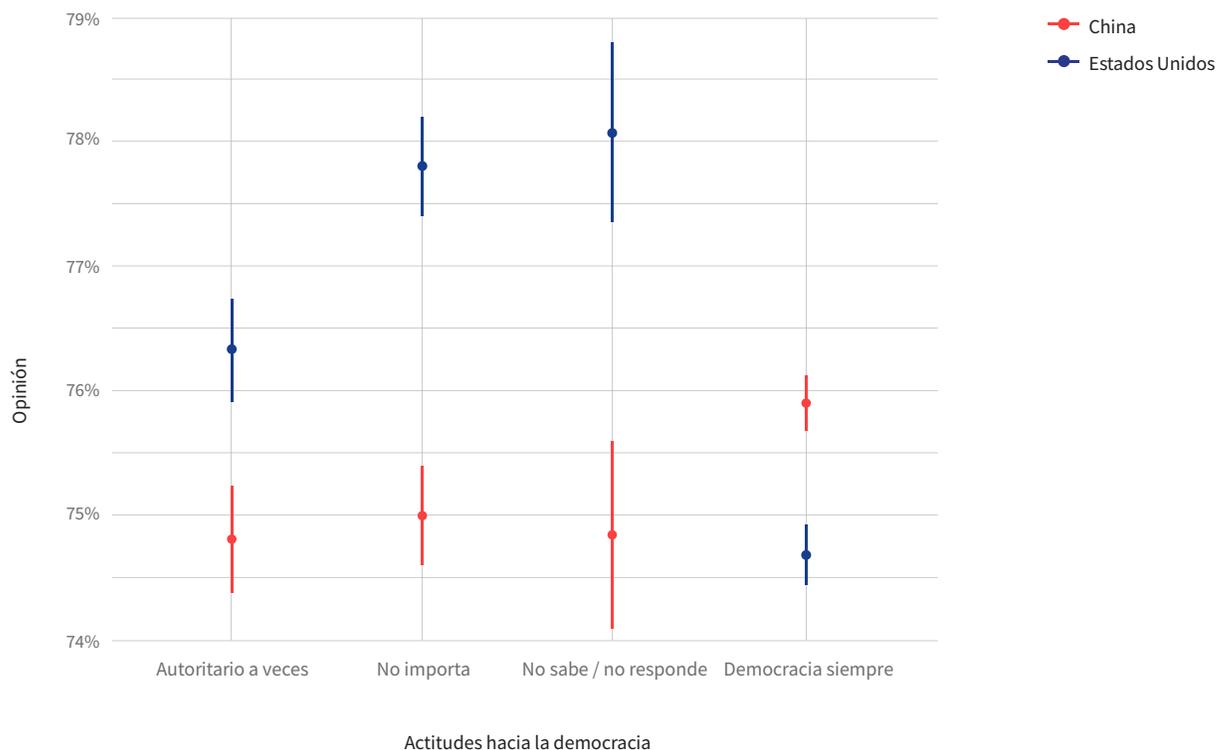
los individuos que consideran a China “muy fiable” son 10 puntos porcentuales más propensos a priorizar los bienes materiales sobre las elecciones, que los que consideran a China “nada digna de confianza”. Este hallazgo requiere una mayor investigación, ya que sugiere un deterioro profundo en la percepción de los beneficios que la democracia puede ofrecer en la región y cómo ese deterioro pudiera estar relacionado o coincidir con una mayor presencia de China en la región.

6. Estados Unidos sigue considerándose como un país atractivo para imitar su modelo de desarrollo y para vivir en él

En cuanto a modelos de desarrollo, de acuerdo con la investigación realizada por Morgenstern y Bohigues,⁷ se observa una mayor aceptación del modelo de Estados Unidos que del de China, pero con poca covarianza entre las dos respuestas. Por ejemplo, Argentina, Chile, Colombia, Panamá y República Dominicana tienen un porcentaje similar de opinión favorable sobre el modelo chino (cerca del 70%) pero exhiben una variación importante en sus respuestas en cuanto a la aceptación del modelo americano (que va del 15 al 55%).

⁷ Morgenstern y Bohigues, *op. cit.*

Gráfica 2.7 Opinión sobre Estados Unidos y China vs. actitudes hacia la democracia



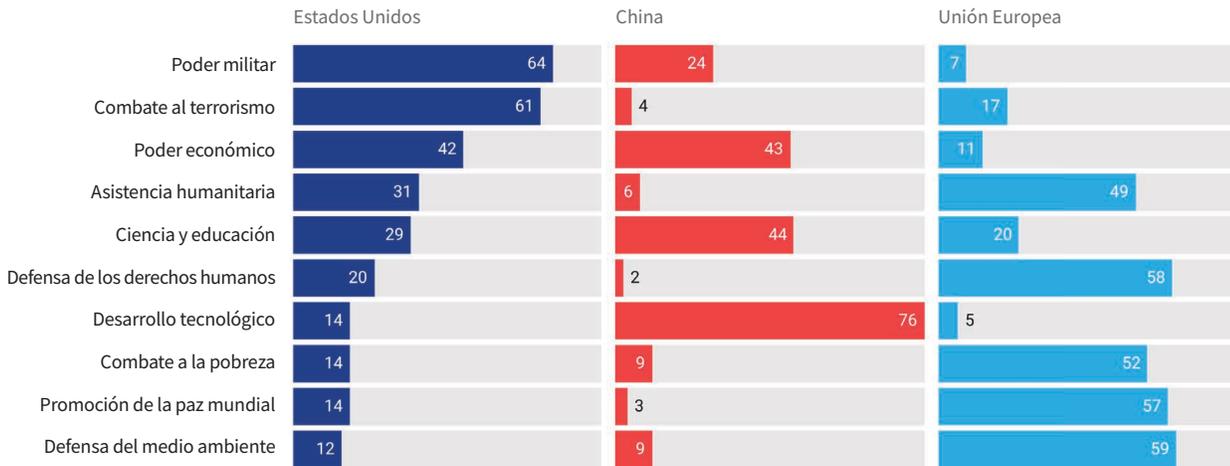
Fuente: LAPOP.

Otra encuesta realizada por la Fundación Friedrich Ebert, Nueva Sociedad y Latinobarómetro muestra resultados similares. Estados Unidos es el primer país que, en promedio, eligen los latinoamericanos como modelo de desarrollo y como destino para residir, aunque reconocen que el trato de Estados Unidos hacia los migrantes no es el mejor.⁸ La misma encuesta preguntó por la opinión de la población sobre Alemania, China, Estados Unidos y Rusia, y encontró que Estados Unidos (47%) resultó ser el país con la mejor opinión en la región, seguido de Alemania (43%), China (19%) y Rusia (17%).

Una cuestión que llama la atención es que a Estados Unidos se le reconoce como una potencia económica y militar, pero el liderazgo en materia de cambio climático, derechos humanos, paz mundial y lucha contra la pobreza se le atribuye más a la Unión Europea que a Estados Unidos. En este sentido, la encuesta deja ver la percepción general de que Estados Unidos se ha retirado o ha perdido capacidad para liderar estos asuntos.

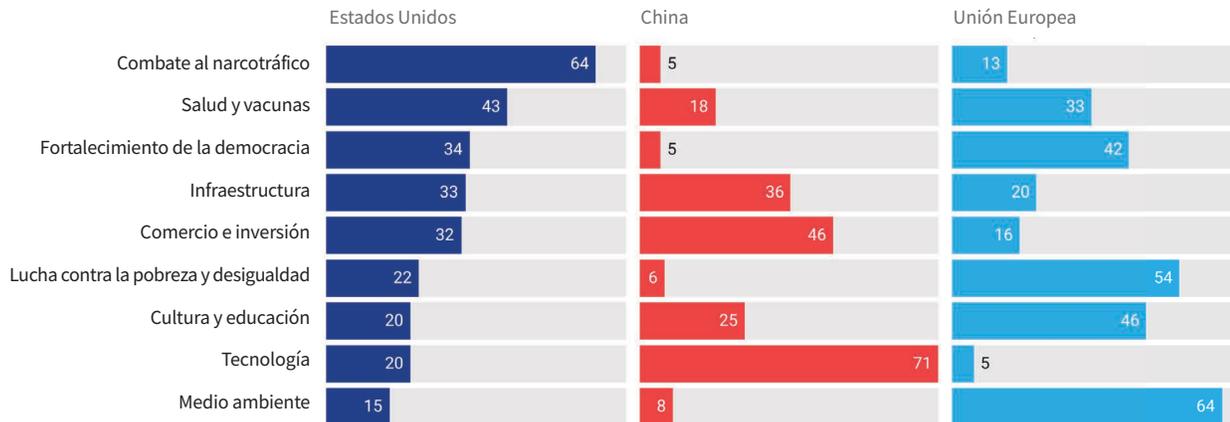
8 Se prefiere a Estados Unidos como modelo de desarrollo antes que Alemania, Japón, China y Rusia. Véase: Carlos A. Romero, Juan Gabriel Tokatlian, Carlos Luján, Guadalupe González González y Mónica Hirst, “¿Qué se piensa en América Latina sobre la Unión Europea?”, *Nueva Sociedad*, Fundación Friedrich Ebert, Nueva Sociedad y Latinobarómetro, marzo de 2022, <https://nuso.org/articulo/como-AL-ve-a-europa/>

Gráfica 2.8 Liderazgo mundial. Comparación entre Estados Unidos, China y la Unión Europea (por temas)



Fuente: Fundación Friedrich Ebert / Nueva Sociedad / Latinobarómetro.

Gráfica 2.9 Comparación entre Estados Unidos, China y la Unión Europea sobre cuál es mejor socio por área



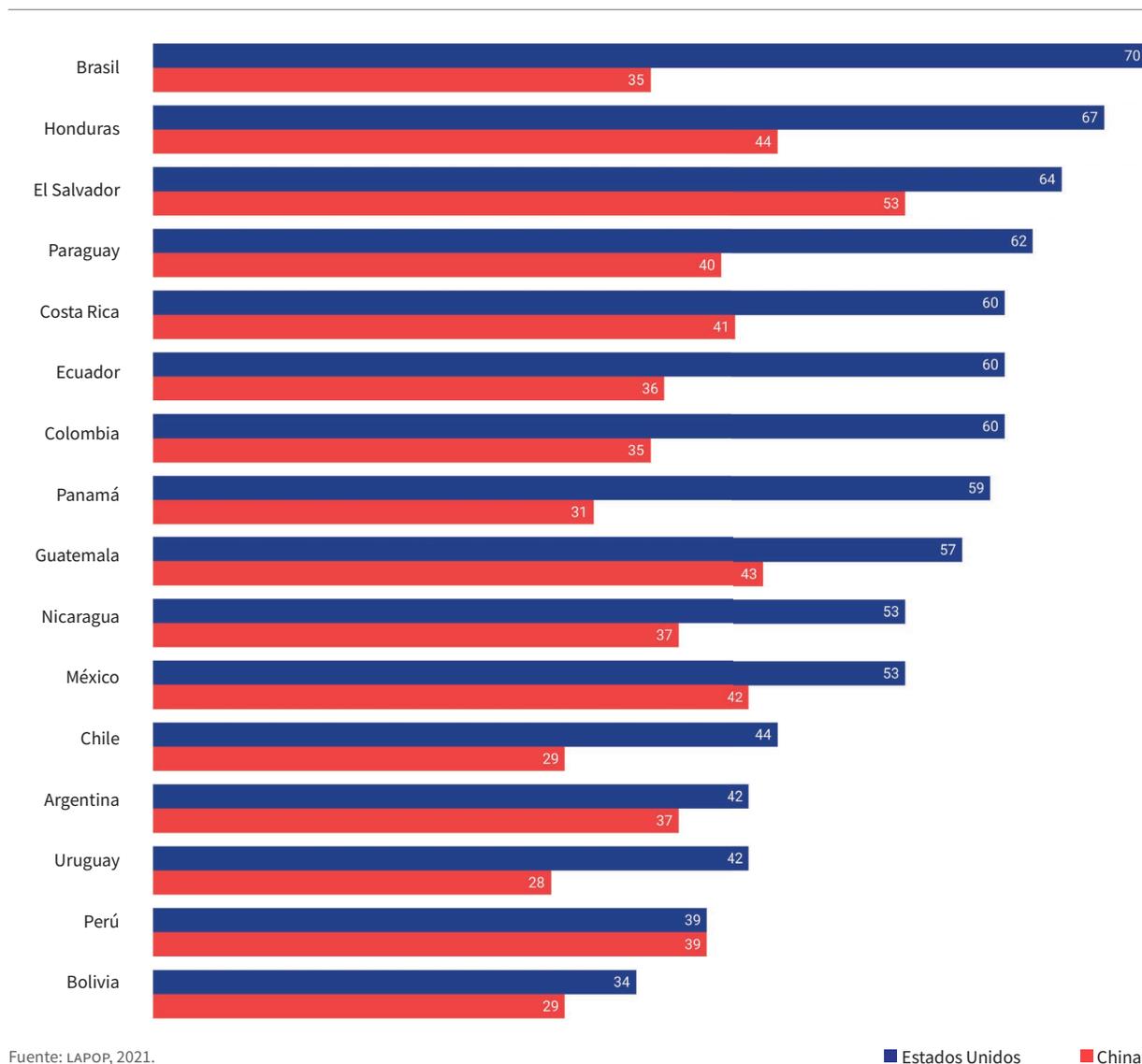
Fuente: Fundación Friedrich Ebert / Nueva Sociedad / Latinobarómetro.

7. Los latinoamericanos confían más en Estados Unidos que en China y, en los últimos años, la confianza hacia China ha declinado

La gráfica 2.10 muestra los datos recabados por LAPOP en 2021⁹ sobre lo que pasa con la confianza hacia Estados Unidos y China. Como puede apreciarse, en todos los casos, salvo el Perú, la confianza hacia Estados Unidos es superior a la confianza hacia China, sobre todo en Brasil.

9 Noam Lupu, Mariana Rodríguez y Elizabeth J. Zechmeister (eds.), *LAPOP's 2021 AmericasBarometer takes the Pulse of Democracy*, Nashville, LAPOP, 2021, https://www.vanderbilt.edu/lapop/ab2021/2021_LAPOP_AmericasBarometer_2021_Pulse_of_Democracy.pdf

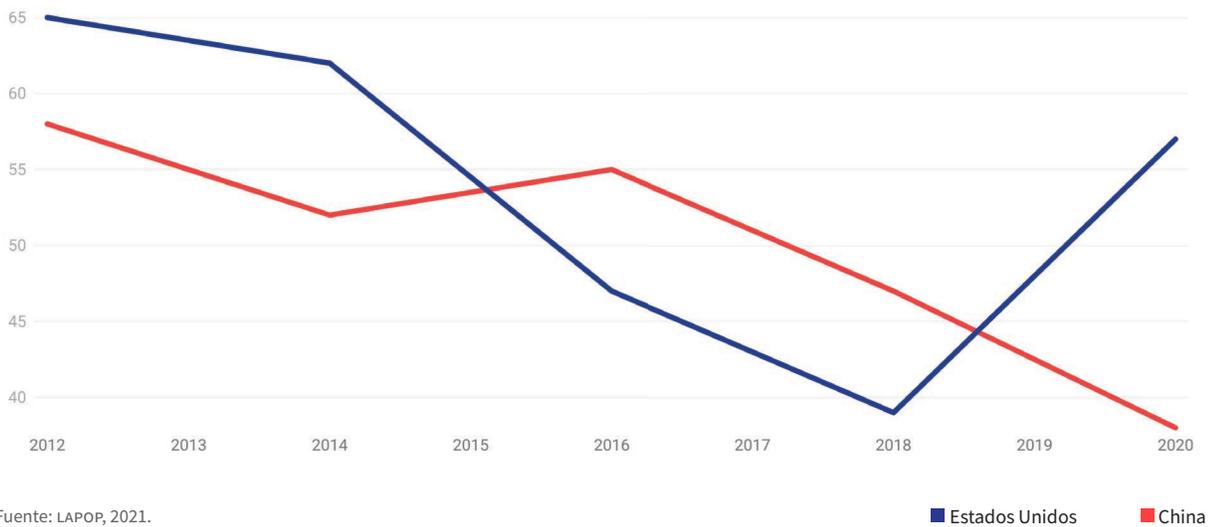
Gráfica 2.10 Confianza en Estados Unidos vs. China, 2021



La serie de tiempo de LAPOP muestra, además, cómo han evolucionado los niveles de confianza de los latinoamericanos y caribeños en los gobiernos de China y de Estados Unidos entre 2012 y 2021. A partir de 2016, la confianza en el gobierno de China ha declinado en forma sostenida, a pesar del incremento en la acción diplomática china en la región y del crecimiento del comercio entre China y ALC que, entre 2000 y 2020, aumentó 26 veces.¹⁰ De los once países en los que se preguntó sobre la confianza hacia el gigante asiático, en siete se registró una caída (Brasil, Colombia, Costa Rica, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay y Uruguay) y en cuatro un aumento (El Salvador, Guatemala, México y Perú). La gráfica 2.11 muestra que la confianza en China parece haber declinado y la confianza en Estados Unidos parece haber aumentado luego de un declive entre 2016 y 2018, años en los que gobernaba Donald Trump.

¹⁰ World Economic Forum, “China’s trade with Latin America is bound to keep growing. Here’s why that matters”, 17 de junio de 2021, <https://www.weforum.org/agenda/2021/06/china-trade-latin-america-caribbean/>

Gráfica 2.11 Evolución de la confianza en Estados Unidos y China (2012-2022)



8. La administración de Donald Trump tuvo algún impacto en la caída de la imagen de Estados Unidos

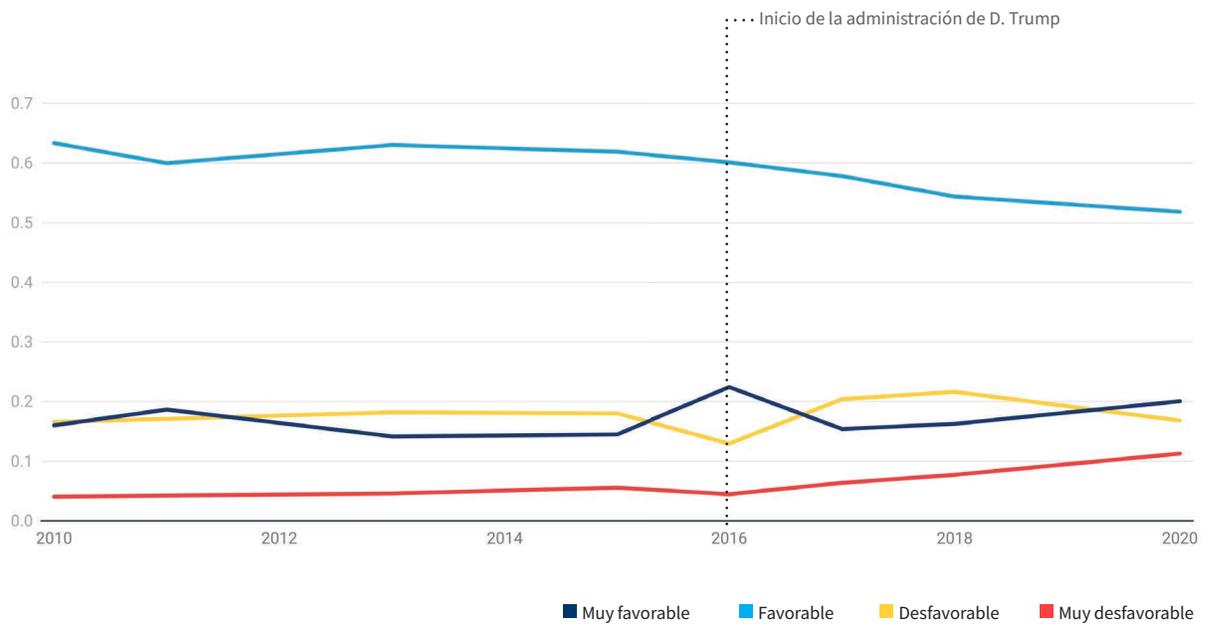
La presidencia de Donald Trump trajo consigo un aumento en la polarización de la opinión pública de América Latina hacia Estados Unidos. Según la gráfica 2.11, se observó una disminución en las actitudes “algo favorable” y “algo desfavorable”, y un aumento en las actitudes “muy favorable” y “muy desfavorable”, lo que indica un mayor nivel de polarización en comparación con años previos. Este patrón se repitió en varios países de la región donde el trumpismo generó tanto detractores como seguidores. Según los datos de AmericasBarometer utilizados por Carreras, Visconti y Acácio,¹¹ en cinco países de América Latina, el triunfo electoral de Trump disminuyó significativamente la confianza en el gobierno de Estados Unidos. Este fenómeno no fue exclusivo de la región, ya que el Pew Research Centre reportó una tendencia decreciente en la imagen de Estados Unidos en general durante los años de Trump.¹² Sin embargo, esta tendencia comenzó a revertirse con la elección de Biden en 2020, y coincidió con las expresiones de bienvenida de varios líderes latinoamericanos que mostraron su entusiasmo por el regreso de Estados Unidos al multilateralismo, el triunfo de la democracia en ese país y la oportunidad de que con Biden se reconectara con la región.¹³

11 Miguel Carreras, Giancarlo Visconti y Igor Acácio, “The Trump Election and Attitudes toward the United States in Latin America Get access Arrow”, *Public Opinion Quarterly*, 85 (4), invierno de 2021, pp. 1092-1102.

12 Richard Wike, Janell Fetterolf y Mara Mordecai, “U.S. Image Plummets Internationally as Most Say Country Has Handled Coronavirus Badly”, Pew Research Center, 15 de septiembre de 2020, <https://www.pewresearch.org/global/2020/09/15/us-image-plummets-internationally-as-most-say-country-has-handled-coronavirus-badly/>

13 Estas declaraciones pueden leerse en Benjamin Gedan, “In Latin America, U.S. Popularity Is Already Bouncing Back”, *Foreign Policy*, 19 de febrero de 2021, <https://foreignpolicy.com/2021/02/19/latin-america-united-states-diplomacy-regional-cooperation/>

Gráfica 2.12 Opinión hacia Estados Unidos en el tiempo



Fuente: Latinobarómetro.

Reflexiones sobre el piso común para encauzar la interlocución interamericana

Los hallazgos presentados en este capítulo nos hablan de la existencia de un piso común relativamente alto y estable que acerca a los latinoamericanos y caribeños con Estados Unidos. Esto a pesar de la creciente importancia y presencia que China ha tenido en las últimas décadas en la región. Es innegable que la cercanía geográfica, la historia compartida y los problemas comunes se conjugan con la ausencia de grandes animadversiones en el continente, a pesar de las asimetrías. La opinión hacia Estados Unidos está dada por mayor información, conocimiento y vínculos personales entre los latinoamericanos y Estados Unidos. Sin embargo, los datos también revelan que las políticas unilaterales, el desdén, la imposición y la coacción diplomática por parte del país más poderoso sí hacen mella sobre el resto.

Conocer el sentir de la sociedades latinoamericanas y caribeñas respecto a Estados Unidos y China es de suma importancia para encauzar mejor la interlocución entre nuestros países y sociedades en los espacios interamericanos que hoy existen, e identificar con precisión los factores y narrativas que pueden ponerla en riesgo. Este ejercicio no sólo nos ofrece una amplia foto de las percepciones sociales, también puede servir de guía para avanzar en un diálogo constructivo que abone en la búsqueda de soluciones colectivas apegadas a las necesidades que hoy en día vive la región.

El tema de China refleja consensos y disensos importantes para este diálogo. A pesar de ser una de las cuestiones centrales en la geopolítica global, no existe entre los países del continente una posición uniforme frente al gigante asiático. En Estados Unidos, para la población y su gobierno, China aparece como una amenaza creciente a sus intereses en tanto potencia global. En cambio, la situación en ALC es diferente, ya que China se ha convertido en un socio económico fundamental para la mayoría de los países y no ven beneficios ni razones suficientes para alinearse por completo con uno u otro, sino aprovechar las ventajas que cada uno ofrece. A pesar de la mayor cercanía comercial con China, los latinoamericanos y caribeños no han modificado sustancialmente las opiniones que tienen sobre este país, que siguen siendo menos favorables que las que tienen respecto a Estados Unidos. Tampoco parece que estén considerando el modelo chino como algo a lo que aspiren. En otras palabras, no existe una relación de suma cero entre la opinión hacia Estados Unidos y la opinión hacia China. Mientras que la primera está estructurada sobre todo a partir de la ideología, no hay una dimensión clave para explicar la opinión hacia China.

¿Cuáles son los pilares del piso común? Entre ALC y Estados Unidos hay una dinámica muy particular e intensa de comercio, turismo, migración y remesas que no puede obviarse al estudiar percepciones y sentimientos hacia Estados Unidos. Esta dinámica crea una red transnacional de latinos con lazos culturales, sociales y económicos que podría tener impacto en la opinión pública. En 2021, por ejemplo, los latinoamericanos que vivían en Estados Unidos (hoy son más o menos 62 millones)¹⁴ enviaron a sus países de origen cerca de 135 000 millones de dóla-

Existe un piso común relativamente alto y estable que acerca a los latinoamericanos y caribeños con Estados Unidos.

14 Nicholas Jones *et al.*, “Census Illuminates Racial and Ethnic Composition of the Country”, 12 de agosto de 2021, United States Census Bureau, <https://www.census.gov/library/stories/2021/08/improved-race-ethnicity-measures-reveal-united-states-population-much-more-multiracial.html#:~:text=The%20Hispanic%20or%20Latino%20population,origin%20grew%204.3%25%20since%202010>.

res.¹⁵ En países centroamericanos, como es el caso de El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, las remesas representan en promedio de cerca de 20% del producto interno bruto (PIB).

Los latinoamericanos siguen eligiendo a Estados Unidos como país para vivir, por encima incluso de otros países europeos. También lo prefieren como modelo de desarrollo, aunque muy cercano a opciones europeas. Cuando se trata de liderazgo, sin embargo, identifican a la Unión Europea como un actor más involucrado en la lucha contra el cambio climático y la pobreza, y por la defensa de la paz y los derechos humanos.

En síntesis, la opinión pública en ALC hacia Estados Unidos parece estar menos influida por la geopolítica y más por predisposiciones personales de los encuestados, como la ideología, la información y las preferencias sociales. Esto no obsta para que los encuestados sean sensibles a hechos (las políticas de Trump, por ejemplo) o a procesos (la pérdida de liderazgo), pero incluso esta sensibilidad se verá matizada por apreciaciones generales que los latinoamericanos tienen acerca de Estados Unidos y que son, en promedio, positivas.

Estados Unidos y ALC aún gozan de un suelo estable y positivo para construir vínculos transnacionales, llevar adelante programas de diplomacia pública y desarrollar programas de cooperación.

Si estas observaciones son correctas, entonces Estados Unidos y ALC aún gozan de un suelo estable y positivo para construir vínculos transnacionales, [llevar adelante programas de diplomacia pública y desarrollar programas de cooperación] en distintas áreas como la educación, la ciencia y la tecnología. En este sentido, se desprenden cuatro implicaciones principales para Estados Unidos.

La **primera** tiene que ver con el lugar de China en la opinión pública latinoamericana y caribeña, y las posibles respuestas de Estados Unidos. El camino más promisorio para este país es el de la diplomacia económica con foco en medio ambiente, energía y transferencia tecnológica. América Latina y el Caribe necesitará muchos recursos para poder llevar adelante un programa sostenido de mitigación y adaptación al cambio climático, y Estados Unidos puede ser un socio clave en un sector en el que busca ser líder. Su estrategia de diversificación abre áreas de oportunidad para un conjunto importante de países americanos con los que puede asociarse para impulsar la necesaria transición energética, además de convertirse en proveedores confiables de minerales críticos y otros recursos naturales necesarios para la transición.

La **segunda** es la necesidad de desarrollar e imprimir un enfoque social a su agenda prioritaria en las Américas. Esto significa un esfuerzo por redefinir sus narrativas y enfoques en temas tan importantes como la promoción de la democracia, el combate a la corrupción, el fortalecimiento del Estado de derecho, la migración y la reducción de la inseguridad. En una región como América Latina y el Caribe, en donde la democracia ha perdido legitimidad, Estados Unidos necesita poder articular una narrativa que asegure que el camino del desarrollo y la inclusión social está vinculado necesariamente al desarrollo democrático y a la promoción y defensa de los derechos humanos, y viceversa. De igual forma, el enfoque social debería ser la lente con la que se mira y atiende el fenómeno migratorio, en lugar de la contención y la securitización.

La **tercera** tiene que ver con el papel que puede ejercer Estados Unidos como modelo y líder a la luz de la mirada latinoamericana. A pesar de que la región percibe a ese país como modelo de desarrollo y líder en términos

15 Manuel Orozco y Matthew Martin, "Family Remittances in 2021. Is Double-Digit Growth the New Normal?", *The Dialogue*, marzo de 2022, <https://www.thedialogue.org/wp-content/uploads/2022/03/Family-Remittances-in-2021-1.pdf>

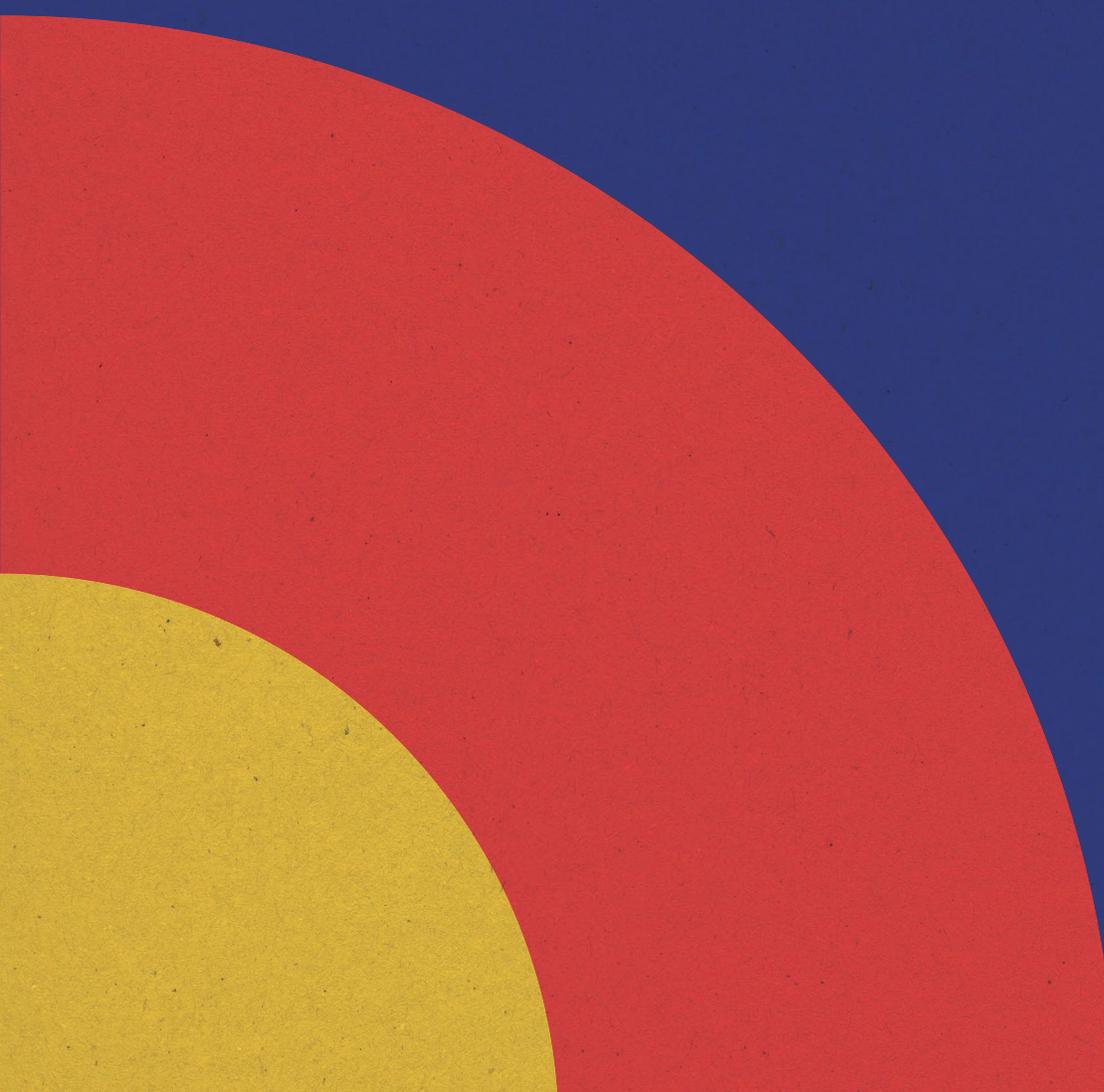
económicos y militares, Washington tiene el desafío pendiente de liderar iniciativas en otros ámbitos, como el desarrollo, la inclusión social y la justicia ambiental. A diferencia de otras regiones importantes para Estados Unidos, los problemas fundamentales de ALC no son la conflictividad geopolítica, la proliferación nuclear ni el radicalismo fundamentalista, sino la falta de crecimiento económico sostenido, los rezagos en el progreso social incluyendo el bienestar ambiental, las desigualdades crónicas y las asimetrías en el nivel de desarrollo entre países. De ahí que la mejor manera que tiene Estados Unidos de consolidar su imagen positiva es presentándose como un socio clave de la región para avanzar en estas tareas pendientes.

La **cuarta** implicación reconoce el nexo entre las opiniones latinoamericanas sobre Estados Unidos y China, y lo que hacen en la región los distintos actores políticos, gubernamentales, económicos y sociales de esos países. Cabe subrayar la creciente gravitación de la paradiplomacia en el triángulo entre América Latina, Beijing y Washington, entendida como los vínculos y prácticas transnacionales entre actores subnacionales estatales y no estatales. Estados Unidos tradicionalmente ha acompañado su diplomacia oficial con una paradiplomacia activa. Por otra parte, China, que originalmente y durante años centró su vínculo con la región en una clave de Estado a Estado, ha ido desplegando cada vez más una suerte de “diplomacia de base” de corte pragmático. De aquí que la competencia estratégica entre Estados Unidos y China se refleje en el ámbito doméstico de los países latinoamericanos y caribeños según sean los nexos –sociales, políticos, civiles, culturales y regionales– desarrollados por Washington y Beijing.

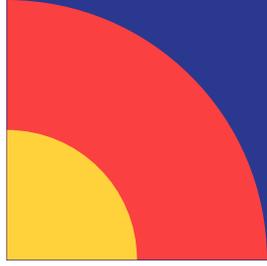
En el contexto de esta creciente rivalidad sino-estadounidense, una condición para fortalecer la interlocución interamericana es que Estados Unidos no caiga en el error de repetir la narrativa de una nueva Guerra Fría, colocando a los países de las Américas frente a la disyuntiva de tener que optar entre un bloque u otro. Es momento de que Washington comprenda que la diversificación económica, política, diplomática y tecnológica es un horizonte que los países de la región seguirán explorando para no continuar en una senda de irrelevancia y para asegurar sus propios intereses nacionales. A 200 años del aniversario de la Doctrina Monroe, es el momento para que las Américas al unísono declaren que esta narrativa ya no tiene validez alguna en las relaciones interamericanas.

SEGUNDA PARTE

Los tres pilares de la agenda estratégica







Desigualdad(es): la ausencia de salidas interseccionales a la regresión social pospandemia

No hacer nada no significa que todo va a seguir igual, va a empeorar

Las desigualdades constituyen un mal endémico de las Américas. Salvo contadas excepciones en la mayor parte de los países del continente, incluido Estados Unidos, las desigualdades económicas y sociales –raciales, de género, de acceso a bienes públicos, entre otras– constituyen hoy en día uno de los mayores retos para avanzar hacia sociedades democráticas, prósperas e igualitarias. Si no se comienza a actuar hoy, seguirán acumulándose las brechas.

Si bien en tiempos recientes en América Latina y el Caribe se lograron avances importantes en esta materia debido a políticas públicas que explícitamente se proponían trabajar sobre este objetivo, a partir de 2015 las condiciones económicas adversas detuvieron esta tendencia. La pandemia de COVID-19 que llegó al continente en 2020 vino a contrarrestar mucho de lo avanzado y colocó a la mayor parte de los países en escenarios de retroceso en materia de desigualdad, haciendo que algunos indicadores volvieran a valores de décadas atrás.

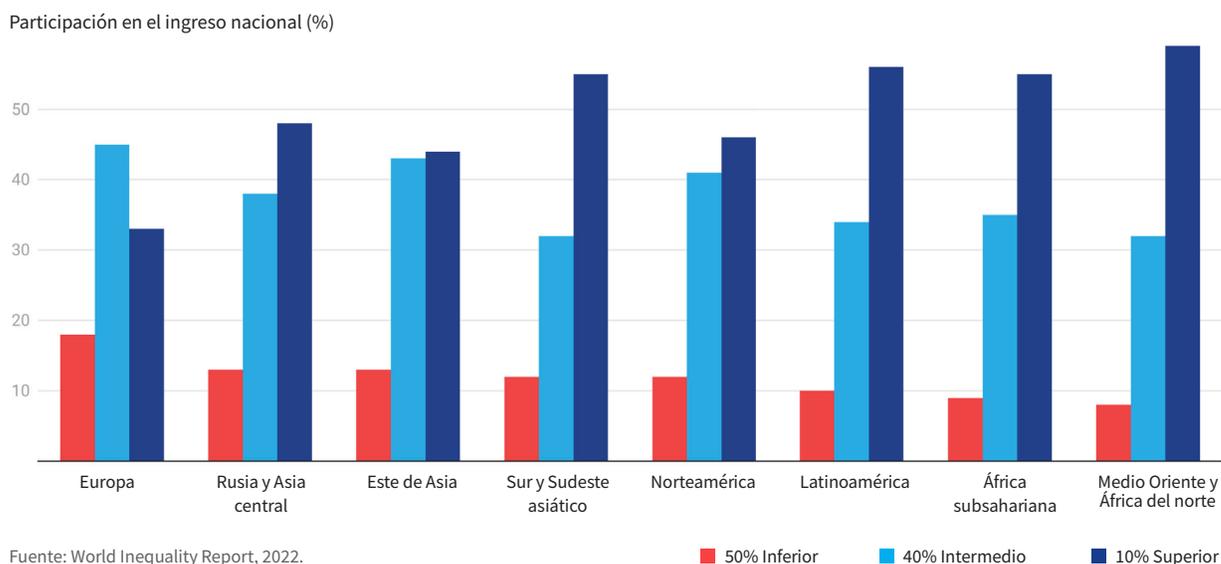
Es ya un lugar recurrente hablar de América Latina y el Caribe como las regiones más desiguales del mundo. Los datos al respecto son contundentes. De acuerdo con el World Inequality Report 2022, el 10% más rico de la población concentra más de 75% de la riqueza total de la región, mientras que el 50% más pobre apenas llega a 2%. Esto se vincula con que, de acuerdo con la misma fuente, el 10% más rico de los latinoamericanos captura 55% del ingreso nacional, comparado con el 36% en Europa, y está ligeramente por encima del promedio mundial de 52%. Asimismo, el patrimonio de los multimillonarios latinoamericanos mostró un incremento de 14% entre 2019 y 2021.¹

Los legados históricos, que en algunos casos pueden rastrearse hasta los años de la Colonia, se combinaron en muchos países con la inacción de los gobiernos por revertir esta situación. En otras palabras, las desigualdades en la riqueza, el ingreso y en las oportunidades laborales son la resultante de inequidades estructurales agravadas por decisiones de política pública que debilitaron las instituciones de los Estados de bienestar en muchos casos incipientes. En línea con lo planteado por Piketty,² es posible argumentar que la desigualdad no es natural sino que se fundamenta en decisiones políticas.

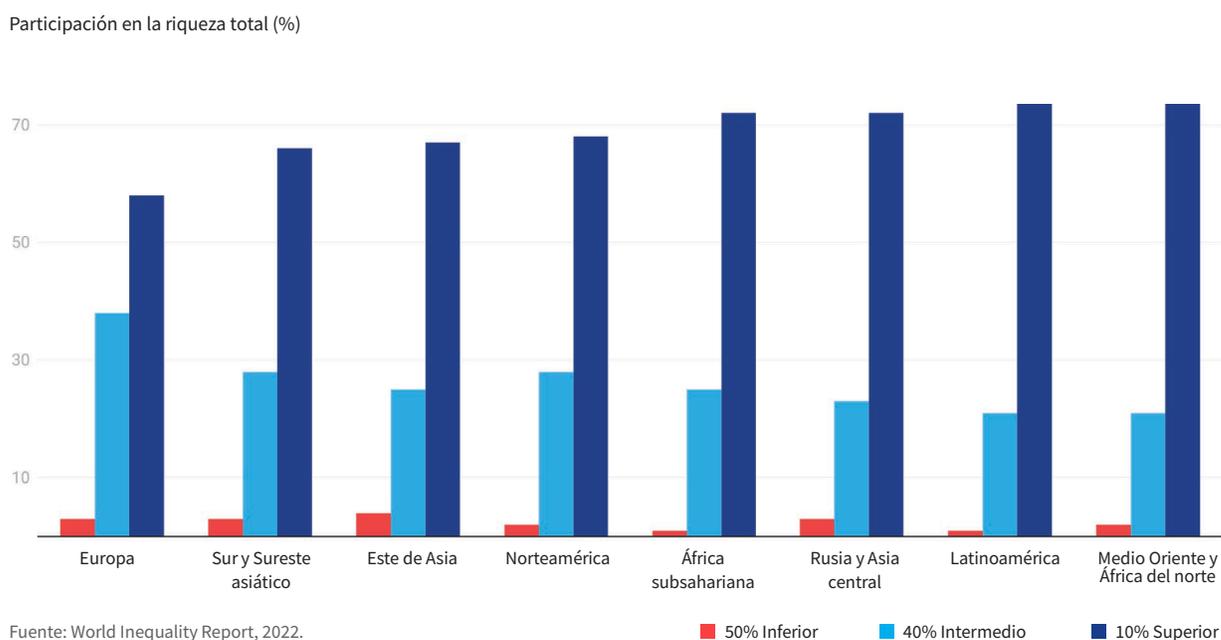
1 L. Chancel, T. Piketty, E. Saez, G. Zucman *et al.*, *World Inequality Report 2022*, World Inequality Lab, 2022, https://wir2022.wid.world/www-site/uploads/2022/03/0098-21_WIL_RIM_RAPPORT_A4.pdf

2 T. Piketty, *Capital e ideología*, México, Grano de Sal, 2020.

Gráfica 3.1 Desigualdad de ingresos por región 2021



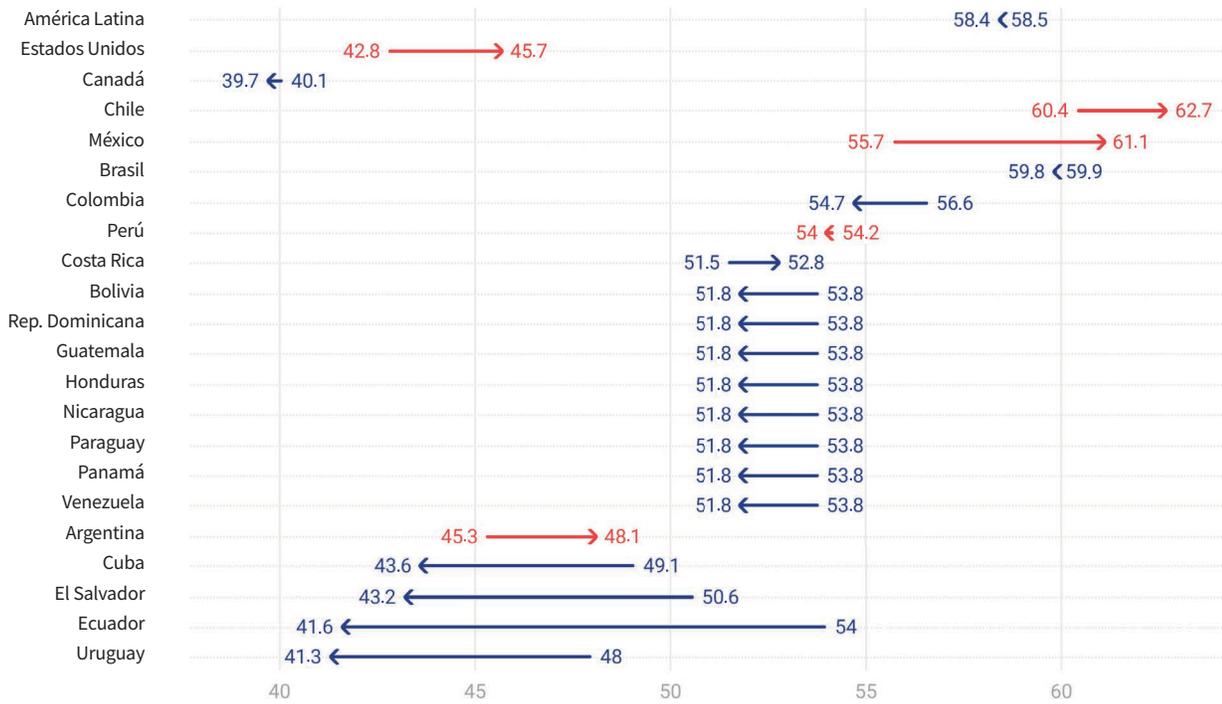
Gráfica 3.2 Concentración de la riqueza en el mundo por región



Lo anterior dio lugar a un incremento de las desigualdades en los sistemas educativos y en el acceso a sistemas de salud. Amplios segmentos no cuentan con la atención básica para el crecimiento y el desarrollo integral, situaciones que en muchos casos se perpetúan y acumulan en las vidas adultas de las personas. Las desigualdades de

Gráfica 3.3 Desigualdad de ingresos entre 2000 y 2020

Participación en el ingreso nacional del 10% más rico antes de impuestos



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

género siguen marcando a la mayor parte de las sociedades, así como el trato desigual a la poblaciones indígenas y afrodescendientes, y las desigualdades en oportunidades de participación política. Todo esto se traduce en obstáculos para la movilidad social. Estados Unidos no es ajeno a esta realidad. Aun cuando su situación es menos severa que en otros países del continente, la desigualdad de ingreso ha crecido de manera sostenida desde la década de 1980. Un estudio de Pew Research muestra que antes de la pandemia la participación en el ingreso de los sectores medios había descendido de 62 a 43% de 1970 a 2018, mientras que la de los sectores altos había aumentado de 29 a 48% en el mismo periodo, registrando el mayor incremento en el 5% más rico de la población. La brecha resultaba todavía mayor si se consideraba la riqueza. Asimismo, el nivel de desigualdad de dicho país es el mayor entre las economías que componen el G7.³

En el caso de América Latina y el Caribe, las primeras décadas del siglo XXI generaron una sensación optimista respecto a que estos legados de desigualdad podrían revertirse.⁴ La combinación entre crecimiento económico sostenido, como resultado fundamental de una mayor demanda de materias primas que dinamizó el mercado

3 J. Horowitz, R. Igielnik y R. Kochhar, "Most Americans Say There Is Too Much Economic Inequality in the U.S., but Fewer Than Half Call It a Top Priority", Pew Research Center, 2020, <https://www.pewresearch.org/social-trends/2020/01/09/most-americans-say-there-is-too-much-economic-inequality-in-the-u-s-but-fewer-than-half-call-it-a-top-priority/>

4 F. Ferreira, J. Messina, J. Rigolini, L. López Calva, M. Lugo y R. Vakis, *La movilidad económica y el crecimiento de la clase media en América Latina*, Washington, Banco Mundial, <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/11858/9780821397527.pdf>

laboral, y políticas redistributivas más agresivas de los gobiernos en turno dio como resultado un achicamiento de la brecha de ingresos, particularmente en los países del sur del continente (ver gráfica 3.3).⁵ En Brasil, por ejemplo, en reiteradas oportunidades se destacó la salida de millones de personas de la pobreza y el fortalecimiento de una creciente clase media.

La mayoría de los indicadores sociales mostraron además mejoras sustantivas que, para una parte de la clase política y la propia opinión pública, aparecían como irreversibles y como síntoma de una nueva etapa en la región.

Sin embargo, si bien los efectos temporales observados de esta combinación resultaron virtuosos, el paso de los años reveló que esta presunta reconfiguración social se sostenía sobre cimientos endebles. La desaceleración experimentada en el comercio global desde mediados de la segunda década del siglo XXI no sólo tuvo efectos negativos en el crecimiento de las economías de la región, con consecuencias inevitables en cuanto a pérdidas de empleos, caída de salarios y precarización laboral, sino que tuvo un impacto en los presupuestos públicos y marcó límites para continuar expandiendo el gasto social.

La política social que había imperado en años anteriores tenía como uno de sus pilares diversos programas de transferencias de renta, ya sea condicionadas o no, que si bien generan efectos benéficos de corto y mediano plazo en tanto que promueven la mejora en los ingresos de las familias, su adopción en muchos países supuso abandonar o darle un lugar secundario a los esfuerzos por producir infraestructura pública de protección social y/o la promoción de esquemas de acceso universal desde una visión de derechos. Al mismo tiempo, el hecho de que los gobiernos evitaran promover reformas fiscales profundas e integrales para aumentar la tributación de quienes más tienen y dotar de mayor sustentabilidad a los ingresos públicos, significó desaprovechar la ventana de oportunidad otorgada por los años de bonanza.

Los retrocesos sociales que comenzaron a ser evidentes alrededor de 2015, se aceleraron de manera sustantiva como resultado de la pandemia que azotó al mundo desde finales de 2019. La relación entre la crisis sanitaria y las desigualdades tuvo una doble vía: por un lado, los efectos económicos, laborales e incluso en cuanto a la salud fueron más fuertes y negativos en los sectores más vulnerables; por el otro, la emergencia profundizó las desigualdades y sirvió para revertir la mayoría de los avances que se habían logrado en años anteriores. Al mismo tiempo, quedó en claro que muchos de tales avances no se habían traducido en la construcción de redes de protección y contención que pudiesen actuar ante situaciones como ésta.

En algunos países, los déficits históricos de los sistemas de salud se hicieron evidentes ante la incapacidad de brindar atención a toda la población afectada por el virus; sus hospitales se vieron rápidamente desbordados. Esto se comprobó incluso en Estados Unidos, que por momentos se convirtió en el centro de la crisis sanitaria global. La pandemia de COVID-19 había causado, a mayo de 2022, 2.7 millones de muertes en las Américas que, con el 13.1% de la población mundial, aportó 43.6% de la pérdida de vidas humanas. Esto significa que el continente en su conjunto ha sufrido un mayor costo en vidas humanas que cualquier otra región del planeta. Por su parte, América Latina y el Caribe destacó por una mayor mortalidad de adultos jóvenes y de mediana edad, en contraste con las naciones desarrolladas.⁶ Tanto esta mortalidad como la incidencia de la COVID-19 mostró correlación con el nivel socioeconómico, el origen étnico y racial, y la segregación socioespacial.⁷ Esta tendencia también se comprobó en Estados Unidos. De acuerdo con el proyecto The Covid Tracking

5 C. Garay, *Social Policy Expansion in Latin America*, Cambridge, University Press, 2014.

6 J. P. Chauvin, A. Fowler, N. L. Herrera, *The Younger Age Profile of COVID-19 Deaths in Developing Countries, 2020*, Inter-American Development Bank (IDB), 2020, <http://dx.doi.org/10.18235/0002879>

7 A. Canales, “La desigualdad social frente al COVID-19 en el Área Metropolitana de Santiago (Chile)”, *Notas de Población*, 111, 2020, pp. 13-42; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), *Panorama social de América Latina 2020*, Santiago de Chile, Cepal, 2021; H. Hernández Bringas, “COVID-19 en México: un perfil sociodemográfico”, *Notas de Población*, 111, 2020, pp. 105-132, <http://hdl.handle.net/11362/46557>

Project, las mayores tasas de mortalidad se comprobaron en afroamericanos, latinos y personas pertenecientes a pueblos originarios.⁸ Todo indica que, como lo señala Oxfam,⁹ las desigualdades matan y hacen que el mundo sea un lugar menos seguro para todas las personas, sobre todo para las más vulnerables.

La discontinuidad de tratamientos médicos y de controles de salud llevó a retrocesos en los indicadores sanitarios y a una profundización de las desigualdades de la población por desatención a otras enfermedades. Resultó preocupante, en particular, la disrupción de los servicios de salud para pacientes con enfermedades crónicas y con cáncer, así como los servicios de salud mental, cuya demanda se incrementó debido a la pandemia. En el caso de niñas y niños, según datos para América Latina y el Caribe de la OMS y de UNICEF, la cobertura de vacunas infantiles cayó entre 5 y 7 puntos porcentuales durante 2020 en comparación con 2019,¹⁰ lo que introduce el riesgo de reaparición de enfermedades que ya habían sido controladas: otra cara más del retroceso.

La crisis sanitaria desató en la región una crisis económica de particular intensidad, la mayor en un siglo. En 2020, América Latina y el Caribe fue la región del mundo en donde más cayó el PIB (6.8%, frente a 3.2% para el promedio mundial), y también la que experimentó las mayores pérdidas de empleo (9%, frente a 3.5%);¹¹ el mercado laboral se deterioró en forma profunda, la pobreza y la desigualdad aumentaron, y los estratos medios se empobrecieron. La acumulación de la riqueza aumentó en forma obscena. El círculo vicioso de recesión con desigualdad operó a pleno nuevamente. La misma tendencia fue observada en Estados Unidos, en donde la recesión económica derivada de la pandemia afectó en mayor medida a los empleos de más bajos salarios en el sector servicios, a las mujeres y a los grupos más desaventajados.¹²

La OIT¹³ estima que en 2020 América Latina y el Caribe experimentó un retroceso de al menos 10 años en los principales indicadores laborales. La contracción económica dio lugar a una pérdida abrupta de puestos de trabajo, así como a suspensiones laborales, muchas veces sin percepción de ingresos, y a reducciones en las horas de trabajo, que en la región fueron particularmente acentuadas. La tasa de desocupación llegó al 10.6%.¹⁴

Las pérdidas de empleo fueron masivas, pero no afectaron a todos los latinoamericanos y caribeños por igual. Las mayores se registraron en las actividades de contacto más intensivo y que experimentaron más restricciones, como el comercio, el turismo, los hoteles y restaurantes, el servicio doméstico y los servicios personales. El impacto fue más acentuado en el sector informal, debido al predominio de actividades que requieren contacto cercano, a la mayor inestabilidad que caracteriza al sector y a la imposibilidad de adoptar esquemas de teletrabajo.¹⁵ Y aquí es donde las desventajas se acumulan: las y los trabajadores históricamente más desfavorecidos, de

Todo indica que, como lo señala Oxfam, las desigualdades matan y hacen que el mundo sea un lugar menos seguro para todas las personas, sobre todo para las más vulnerables.

8 La información detallada puede consultarse en The COVID Tracking Project, “The COVID Racial Data Tracker”, <https://covidtracking.com/race>

9 Oxfam, *Las desigualdades matan*, Oxford, Oxfam, 2022, <https://oxfamilibrary.openrepository.com/bitstream/handle/10546/621341/bp-inequality-kills-170122-es.pdf>

10 W. Savedoff, P. Bernal, M. Distrutti, L. Goyeneche y C. Bernal, “Más allá de la normalidad: los desafíos para el sector salud en América Latina y el Caribe que expuso el COVID-19”, nota técnica del BID, 2471, 2022, <http://dx.doi.org/10.18235/0004242>

11 Cepal, *Panorama social*, op. cit.

12 J. Piacentini, H. Frazis, P. B. Meyer, M. Schultz y L. Sveikauskas, “The Impact of COVID-19 on Labor Markets and Inequality”, Working Paper 551, U.S. Department of Labor, U.S. Bureau of Labor Statistics, 2022, <https://www.bls.gov/osmr/research-papers/2022/pdf/ec220060.pdf>

13 Organización Internacional del Trabajo (OIT), *Panorama Laboral 2020. América Latina y el Caribe*, Lima, OIT / Oficina Regional para América Latina y el Caribe, 2020.

14 *Idem*.

15 *Idem*.

menor nivel educativo, las mujeres, los indígenas y los afrodescendientes fueron los más golpeados por la crisis debido a su alta concentración en actividades del sector informal y de contacto intensivo.

La recuperación económica de América Latina y el Caribe en 2021, que se expresó en un crecimiento del PIB de 6.6%, estuvo acompañada de una importante expansión del empleo. Sin embargo, mientras a fines de 2021 la gran mayoría de los países de la región había recuperado su nivel de PIB previo a la crisis, no sucedió lo mismo con los indicadores laborales.¹⁶ Al mismo tiempo, los indicadores sociales para entonces eran peores que 10 años antes.¹⁷ La pobreza y la desigualdad aumentaron de manera significativa y los estratos medios disminuyeron. Alrededor de 207 millones de personas en ALC están en situación de pobreza por ingreso, equivalente a 32.4% de la población. De éstas, 87 millones (13.8% de la población) se encuentra en pobreza extrema. La situación es extremadamente grave en materia alimentaria: en 2021, el número de personas desnutridas llegó a 56.5 millones, 8.6% de la población de la región. En 2021, América Latina y el Caribe concentraba 7.4% de la población que sufre hambre a nivel mundial.¹⁸

Esto revela que, aun cuando pueda retomarse una senda de crecimiento sostenido, lo cual hoy en día parece estar en duda, esta mejora de la economía se daría en un contexto de mayores desigualdades que las existentes en la primera década del siglo XXI. En otras palabras, no resulta del todo realista pensar que, como región, podamos volver a la realidad que existía antes de la pandemia y mucho menos que la senda del crecimiento sea por sí sola una salida eficaz.

La pandemia de COVID-19 generó además el mayor impacto negativo en la historia del sector educativo de la región, al privar a más de 170 millones de estudiantes en toda América Latina y el Caribe de su educación habitual.¹⁹ Los reportes de UNICEF y otros organismos muestran que los más afectados por la discontinuidad educativa son quienes viven en situación de pobreza, los migrantes, los refugiados, quienes sufren alguna discapacidad física y cognitiva, y las niñas. Las desigualdades previas también gravitaron en las posibilidades de acceso a la educación remota. Quizá como en ningún otro ámbito, las desigualdades preexistentes en lo relativo al acceso a conexión a internet, a la disponibilidad de tecnología y al desarrollo de capacidades para su uso se hicieron presentes en el sector educativo. Mientras que, tras reajustes iniciales, una parte de los estudiantes continuó sus clases en formato virtual y se siguieron cubriendo los contenidos, otra perdió por completo su vinculación con los ámbitos educativos. El perfil socioeconómico de los estudiantes y las escuelas marcó en gran medida la diferencia: en instituciones privadas, tres cuartas partes de los niños, niñas y adolescentes tuvieron aprendizaje en línea mientras que en instituciones públicas, sólo la mitad.²⁰

16 Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), Organización Internacional del Trabajo (OIT), *Los salarios reales durante la pandemia: evolución y desafíos*, Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe, núm. 26 (LC/TS.2022/71), Santiago, 2022.

17 Cepal, *Panorama social*, op. cit.

18 Food and Agriculture Organization (FAO), Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), Organización Mundial de la Salud (OMS), Programa Mundial de Alimentos (PMA) y United Nations International Children's Emergency Fund (UNICEF), *El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo 2022. Adaptación de las políticas alimentarias y agrícolas para hacer las dietas saludables más asequibles*, Roma, FAO, 2022, <https://doi.org/10.4060/cc0639es>

19 Banco Mundial, *Actuemos ya para proteger el capital humano de nuestros niños. Los costos y la respuesta ante el impacto del COVID-19 en el sector educativo en América Latina*, Washington, Banco Mundial, 2021.

20 United Nations International Children's Emergency Fund, (UNICEF), *La educación en pausa. Una generación de niñas y niños en América Latina y el Caribe está perdiendo la escolarización debido al COVID-19*, Panamá, UNICEF, 2020, <https://www.unicef.org/lac/educacionenpauza>

En algunos pocos países, las políticas previas de reparto de equipos de cómputo sirvieron para matizar el impacto, mientras que en otros se plantearon acciones *ad-hoc* al respecto. Los datos correspondientes de la cantidad de niños, niñas y adolescentes que dejaron de estudiar en ese contexto de emergencia sanitaria muestran la gravedad de la crisis educativa. Las pérdidas de aprendizaje por la falta de concurrencia a las escuelas se estiman en hasta un año de escolaridad.²¹ A esto se suma el retraso y las consecuencias negativas en el aprendizaje, incluso de quienes lograron permanecer en el sistema.²² De acuerdo con lo que señala un informe reciente del Banco Mundial, UNICEF y UNESCO: “Las pérdidas de aprendizaje proyectadas y reales son muy altas, y más graves para los primeros grados, los estudiantes de menor edad y la población en condición socioeconómica más baja. Los niveles de rendimiento en lectoescritura y en matemáticas de los estudiantes del nivel primario caerían a niveles similares a los de hace más de diez años, en un contexto en el que las mejoras ya eran de por sí muy lentas. Se estima que alrededor de 4 de cada 5 estudiantes de sexto grado no serían capaces de entender e interpretar adecuadamente un texto de longitud moderada”.²³ Según el propio informe, esto generará una disminución del ingreso futuro de estos y estas estudiantes.

La pandemia también dejó en evidencia la profunda desigualdad de género que existe en nuestro continente.

La pandemia también dejó en evidencia la profunda desigualdad de género que existe en nuestro continente. Las mujeres fueron las que en mayor proporción perdieron sus empleos, quienes tuvieron que asumir las tareas de cuidados como resultado de los confinamientos y las que sufrieron en carne propia el incremento de la violencia doméstica intrafamiliar que se registró en la mayoría de los países.

Obviamente, las brechas de género no son nuevas y representan una de las grandes deudas pendientes de la región. Como las de cualquier otro tipo, son multidimensionales y se despliegan en diferentes condiciones y escalas diversas. Es posible rastrear la brecha de género al “contrato sexual”²⁴ que de manera tácita y con anterioridad al contrato social relega a las mujeres a lo doméstico y la reproducción, mientras que deja a los hombres en lo público y la producción. Así, se definió la esfera reproductiva como femenina y quedó sin valoración social ni económica, a pesar de que es impensable el desarrollo de las sociedades humanas sin su presencia.²⁵

La situación contraria a la desigualdad de género es la paridad, en la cual se cierran las brechas y se alcanza una sociedad caracterizada por la igualdad sustantiva. En sentido amplio, implica acceso a los mismos derechos y garantías para ejercerlos a plenitud, lo que supone lograr avances en términos normativos, aunque no se limita únicamente a ellos.

Un primer ámbito en el que quedan claras las brechas se refiere a la participación de las mujeres en el mercado laboral. A pesar de los avances que se han evidenciado en las últimas décadas al respecto, las estimaciones de la Cepal para 2050 alertan sobre una desaceleración en las próximas décadas e, incluso, una tendencia decreciente en la participación de las mujeres en el empleo. La estimación para mediados de este siglo queda en niveles de principios de 2000. Esto es preocupante pero no sorprendente, por dos razones. Por un lado, como ya se mencionó, la pandemia de COVID-19 y los periodos largos de cuarentenas afectaron principalmente sectores de servicios,

21 S. García Jaramillo, *COVID-19 y educación primaria y secundaria: repercusiones de la crisis e implicaciones de política pública para América Latina y el Caribe*, Serie de Documentos de Política Pública núm. 20, PNUD, 2020, <https://www.unicef.org/lac/media/16851/file/CD19-PDS-Number19-UNICEF-Educacion-ES.pdf>

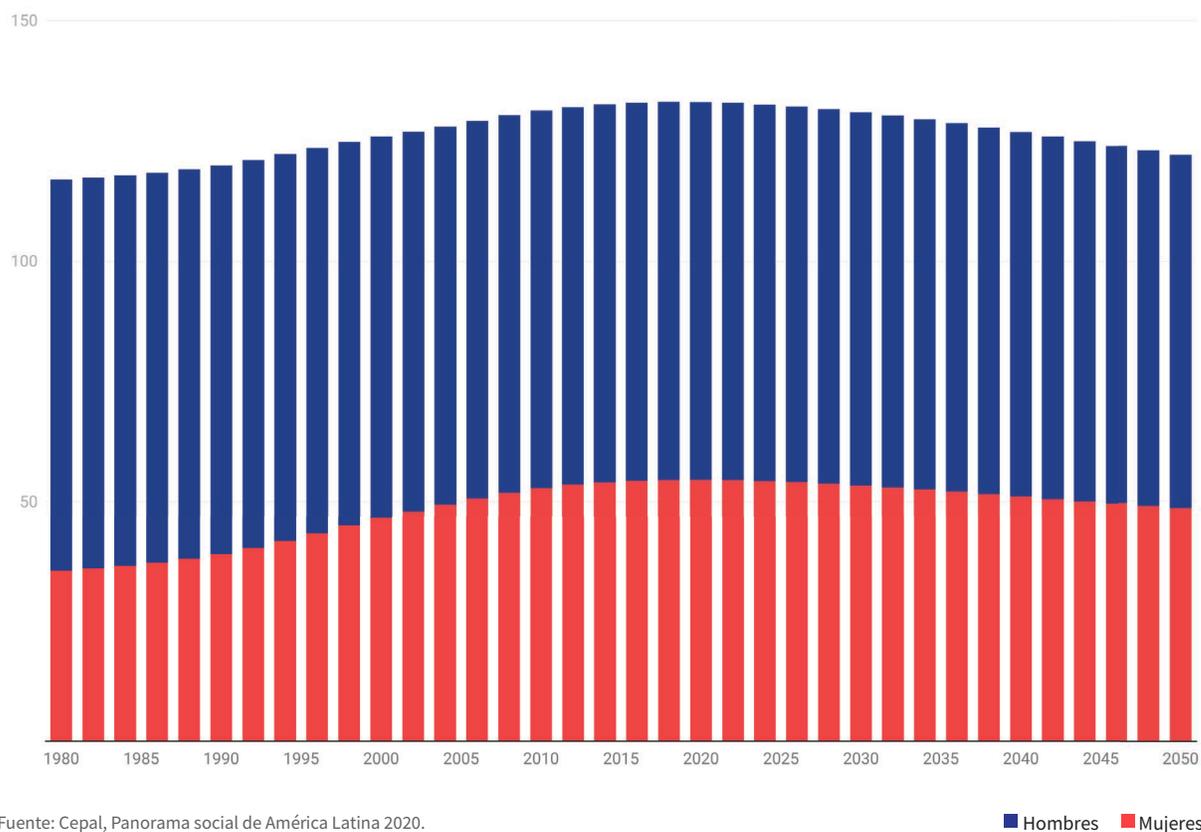
22 I. Acevedo, I. Flores, M. Székely y P. Zoido, *¿Qué ha sucedido con la educación en América Latina durante la pandemia?*, Notas técnicas del BID, 2447, 2022.

23 Banco Mundial, *Dos años después. Salvando a una generación*, Banco Mundial, unicef, unesco, 2022, p. 17, <https://documents1.worldbank.org/curated/en/09951910622227657/pdf/IDU0ee485f500c82d042e60a8a80732ab3beacab.pdf>

24 C. Pateman, *The Sexual Contract*, Oxford, Polity Press, 1988.

25 I. Arriagada (ed.), “Familias y políticas públicas en América Latina: una historia de desencuentros”, Santiago de Chile, Cepal, 2007, https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2504/S0700488_es.pdf

Gráfica 3.4 Tasa de participación en actividad económica, por género, en ALC, 1980-2050



como el comercio minorista y el servicio de alimentos, que son predominantemente lugares de empleo de las mujeres. Por el otro, la carga desmedida de cuidados que recaen sobre ellas es desproporcionadamente alta y costosa en lo que toca a pérdidas en la participación en el mercado laboral.²⁶

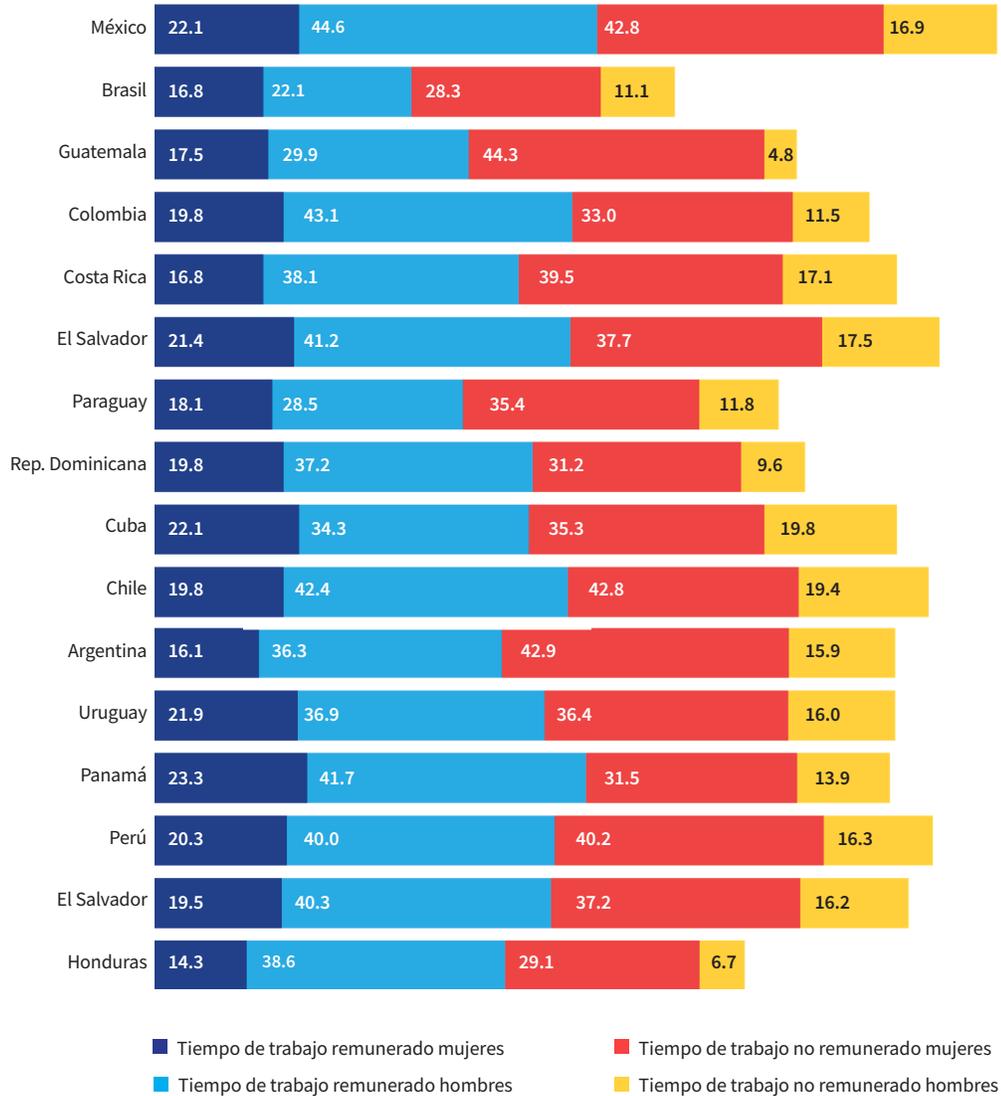
Las brechas de género en el mercado de trabajo formal esconden una varianza importante entre las mujeres. Una dimensión relevante distingue a mujeres habitantes de zonas urbanas y rurales. Está establecido que la participación laboral de las mujeres aumenta con el nivel educativo. Por ejemplo, en México, las mujeres urbanas estudian en promedio 3.6 años más que las rurales; en Perú, la brecha supera los cinco años.²⁷ Posteriormente, esto impacta en su incorporación al mercado de trabajo. El estado civil de las mujeres también resulta significativo. Las solteras tienen una participación laboral más alta que las mujeres casadas o en pareja. Esto sin duda refleja la interseccionalidad de las desigualdades.

26 Banco Mundial, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), “Recuperación desigual en América Latina y el Caribe: ¿se están quedando atrás las mujeres?”, Banco Mundial, PNUD, 2022, <https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2022-08/undp-rblac-gender-esp.pdf>

27 Mariana Marchionni, Pablo Gluzmann, Joaquín Serrano y Monserrat Bustelo, “Participación laboral femenina ¿qué explica las brechas entre países?”, Argentina, Banco Interamericano de Desarrollo (BID) Washington y Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS), 2019, <http://dx.doi.org/10.18235/0001512>

Gráfica 3.5 Tiempo promedio dedicado a trabajo remunerado y no remunerado en países de ALC

Población de 15 años y más



Fuente: Naciones Unidas, Cepal, Observatorio de Igualdad de Género en América Latina y el Caribe.

Lo anterior se vincula con otra realidad: en las mujeres recaen de manera desproporcionada las tareas domésticas y de cuidado no remunerado. Esto tiene un impacto en su autonomía personal, su participación en el mercado de trabajo (formal e informal) y en el espacio público. La estructura de organización de los cuidados implica una carga particularmente sesgada que afecta a las mujeres de menores ingresos, quienes dedican en promedio 45 horas semanales al trabajo no remunerado. Por el contrario, las mujeres en hogares de mayores ingresos

presentan una media de 33 horas. Se consolida, entonces, un círculo vicioso entre cuidados, pobreza, desigualdad y precariedad.²⁸

Es imperativo además reconocer que esta situación tiene efectos para la sociedad en su conjunto: de acuerdo con un informe de ONU Mujeres y Cepal, la contribución económica de los trabajos de cuidados representa entre 15.9% y 25.3% del PIB de los países de la región. Por otro lado, la implementación de políticas que promuevan el acceso de las mujeres a trabajos más productivos incrementaría el PIB per cápita entre 15% y 25%.²⁹ Incluso las mujeres que participan en el mercado laboral en la mayoría de los casos se hacen cargo también de las tareas de cuidados y del hogar, lo que implica que asumen una “doble jornada laboral”. Cuando esta tarea se delega en personal doméstico remunerado, éste es mayoritariamente femenino y labora en condiciones de informalidad. A su vez, el cierre de las escuelas, guarderías y otras infraestructuras de cuidado, así como la sobredemanda al sistema de salud que trajo la pandemia, vino a profundizar la brecha.

La feminización del trabajo doméstico implica que las mujeres han enfrentado mayores barreras para ingresar al mercado formal del trabajo remunerado y que ha aumentado su exclusión de diversos ámbitos de la vida pública. Del mismo modo, para poder conciliar las responsabilidades de cuidado que les son asignadas y la generación de ingresos, han asumido una mayor presencia en los empleos a tiempo parcial y en actividades económicas informales.³⁰ En suma, para entender la reproducción de las brechas de género hay que verlas de manera interseccional.

Lo anterior no puede dejar de vincularse con un tema fundamental, la violencia, que resulta un aspecto transversal de la vida de las mujeres y tiene un efecto multiplicador. Desde hace tiempo, la violencia en el espacio público, en los lugares de trabajo y en el interior de los hogares son constantes en la vida de algunas de ellas en los países de la región. Las medidas de confinamiento para mitigar la pandemia de COVID-19 no hicieron más que agravar la situación y dieron lugar a un aumento de los hechos de violencia de género en los hogares.³¹ En ciertos casos incluso eso se tradujo en un aumento de los asesinatos. Según los datos del Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe de la Cepal,³² las tasas más altas de feminicidios en 2020 correspondían a Honduras (4.7 por 100 000 mujeres), República Dominicana (2.4) y El Salvador (2.1). Argentina y México mantuvieron las mismas tasas que en 2019, mientras que tres países (Ecuador, Costa Rica y Panamá) registraron un aumento en comparación con el año anterior.³³ Pero la violencia no afecta solamente a las mujeres en el ámbito doméstico. El narcotráfico, la delincuencia organizada, la migración irregular, la trata de personas, tienen impactos mayores y diferenciados en términos de género: ellas son particularmente vulnerables frente a todos estos factores.

28 ONU Mujeres/Cepal, *Hacia la construcción de sistemas integrales de cuidados en América Latina y el Caribe: elementos para su implementación* (LC/TS.2022/26), Santiago de Chile, 2022, pp. 13-15.

29 *Idem*.

30 *Idem*.

31 International Rescue Committee (IRC), “IRC data shows an increase in reports of gender-based violence across Latin America”, comunicado de prensa, Nueva York, 2020, <https://www.rescue.org/press-release/irc-data-shows-increase-reports-gender-based-violence-across-latin-america>

32 Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, <https://oig.cepal.org/es>

33 Los datos se pueden consultar en Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), “Feminicidio”, Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, <https://oig.cepal.org/es/indicadores/feminicidio>

Por último, la brecha de género también es visible en los espacios de representación y de toma de decisiones en los ámbitos social, comunitario, económico, político, empresarial, laboral, religioso y militar, entre otros. En la historia de los derechos políticos de las mujeres, el derecho a elegir no se transformó de manera automática en el derecho a ser elegidas ni en una representación significativa, como sí ocurrió en el caso de los hombres. De hecho, si tomamos una medida muy conservadora, como es que las mujeres alcancen el 25% de asientos en la Cámara Baja (o cámara única en los casos unicamerales) de América Latina, encontramos que entre la fecha del sufragio femenino y la de esta proporción de representación en el Congreso, pasaron como mínimo 27 años, en promedio 63 años y muchos países aún no lo logran. Si bien en la región se observan avances al respecto, al ritmo actual, a los países de ALC les tomará 67 años alcanzar la paridad de género plena.³⁴

34 Foro Económico Mundial, *Global Gender Gap Report 2022*, 2022, <https://www.weforum.org/reports/global-gender-gap-report-2022/>

Reflexiones finales y recomendaciones para la agenda

Las páginas anteriores dejan en claro que la cuestión social es central y transversal para todos los países de las Américas y, sin embargo, hasta ahora no ha ocupado el lugar que debiera tener en la agenda de cooperación interamericana. Las cuestiones del progreso social están dispersas y fragmentadas en la interlocución de nuestros países, y la reducción de las desigualdades como tal ha ocupado un papel secundario frente a otras prioridades como el crecimiento, la creación de empleos y el combate a la pobreza. Incluso, como se vio en el capítulo 1, en la pasada Cumbre de las Américas cuyo lema era “Construyendo un futuro sostenible, resiliente y equitativo”, los trabajos y discusiones no se tradujeron en mandatos que mostraran el compromiso con la reducción de las desigualdades. La conclusión que se deriva de nuestro análisis es que si no se le da centralidad a este tema, todos los avances en otros ámbitos pueden quedar truncos y enfrentarán limitaciones.

La agenda social para cerrar brechas debe ser el foco y la brújula que oriente y dote de sentido estratégico el diálogo y la acción colectiva en las Américas.

La agenda social para cerrar brechas debe ser el foco y la brújula que oriente y dote de sentido estratégico el diálogo y la acción colectiva en las Américas. Es tiempo de centrar la atención en políticas que se acuerden a nivel intergubernamental e intersocietal para reducir las arraigadas desigualdades socioeconómicas, erradicar la pobreza, ampliar los derechos para todos y el acceso universal a servicios básicos.

Las desigualdades inhiben la participación. Cuando la sobrevivencia es la única posibilidad, pensar y actuar en colectivo es muy complicado. Disminuir estas brechas lleva a la libertad y la solidaridad.

De cara al futuro y a diferencia del pasado, el compromiso político en favor del desarrollo social equitativo no debe dejar a nadie fuera, mucho menos debe estar supeditado a consideraciones económicas y geopolíticas ni a alineamientos ideológicos. Para ser creíble, debe venir acompañado de recursos presupuestales proporcionales a la magnitud de los problemas. Dado que el crecimiento económico no implica la distribución automática de la riqueza, debemos impulsar políticas públicas específicas y bien dirigidas. La inclusión del tema del combate a las desigualdades en el debate público debe ser el primer paso en esta dirección.

De esta forma, planteamos las siguientes recomendaciones encaminadas a la construcción de una agenda social de mediano y largo plazo con la participación de los gobiernos, el sector privado, la sociedad civil y la academia.

1 El empoderamiento de las poblaciones rezagadas debe ser una prioridad para atender el desafío de las desigualdades. Cerrar brechas implica también achicar el espacio entre igualdad formal e igualdad sustantiva. Una forma de hacerlo es dotando a los actores sociales, y en especial a los más vulnerables, de instrumentos legales, de defensoría social y comunitaria para hacer efectivo el ejercicio pleno de sus derechos. En relación con esto, los Estados tienen una responsabilidad primordial de establecer y garantizar estos mecanismos.

2 Uno de los mayores desafíos pendientes en la región es el impulso de reformas fiscales, sin lo cual es imposible construir un Estado de bienestar inclusivo ni avanzar en la redistribución de la riqueza. Desde

lo regional no se pueden concertar reformas tributarias exitosas, pero sí puede crearse un camino y poner el tema en la agenda.

3

Tomar medidas para que las cargas impositivas sean más progresivas. En foros internacionales (G20, OMC, CAM, BID, Cepal) la sociedad civil y la academia podrían impulsar en la agenda asuntos importantes, como los impuestos a los multimillonarios (impuestos a la riqueza) o el tema de los paraísos fiscales y generar propuestas coordinadas.

4

Trabajar para cerrar las brechas territoriales. Crear mecanismos y reglas de redistribución entre las regiones más dinámicas y las regiones más pobres. Se requieren inversiones de los más fuertes para dotar de oportunidades a los más rezagados.

5

Un piso mínimo de ingreso y más bienes públicos de acceso universal. Es importante mantener esquemas de transferencias condicionadas o no condicionadas, en tanto sirven para establecer un piso mínimo de ingresos. Sin embargo, al mismo tiempo es necesario que los Estados aumenten la inversión en bienes públicos de acceso universal. La pandemia nos dejó claro que necesitamos bienes públicos (estatales o no estatales), hay que financiarlos con esquemas innovadores de asociaciones públicas, privadas, sociales y comunitarias. La emergencia sanitaria también nos enseñó que los Estados pueden hacer mucho más de lo que dicen que pueden hacer y lo hecho hasta ahora.

6

Darle centralidad a las políticas de igualdad de género en temas de cuidados. Formular y aplicar políticas de Estado que favorezcan la responsabilidad compartida equitativamente entre mujeres y hombres en el ámbito familiar. Una línea de acción al respecto podría ser la constitución de sistemas nacionales de cuidado. El establecimiento de sistemas integrales, en especial para el cuidado infantil pero no solamente éste, permite abordar las desigualdades en el desarrollo de la primera infancia y preservar la autonomía de las personas dependientes, mientras libera de tiempo a las mujeres para dedicarse a otras actividades, reduciendo las brechas de género en otros aspectos de sus vidas. Las estimaciones apuntan a que la implementación de sistemas de cuidados infantiles tendría impactos muy positivos no sólo para las mujeres en lo laboral y lo educativo, sino que también fomentaría un aumento del producto per cápita.

7

Trabajar en pro de la paridad y la representación igualitaria en todos los ámbitos. Los mandatos de integración paritarios en el poder político y la promoción de la paridad en el ámbito privado son condición necesaria para avanzar en el desmantelamiento de las barreras estructurales que sostienen las brechas de género. La representación descriptiva de mujeres se promueve a través de instituciones específicas como las cuotas de género y la paridad que incentivan la postulación de candidatas a los cargos públicos y, en algunos casos, aseguran la creación de órganos representativos y de decisión paritarios.

8

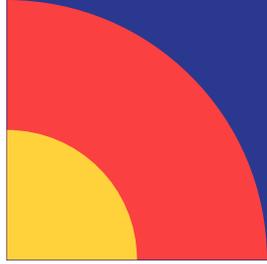
Si se quiere avanzar en la reducción de las brechas de género, resulta indispensable **hacer efectivos los acuerdos regionales para la erradicación de la violencia hacia las mujeres** en todas sus formas. Las normativas regionales relevan fuertemente esta dimensión transversal y requieren que los Estados regulen y legislen para “prevenir, sancionar y erradicar el acoso político y administrativo contra las mujeres que acceden a puestos de decisión por vía electoral o por designación, tanto en el nivel nacional como local, así como en los partidos y movimientos políticos”; demandan la adopción de “medidas que contribuyan a la eliminación de todas las formas de violencia y sus manifestaciones contra las mujeres, especialmente el homicidio de mujeres, el femicidio y el feminicidio”;³⁵ y obligan a establecer “mecanismos de presentación de quejas y determinen sanciones para las prácticas de acoso sexual y otras formas de asedio en el espacio laboral”.³⁶

9

Para avanzar en esta ruta, son necesarios **nuevos enfoques integrales, de políticas públicas transversales inclusivas y de una institucionalidad interamericana fuerte que hoy no existe**. Hasta ahora, no hay un modelo interamericano de cooperación para la equidad, la inclusión y la atención humanitaria robusto, concertado, imparcial y alineado con la Agenda 2030. Hay que desarrollarlo y fondearlo. Los bancos de desarrollo y las instituciones de cooperación para el desarrollo en la región han avanzado en capacidades técnicas, pero su capacidad de financiamiento está deteriorada y es inflexible. Hay que multilateralizar los programas de cooperación, ampliar su financiamiento y, sobre todo, impulsar con fuerza la coordinación entre el BID, el Banco de Desarrollo de América Latina, Corporación Andina de Fomento (CAF), la Cepal y la multiplicidad de mecanismos subregionales y extrarregionales, en la búsqueda de mejores equilibrios entre países donantes y receptores.

35 Consenso de Quito, Décima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, Quito, Ecuador, 6 al 9 de agosto de 2007, DSC/1, <https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/consensodequito.pdf>

36 Consenso de Brasilia, XI Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, Brasil, 13 al 16 de julio de 2010, https://www.cepal.org/notas/66/documentos/ConsensoBrasilia_ESP.pdf



Migración y refugio: gobernanza continental humana por (co)construir

Panorama de tendencias ¿dónde estamos?

La migración es un fenómeno histórico en las Américas que en el siglo XXI se ha tornado cada vez más diverso, complejo e interconectado. En 2020, uno de cada cuatro de los migrantes internacionales¹ en el mundo se encontraban en el continente americano, siendo América del Norte la principal subregión de destino, con 59 millones. Estados Unidos ocupaba el primer lugar y América del Sur el segundo, con 11 millones, con Argentina a la cabeza.² En lo que respecta a América Latina y el Caribe, las últimas dos décadas han constituido uno de los momentos más dinámicos en cuanto a movilidad humana y migración intrarregional,³ imprimiendo un nuevo sello en los patrones migratorios a lo largo y ancho de la región. Entre 2005 y 2020, la región latinoamericana y caribeña se convirtió en la de mayor crecimiento de migrantes internacionales en el mundo al duplicarse la cantidad de personas migrantes de 7 a 15 millones, aunque sólo representa el 5.6% del total mundial. Además, durante la segunda década del presente siglo, el número de inmigrantes creció bastante más (66%) que el de emigrantes (26%),⁴ transformando el perfil migratorio tradicional de ALC como región de origen y ahora también de tránsito, destino y retorno de migrantes.

1 Naciones Unidas define como “migrante internacional” a toda persona que cambia de país de residencia habitual, distinguiéndose entre los “migrantes por breve plazo” (que cambian de país de residencia habitual por periodos de al menos tres meses, pero inferiores a un año) y los “migrantes por largo plazo” (que se trasladan por periodos de por lo menos un año). Véase: Organización Internacional para las Migraciones (OIM), *Informe sobre las migraciones en el mundo 2022*, 2022, p. 23, <https://publications.iom.int/books/informe-sobre-las-migraciones-en-el-mundo-2022>, p. 23

2 *Idem*.

3 La migración intrarregional es especialmente alta en Sudamérica, donde casi cuatro de cada cinco migrantes sudamericanos residen en otro país de la subregión. Marcela Cerruti, *Cinco rasgos destacados de la migración intrarregional en América del Sur. Estadísticas de la inmigración y emigración*, OIM Portal de datos sobre migración, 13 de abril de 2020, <https://www.migrationdataportal.org/es/blog/5-rasgos-destacados-de-la-migracion-intra-regional-en-america-del-sur>

4 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), “El potencial de la migración en América Latina y el Caribe”, blog de Jairo Acuña Alfaro y David Khoudour, 31 de enero de 2020, <https://www.undp.org/es/blog/el-potencial-de-la-migracion-en-america-latina-y-el-caribe#:~:text=El%20panorama%20migratorio%20en%20Am%C3%A9rica,de%20sus%20pa%C3%ADses%20de%20nacimiento>

Gráfica 4.1 Migrantes residentes por región de residencia



Fuente: Organización Internacional para las Migraciones (OIM), Informe sobre las migraciones en el mundo 2022.

El dinamismo en los patrones migratorios latinoamericanos y caribeños se refleja en la aparición de nuevos flujos junto con la persistencia de otros de vieja data. El nuevo panorama se caracteriza por direcciones variadas y destinos múltiples, coexistiendo los corredores más tradicionales del Sur al Norte, con mayores flujos intrarregionales Sur-Sur y con nuevas motivaciones que van desde la migración voluntaria hasta aquella forzada por múltiples razones. Existe una tradición aún persistente de dinámicas subregionales diversas con sistemas migratorios diferenciados, fundamentalmente entre países limítrofes, y algunas zonas fronterizas de atracción importantes. Cabe destacar que en América Latina y el Caribe se han establecido algunos espacios de libre movilidad o con facilidades para hacerlo, como el Mercado Común del Sur (Mercosur), la Comunidad Andina (CAN) y la Comunidad del Caribe (Caricom), donde tienen lugar la mayor parte de las migraciones de los países miembros. Por ejemplo, en Argentina, el 84% de las personas no nacionales residentes provienen de países miembros o asociados del Mercosur.⁵

La emergencia de la migración venezolana ha supuesto cambios significativos en la región. Se trata del mayor desplazamiento humano en la historia reciente de América Latina y el Caribe, y uno de los más grandes en el mundo junto con el éxodo sirio y ucraniano.⁶ Sin embargo el venezolano es el único caso con cifras millonarias de desplazados y refugiados sin estar en un contexto de guerra. Según las estimaciones de la Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela (R4V), en menos de una década, la emigración venezolana ha alcanzado los 7.1 millones de personas en 2022,⁷ lo que representa alrededor de una quinta parte de la población total de un país que alguna vez fue uno de los más prósperos del continente. Para apreciar la magnitud de este flujo migratorio, es necesario tener en cuenta que México, un país tradicionalmente emisor de población, tardó más de un siglo en acumular cerca de 10% de su población fuera de su territorio. Además,

5 Natalia Debandi, Julieta Nicolao y Ana Paula Penchaszadeh (coords.), *Anuario estadístico migratorio de la Argentina 2020*, Buenos Aires, Conicet, 2021.

6 Según los datos más recientes del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), al 30 de junio de 2022, el éxodo de refugiados y personas necesitadas de protección internacional de Siria alcanzaba los 6.8 millones, tras una década de guerra civil, mientras que la población venezolana en la misma situación se estimaba en 5.6 millones. En el caso de Ucrania, en los primeros seis meses desde la invasión rusa, el número de refugiados llegó a 5.4 millones y, de acuerdo con estimaciones del Portal de datos operativos (ODP, por sus siglas en inglés), habría alcanzado poco más de 8 millones a finales de 2022. Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), *Informe semestral de tendencias 2022*, 2022, <https://www.acnur.org/63dad8bb4> ; Portal de datos operativos (ODP), *Ukraine Refugee Situation*, 7 de febrero de 2023, <https://data.unhcr.org/en/situations/ukraine>

7 R4V Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela, *Refugiados y migrantes de Venezuela*, 2022, <https://www.r4v.info/es/refugiadosymigrantes> (consulta del 12 de diciembre de 2022).

Cuadro 4.1 Venezolanos refugiados y migrantes en ALC y en el mundo, 2022

País de refugio	Millones de personas
Colombia	2 477 588
Perú	1 490 673
Ecuador	502 210
Chile	444 420
Brasil	388 120
Argentina	171 050
Panamá	146 360
República Dominicana	115 280
México	87 150
Trinidad y Tobago	35 310
Total ALC	5 986 946
Estados Unidos	545 234
España	438 380
Canadá	22 375
Otros	138 500
Total mundial	7 131 435

Fuente: R4V Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela, *Refugiados y migrantes de Venezuela*, datos al 12 de diciembre de 2022.

Venezuela se transformó en poco tiempo de país receptor a país emisor, al invertirse su saldo neto migratorio de positivo a negativo.

El hecho de que 20% de la población de Venezuela haya emigrado de manera acelerada y que cuatro de cada cinco migrantes venezolanos se hayan trasladado a otros países de América Latina y el Caribe es un dato impactante, y un desafío para la política pública y la cooperación regional. Se trata de un desplazamiento multidestino e intrarregional que, a diferencia de otros flujos en el continente, no tiene a Estados Unidos como principal objetivo: 84% de los refugiados, migrantes y solicitantes de asilo venezolanos se encuentran en países latinoamericanos. Fuera de la región, los países que han acogido la mayor cantidad de venezolanos son Estados Unidos (8%) y España (6%). En consecuencia, muchos países de ALC se convirtieron en receptores de población, cuando no lo eran o al menos no de manera destacada. Tal es el caso de Colombia, Chile, Ecuador y Perú, que no estaban acostumbrados a recibir flujos migratorios numerosos en lapsos breves, y tuvieron que adaptarse y encontrar soluciones.

La situación venezolana revela nítidamente las transiciones migratorias acaecidas en la región que, como resultado de diversos factores, han modificado los roles y perfiles migratorios tradicionales de los Estados,

generando nuevas rutas y corredores donde circulan flujos mixtos de migrantes y convirtiendo a muchos países en zonas de tránsito, refugio y destino. Este patrón de interregionalidad también obedece al reforzamiento de las fronteras del norte global, que impide alcanzar destinos más lejanos, así como a las dificultades para emigrar desde Venezuela por la poca disposición de recursos económicos y las trabas para la obtención de documentos de identidad.

Una migración de más larga data, continua y en ascenso desde la segunda década de este siglo, es la de personas centroamericanas, especialmente de Honduras, El Salvador y Guatemala, hacia Estados Unidos. En 2020, un millón de habitantes de estos países se vieron forzados a abandonar sus hogares debido a la confluencia de la violencia, la persecución política, la pobreza, los efectos del cambio climático y los desastres naturales. Según datos de la oficina de Aduanas y Protección Fronteriza de los Estados Unidos,⁸ de 2019 a 2022 llegaron a la frontera sur estadounidense un promedio anual de 550 000 personas de los tres países centroamericanos con mayor número de emigrantes (El Salvador, Guatemala y Honduras), con 2021 como el año pico, con poco más

La diversidad de movimientos migratorios y de direccionalidades también se acompaña de la diversidad en las motivaciones para migrar.

de 700 000, y 2020 el más bajo (alrededor de 106 000) debido a las restricciones sanitarias que dejaron a muchos migrantes varados en el trayecto. Este dinamismo migratorio centroamericano se debe a una combinación de factores, que incluyen la inestabilidad económica y política, la violencia estructural⁹ por la presencia del crimen organizado, la delincuencia común, las pandillas y mafias, la impunidad, la corrupción estatal y los desastres medioambientales.

Desde 2018, las caravanas han surgido como una nueva forma de migrar y transitar, con consecuencias y retos inéditos compartidos. En contraste con la tradicional migración “en las sombras”, estos flujos se caracterizan por una mayor visibilidad y un costo menor al eludir a los traficantes, pues ahora los propios migrantes se organizan a través de redes sociales y aplicaciones de telefonía. Estos nuevos flujos comenzaron con la apertura anunciada por el gobierno electo de México en 2018. El hecho de que esta postura inicial fuera revertida en 2019 por presión de Estados Unidos, con la administración de Trump, aumentó los controles fronterizos, incrementando así los riesgos de vida para los migrantes durante el tránsito sin lograr el objetivo de detener los flujos.¹⁰

En 2022 se registró la cifra récord de alrededor de 2.5 millones de encuentros de migrantes (término que incluye aprehensiones y expulsiones) en la frontera entre Estados Unidos y México, un aumento de 37% respecto del año anterior y 77% superior a 2019 según datos de la CBP.¹¹ Como lo advierte Ruiz Soto,¹² la composición de los flujos migratorios desde Centroamérica y México hacia Estados Unidos se ha diversificado de manera muy significativa, más allá de los países de origen tradicionales, debido al aumento en el número de personas de otras nacionalidades que utilizan este corredor. Igualmente importante es el incremento de las familias, mujeres y niños que migran con necesidades y problemáticas distintas a las de los adultos migrantes.

8 Datos de la oficina de Aduanas y Protección Fronteriza de los Estados Unidos (CBP, por sus siglas en inglés). Véase: Gobierno de Estados Unidos, U.S. Customs and Border Protection (CBP), “Southwest Land Border Encounters”, <https://www.cbp.gov/document/stats/southwest-land-border-encounters>

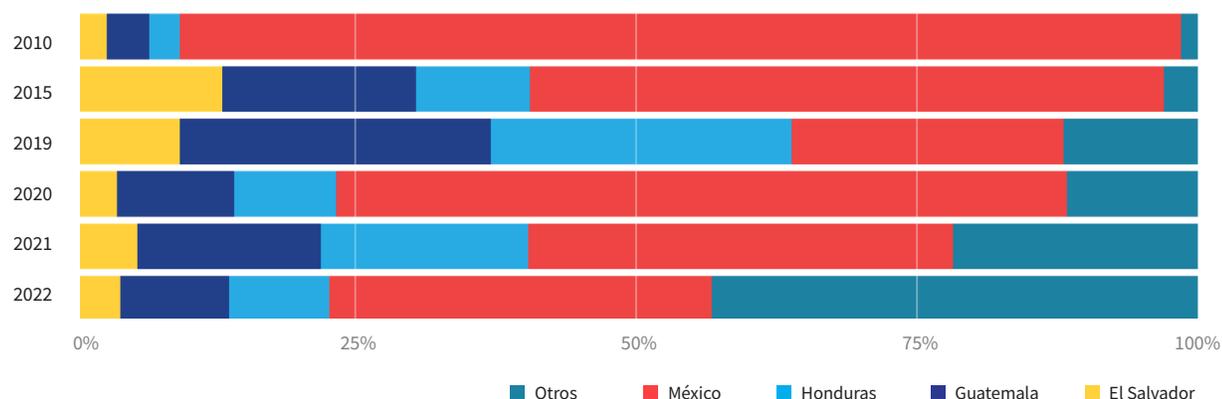
9 Las tasas de delincuencia y violencia en varios países centroamericanos y caribeños se ubican entre las más altas del mundo. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), *Estudio mundial sobre el homicidio 2019*, Viena, 2019, https://www.unodc.org/documents/ropan/2021/HOMICIDIOS_EN_ESPANOL.pdf

10 Luciana Gandini, “Caravanas migrantes: de respuestas institucionales diferenciadas a la reorientación de la política migratoria”, *REMHU: Revista Interdisciplinaria da Mobilidade Humana*, 28, 2020, pp. 51-69.

11 CBP, *op. cit.*

12 G. Ariel Ruiz Soto, “Record-Breaking Migrant Encounters at the U.S.-Mexico Border Overlook the Bigger Story”, *Commentary Migration Policy Institute (MPI)*, octubre de 2022, <https://www.migrationpolicy.org/news/2022-record-migrant-encounters-us-mexico-border>

Gráfica 4.2 Detenciones de migrantes en la frontera Estados Unidos-México por país de origen, 2010-2022



Fuente: Gobierno de Estados Unidos, U.S. Customs and Border Protection (CBP), Southwest Land Border Encounters.

Así pues, la dinámica de movilidad humana en Centroamérica y el Caribe se ha tornado más compleja y ha rebasado las fronteras subregionales. En los últimos años, se ha observado un aumento en el tránsito por Panamá de flujos provenientes de diversos países latinoamericanos y caribeños, incluyendo Venezuela, Haití, Cuba, Ecuador, Chile y Brasil, así como de Asia y África. Estos migrantes viajan principalmente a pie hacia el norte del continente. El punto más peligroso en el viaje es la selva del Darién, entre Colombia y Panamá,¹³ que en 2022 alcanzó una cifra récord de cruces irregulares de 248 284, duplicando la del año anterior.¹⁴

Uno de los flujos migratorios forzados más destacados en el continente por su multidireccionalidad y vulnerabilidad es el que proviene de Haití, el país más pobre de las Américas, que se encuentra sumido en una crisis política, económica y de violencia, así como devastado por las epidemias y catástrofes naturales. El éxodo haitiano, menos visible pero de más larga data que el venezolano, alcanzó en 2022 los 1.8 millones de personas,¹⁵ de forma tal que una quinta parte de la población vive fuera del país. Frente a un escenario de barreras a la migración, los haitianos han ido diversificando sus rutas migratorias a lo largo y ancho del Caribe, Centroamérica y Sudamérica, en dirección a Estados Unidos, con una importante presencia sobre todo en República Dominicana, Brasil, Chile y México, y en condiciones por lo general precarias.

La diversidad de movimientos migratorios y de direcciones también se acompaña de la diversidad en las motivaciones para migrar. Algo que torna más compleja la migración es que la composición actual de las movilizaciones en la región se engloba en lo que se conoce como flujos mixtos, que combinan grupos de personas que viajan por las mismas rutas, pero con perfiles sociodemográficos, estatus legales y motivaciones variadas. Muchos de éstos se encuentran en la frontera entre una migración voluntaria o deseada y una involuntaria que en muchos casos necesitan protección internacional. Las propias familias de migrantes suelen ser mixtas al estar

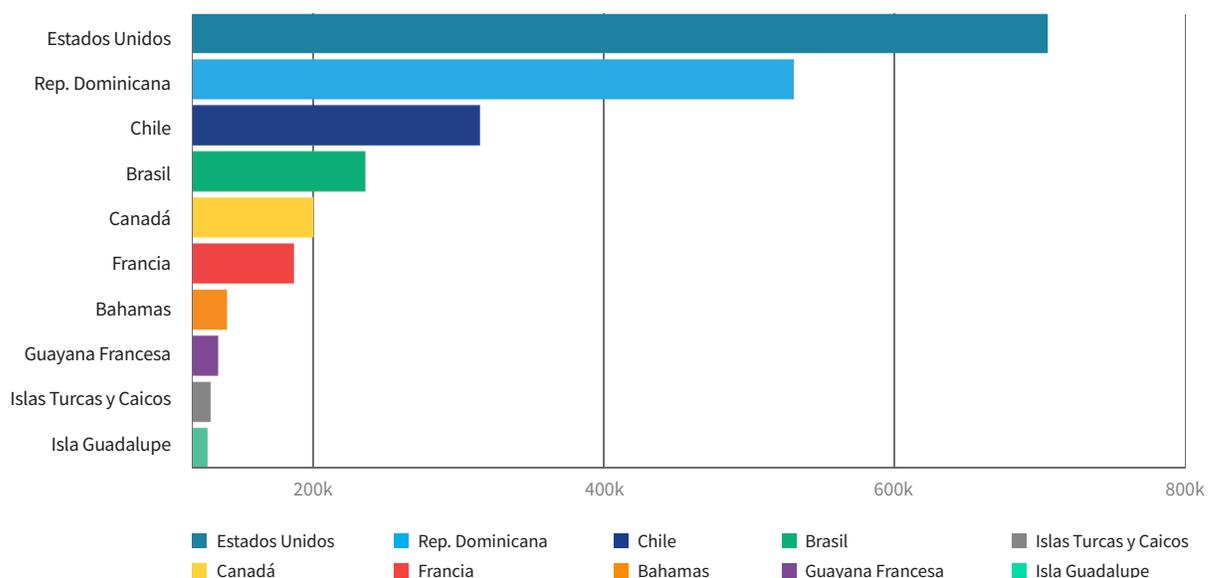
13 Organización Internacional para las Migraciones (OIM), “2022 duplica el número de migrantes en la peligrosa ruta de la Selva del Darién”, comunicado global, 17 de enero de 2023, <https://www.iom.int/es/news/2022-duplica-el-numero-de-migrantes-en-la-peligrosa-ruta-de-la-selva-del-darien>

14 Servicio Nacional de Fronteras (Senafront), Sistema Nacional de Fronteras de Panamá, 2022, <http://www.senafront.gob.pa>

15 OIM, *Informe...*, 2022, *op. cit.*

Gráfica 4.3 Principales países de residencia de los migrantes haitianos

Número de haitianos migrantes (millones)



Fuente: Ariel Ruiz Soto, “Record-Breaking Migrant Encounters at the U.S.-Mexico Border Overlook the Bigger Story”, Commentary Migration Policy Institute (MPI), octubre de 2022.

integradas por personas con estatus legales diversos, que salen del país en momentos diferentes y se localizan en lugares distintos, con los costos de separación familiar que ello implica.

La tendencia más preocupante en América Latina y el Caribe es que la región ha seguido la pauta mundial de incremento sistemático de las migraciones forzadas (refugiados, solicitantes de asilo, retornados, desplazados internos y personas en condiciones similares a las de los refugiados, sin serlo formalmente). A finales de 2021, se contabilizaron 89.3 millones de personas desplazadas por la fuerza en todo el mundo, cifra que tan sólo una década atrás era de 38.5 millones,¹⁶ un aumento de 130%. Este incremento es seis veces más grande que el que ha experimentado la migración internacional en general en el mundo (27%), que pasó de 221 a 281 millones de personas en el mismo lapso.¹⁷ En la actualidad, una de cada cuatro personas que se desplazan de manera forzada con necesidades de protección internacional vive en las Américas,¹⁸ llegando a un número de 18.4 millones de desplazados.

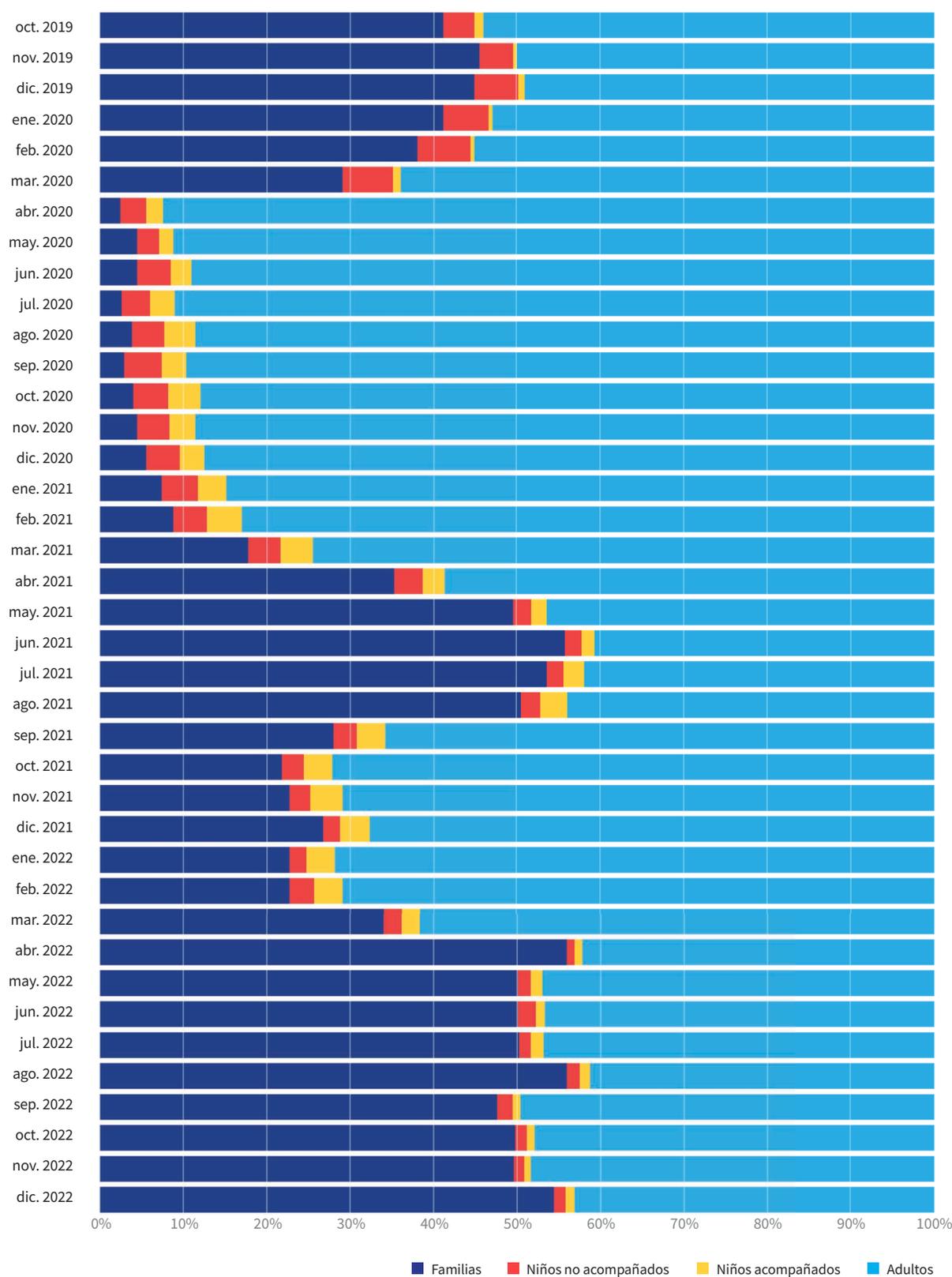
La pandemia de COVID-19 ha sido el “gran perturbador”, según la OIM, con efectos paradójicos. Por un lado, ha generado nuevos patrones de migración agudizando los desplazamientos forzados y, por el otro, ha impuesto mayores restricciones y controles que ponen en riesgo los avances en materia de regularización, de acceso a servicios básicos e integración de los migrantes. Las restricciones fronterizas sin precedente y las medidas de

16 Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), Informe de tendencias globales. Desplazamiento forzado en 2021, 2022, https://www.acnur.org/publications/pub_inf/62aa717288e/tendencias-globales-de-acnur-2021.html

17 OIM, Informe..., 2022, *op. cit.*

18 Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), Informe global 2020, 2020, <https://www.acnur.org/6178a8114>

Gráfica 4.4 Detenciones de migrantes en la frontera Estados Unidos-México, 2019-2022



Fuente: WOLA, Incidencia a favor de los derechos humanos en las Américas, 2022

mitigación de la pandemia han causado una dinámica de movilidad que incluye la migración inicial, el retorno obligado y la movilidad recurrente. Tres procesos contradictorios pero interrelacionados que representan un desafío por las complejidades que traen aparejadas. Los efectos de la pandemia sobre la migración fueron de todo tipo, desde la pérdida de empleos del sector informal, del que dependen la mayoría de los refugiados y los migrantes, la dependencia de las remesas como colchón social y familiar, el cierre al acceso de los servicios de salud, la utilización de requisitos sanitarios para hacer más restrictivo el ingreso a los países (como el título 42 en Estados Unidos),¹⁹ el retraso en los procesos de refugio y regularización, hasta el retorno forzado en condiciones precarias. Se estima que, como resultado de la pandemia, hasta 80% de los refugiados de la región podrían haber perdido su empleo en 2020.²⁰ Sin duda, la crisis sanitaria también llamó la atención sobre la necesidad de encontrar soluciones duraderas a situaciones de migración forzada e irregular prolongadas, por el bienestar de las comunidades de origen, tránsito, destino y retorno.

La violencia como preocupación transversal y las desigualdades como motor

Los flujos de migración forzada, por su propia naturaleza irregular y bajo presión, conllevan situaciones de extrema vulnerabilidad a la violencia, la explotación, el abuso y la discriminación para los migrantes, sus familias y sus comunidades de origen.²¹ Los factores de riesgo que enfrentan estas personas son estructurales y se reproducen con mayor o menor intensidad en todas las etapas de su travesía, hasta el momento en el que logran su integración plena en el lugar de destino. Estos riesgos generan daños físicos, patrimoniales y psicológicos que las colocan en condiciones de desventaja intergeneracional. Esta situación también afecta a la migración de retorno, ya sea involuntaria (deportados) o voluntaria. Durante un tiempo prolongado muchas de estas personas entran en espirales de peligro durante las cuales no tienen acceso a servicios básicos ni pueden ejercer sus derechos en los países de origen, tránsito y destino.

En este círculo de vulnerabilidad e irregularidad prolongada, el género y la orientación sexual son una variable crucial que afecta el tamaño y el tipo de riesgo que enfrentan los migrantes: mujeres, niñas y niños suelen ser víctimas de trata, explotación sexual y violencia doméstica, en tanto que los hombres están más expuestos a la violencia criminal y las detenciones arbitrarias. Las personas LGTB, a todas las anteriores. Otros factores como la etnia, la clase social, la religión, la nacionalidad, la condición socioeconómica y el nivel educativo se entrecruzan agravando los riesgos para cierto tipo de migrantes a los que bien podríamos llamar “los más vulnerables entre los vulnerables”. Es el caso, por ejemplo, de las mujeres y niñas indígenas.

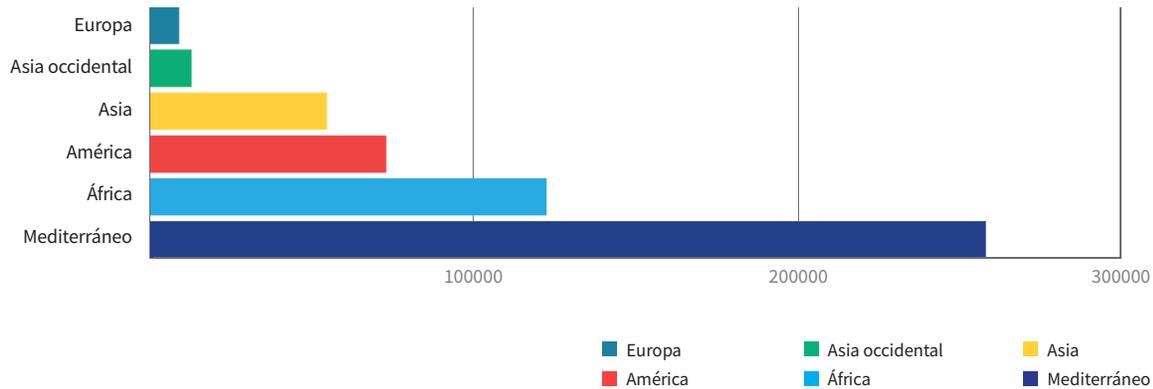
La relación entre desigualdades y migración es compleja y el debate sobre la cuestión no está cerrado, en la medida en que la migración trae aparejados tanto beneficios como costos en las comunidades de origen y

19 El Título 42 del Código de Estados Unidos, una norma que data de 1944, permite a las autoridades sanitarias denegar la entrada de personas o bienes al país “para evitar la propagación de enfermedades transmisibles”. Al inicio de la pandemia de la COVID-19, la administración Trump lo instauró como política fronteriza autorizando a la Oficina de Aduanas y Protección de Fronteras (CBP por sus siglas en inglés) a expulsar de forma inmediata o “en caliente” a los migrantes indocumentados, sin concederles siquiera el derecho a pedir asilo, un derecho garantizado por la Ley de Refugiados de 1980 (Sección 1158 del Título 8 del Código de los Estados Unidos). Véase: “42 U.S. Code § 265 - Suspension of entries and imports from designated places to prevent spread of communicable diseases”, Cornell Law School, <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/42/265>

20 ACNUR, *op. cit.*

21 Organización Internacional para las Migraciones (OIM), *Manual de la OIM sobre protección y asistencia para personas migrantes vulnerables a la violencia, la explotación y el abuso*, Ginebra, 2021, <https://publications.iom.int/books/manual-de-la-oim-sobre-proteccion-y-asistencia-para-personas-migrantes-vulnerables-la>

Gráfica 4.5 Muertes y desapariciones durante la migración, 2014-2023



Fuente: OIM, “En 2022, cifra récord de migrantes desaparecidos en el Caribe”, 2022.

destino.²² Sin embargo los hechos apuntan a que la migración termina siendo una expresión de las desigualdades, casi como una máquina en donde se reproducen y perpetúan. Los sistemas normativos y las políticas migratorias predominantes tienen una gran responsabilidad en esto por sus efectos regresivos y discriminatorios. Las puertas se abren para quienes tienen capital, mayores ingresos, educación, y conexiones, mientras que se cierran y se criminaliza a quienes migran por urgencia o para sobrevivir. Los sistemas de refugio y las cláusulas de reunificación familiar deberían repensarse y ampliarse en todo el continente para mitigar prácticas migratorias discriminatorias.

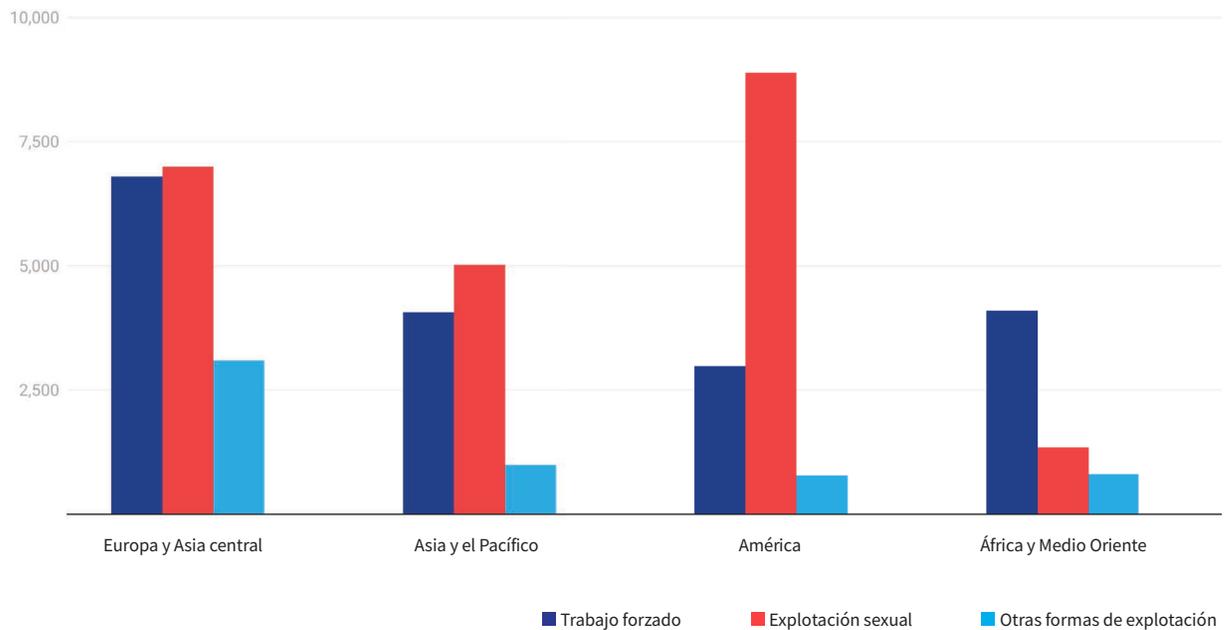
Las prácticas normativas discriminatorias también se vinculan a actitudes sociales de rechazo y discriminación hacia los migrantes asociadas a su etnia, país de origen, condición social, estatus migratorio y género. Incluso en países que reconocen en sus raíces un origen de inmigración (como Argentina, Chile y Estados Unidos) o que tienen una larga historia de emigración (como Ecuador, México y Perú) han surgido con fuerza discursos antiinmigrantes y xenófobos tanto en la población como en la clase política, que se entrecruzan con actitudes clasistas, racistas, y misóginas. En un clima como el actual, de ascenso del nacionalismo, la migración suele ser utilizada como bandera política exacerbando los sentimientos xenófobos y la desinformación.

El resultado de todo lo anterior es un contexto de violencia sistémica que acompaña a las y los migrantes. Algunos datos son reveladores del problema. En las Américas, la OIM²³ ha documentado 6900 muertes de migrantes desde 2014, pero quedan fuera los casos que se desconocen. La gran mayoría (4694) han ocurrido en las rutas y los corredores migratorios hacia el norte y se concentran, sobre todo, en la frontera entre México y Estados Unidos. Pero hay también otros focos rojos como el Caribe. En 2022, el número de muertes de migrantes en tránsito

22 Gabriela Pinillos, Claudia Masferrer y Natalia Oropeza, “Desigualdades, migración y fronteras: propuesta de acercamiento multidimensional”, *Notas sobre migración y desigualdades* (Seminario Migración, desigualdad y políticas públicas), núm. 3, 2019, <https://migdep.colmex.mx/publicaciones/desigualdad-migracion-fronteras.pdf>

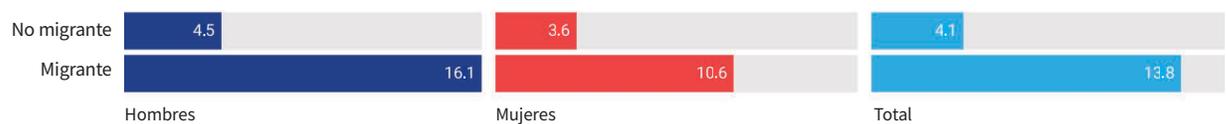
23 Organización Internacional para las Migraciones (OIM), 50,000 Lives Lost during Migration. Analysis of Missing Migrants Project, Data 2014-2022, Berlín, 2022, <https://missingmigrants.iom.int/sites/g/files/tmzbd1601/files/publication/file/2022%2050k%20deaths.pdf>

Gráfica 4.6 Número de víctimas de trata, por forma de explotación y región de detección, 2018



Fuente: UNODC, Global Report on Trafficking in Persons, 2020.

Gráfica 4.7 Prevalencia por cada mil trabajadores de adultos en explotación laboral forzada, por estatus migratorio y sexo (%)



Fuente: International Labor Organization (ILO), Walk Free y Organización Internacional para las Migraciones (OIM), “Global Estimates of Modern Slavery: Forced Labor and Forced Marriage”, Ginebra, septiembre de 2022.

por el Caribe llegó a su récord histórico.²⁴ Cuatro de los diez países con mayor número de migrantes nacionales muertos desde 2014, se encuentran en las Américas: Guatemala, Haití, México y Venezuela.

Muchos migrantes irregulares se ven obligados a recurrir a grupos delictivos para transitar e ingresar a Estados Unidos, lo que los vuelve vulnerables a las redes de trata de personas, a abusos y vejaciones a manos de actores

²⁴ Organización Internacional para las Migraciones (OIM), “En 2022, cifra récord de migrantes desaparecidos en el Caribe”, comunicado global, 24 de enero de 2023, <https://www.iom.int/es/news/en-2022-cifra-record-de-migrantes-desaparecidos-en-el-caribe#:~:text=San%20Jos%C3%A9%20E2%80%93%20El%20Proyecto%20Migrantes,el%20Proyecto%20comenz%C3%B3%20en%202014.>

gubernamentales y no gubernamentales, y les deja pocos recursos para defenderse. Una preocupación adicional es la trata de personas. De acuerdo con el reporte de migración mundial de la OIM,²⁵ las Américas tienen el mayor número de víctimas de trata por explotación sexual en el mundo.

Además, las migraciones forzadas e irregulares son vulnerables a los efectos y dinámicas de mercados ilegales controlados por redes de crimen organizado transnacional. Estos negocios ilícitos son generadores de violencia debido al control que tienen sobre muchos territorios por los que transitan los migrantes, quienes suelen ser víctimas de la delincuencia. Los carteles de la droga inciden en los niveles de corrupción a la vez que afectan seriamente la posibilidad de tener un control efectivo de las fronteras. En ciertos territorios donde convergen las distintas formas de delincuencia transnacional con los flujos de migrantes, la situación de inseguridad y violencia es particularmente grave para quienes carecen por completo de derechos y protección jurídica. Esta intersección explica, en parte, la tendencia de los gobiernos a definir la migración como un asunto de seguridad nacional y control fronterizo, lo que impulsa la securitización de las políticas migratorias y, en ocasiones, el involucramiento de las fuerzas armadas en tareas de contención migratoria. Esta combinación de factores da lugar a que los principales perjudicados sean los migrantes quienes, por un lado están a merced de grupos delictivos dedicados a la trata de personas y, por el otro, son vulnerables a las acciones violentas y arbitrarias de las fuerzas de seguridad que en nombre del Estado combaten a estos grupos. Reconocer los nexos entre migración y delincuencia transnacional no implica asumir que la política migratoria deba estar supeditada al combate al narcotráfico. Por el contrario, es necesario desnarcotizar la agenda de la migración.

La intersección entre migración, desigualdades y violencia es sumamente compleja y exige un esfuerzo mayor de documentación e investigación a escala continental para comprenderla a cabalidad y diseñar políticas para su atención. La construcción de más y mejores bases de datos y análisis es una asignatura pendiente, en la que academia y sociedad civil pueden desempeñar un papel importante. Esto también requiere pensar las políticas migratorias en vinculación con políticas en otras áreas.

Las respuestas político-institucionales: hay tela de donde cortar

Dado que ALC se ha convertido en una región receptora de población, cuando no lo era, se ha ido construyendo, modificando y fortaleciendo un andamiaje normativo relativamente nuevo, orientado a la protección de los derechos humanos de los migrantes. La última década ha sido muy dinámica en la creación de institucionalidad migratoria con el desarrollo de nuevas instituciones y enfoques normativos para regular la movilidad humana.²⁶ Sin embargo, dado que los avances han sido heterogéneos y desiguales, como colchas de retazos, hoy no existe un modelo único de gobernanza migratoria humana en la región. Incluso, la manera de entender el fenómeno se refleja en el lugar diferenciado que ocupa en las políticas públicas de los países. Una revisión de 28 países de ALC revela que, en la mayoría de éstos, la autoridad encargada de coordinar la migración es el Ministerio del Interior (18 países), seguido del Ministerio de Relaciones Exteriores (6) y, con menor frecuencia, el Ministerio de Justicia (4).²⁷

25 OIM, Informe..., *op. cit.*

26 Diego Acosta y Jeremy Harris, *Regímenes de política migratoria en América Latina y el Caribe: inmigración, libre movilidad regional, refugio y nacionalidad*, Serie de Gobernanza de la Movilidad Humana, Banco Interamericano de Desarrollo, 2022, <https://publications.iadb.org/publications/spanish/viewer/Regimenes-de-politica-migratoria-en-America-Latina-y-el-Caribe-inmigracion-libre-movilidad-regional-refugio-y-nacionalidad.pdf>

27 Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), Primer informe regional sobre la implementación del Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo (LC/CRPD.3/6), Santiago, 2019, https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44457/S1801012_es.pdf?sequence=6&isAllowed=y

Mientras que en Estados Unidos y Canadá los sistemas de protección y refugio experimentaron una erosión en años recientes que comienza a revertirse, la gobernanza migratoria en América Latina y el Caribe está experimentando avances a nivel normativo, particularmente en respuesta al flujo de población venezolana, con acciones rápidas y medidas de regularización generosas y creativas. Se han implementado figuras *ad hoc* para regularizar la estancia de personas venezolanas, como el Permiso Temporal de Permanencia (PTP) en Perú y el Permiso Especial de Permanencia (PEP) en Colombia. Aunque estas medidas han sido positivas, su enfoque cortoplacista y la rapidez con la que cambian las dinámicas migratorias han requerido una actualización constante.

La gobernanza migratoria en América Latina y el Caribe ha evolucionado en los últimos años, con más de 90 procesos normativos de regularización (tanto los que se dan de manera extraordinaria como los de carácter ordinario) entre 2020 y 2021.²⁸ Los avances normativos latinoamericanos indican que la región tiene algo que aportar

Los avances normativos latinoamericanos indican que la región tiene algo que aportar al debate migratorio continental y global.

al debate migratorio continental y global. Aunque esto muestra un amplio reconocimiento de la necesidad de regularización migratoria por parte de los gobiernos, la implementación de medidas ha sido lenta, orientada a resolver emergencias, por lo que sus resultados han sido insuficientes. La falta de vías regulares para migrar a otros países sigue siendo un problema importante que resolver.

Sin embargo, desde 2019 y sobre todo a raíz de la crisis sanitaria de la COVID-19, se observan cuatro tendencias hacia medidas más restrictivas o de contención. La primera, una de las más generalizadas y quizá menos evidentes, es el desarrollo de burocracias administrativas engorrosas que aumentan los requisitos y documentos necesarios para los trámites de visados, residencias o permisos, en contra de las tendencias iniciales de flexibilización en los países receptores y de tránsito.

La segunda tendencia ha sido la imposición de nuevos visados y requisitos a ciertas nacionalidades, sobre todo las que generan mayores flujos o son de mayor preocupación para Estados Unidos. Destaca el caso venezolano: de 2015 a 2022, 18 países impusieron visa para el ingreso de personas de ese país. Desafortunadamente, este aumento de requisitos ha desviado los flujos de vía aérea regular hacia rutas terrestres irregulares y peligrosas por la selva del Darién. Esto último es un ejemplo de cómo ciertas medidas que pretenden avanzar en la regularización de los flujos, tienen consecuencias no anticipadas y van en contra de lo que se proponen.

También se ha registrado un aumento en las deportaciones y los rechazos en frontera. Esta situación es particularmente grave para personas de ciertas nacionalidades que son deportadas sin seguir un debido proceso ni esquemas de protección en su país. El caso de las personas provenientes de Haití es de especial preocupación debido a los altos riesgos para quienes retornan.

Finalmente, la militarización de fronteras y controles migratorios es una cuarta tendencia, que se ha acentuado con la pandemia y que ya existía en algunos países como México y Uruguay. En Colombia, Perú y Chile, entre otros, se ha aplicado con la justificación del control sanitario. La militarización puede comprender una creciente participación directa de las fuerzas armadas en tareas migratorias o la adopción de enfoques y prácticas militares en los servicios civiles y las policías migratorias. Históricamente, esta militarización aumenta la posibilidad de abusos contra las personas migrantes y, en las fronteras de muchos países, ha resultado en un aumento de deportaciones colectivas y rechazos, obstaculizando el derecho a acceder al territorio y al asilo. Esto va en contra del principio de no devolución para personas con necesidades de protección internacional.

En lo que respecta al norte del continente, la externalización de fronteras como una estrategia para frenar la inmigración irregular, a la que ya se recurre en Europa, se está extendiendo en Estados Unidos y Canadá desde

28 Acosta y Harris, *op. cit.*

2004 con la firma del Acuerdo de Tercer País Seguro (STCA, Safe Third Country Agreement)²⁹ entre ambos. Esta política consiste en delegar la aplicación de las medidas de control migratorio a terceros países que terminan funcionando como “zonas de freno previo” para evitar la llegada tanto de migrantes como de solicitantes de asilo y de otras personas con necesidades de protección internacional.³⁰ Desde 2019, la externalización de controles fronterizos se ha ampliado, en forma gradual pero constante, sobre todo a la frontera entre México y Estados Unidos por presión del gobierno estadounidense, y ha llevado a la firma de los llamados Protocolos de Protección a Migrantes (MPP)³¹ sin que en México existan los protocolos, las instalaciones y condiciones para recibirlos. La misma tendencia se observa al sur, en los países de Centroamérica.

Es preocupante que la protección de las personas refugiadas y los sistemas de asilo pudieran debilitarse no sólo en Estados Unidos y Canadá sino en todo el continente. La protección de refugiados en América Latina y el Caribe se basa en diferentes regímenes y sistemas jurídicos multinivel, como la Convención sobre el Estatuto de Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967, así como la Declaración de Cartagena de 1984, que propone una definición ampliada de refugiados. Sin embargo, los países latinoamericanos y caribeños se enfrentan a menudo a un dilema: ¿deben reconocer a estas personas como migrantes o como refugiados? La respuesta depende del país pero, aun cuando la definición ampliada de refugiado de la Declaración de Cartagena se ha incorporado en varias leyes nacionales, la mayoría no la aplica de manera sistemática. Esto ha resultado en un debilitamiento de la protección de los refugiados y en prácticas regresivas que abandonan la garantía de sus derechos en la región, situación que también se observa en Estados Unidos y Canadá.

El endurecimiento de las condiciones para los migrantes y refugiados en los países de destino tiene como consecuencia no deseada un aumento en la permanencia irregular. La falta de acceso a visas y permisos de trabajo significa que estas personas están en una situación vulnerable, lo que dificulta su integración en la sociedad y los expone a explotación laboral. Según el Global Slavery Index de 2018,³² más de 400 000 personas en Estados Unidos viven en condiciones similares a la esclavitud, muchas de ellas trabajando en la agricultura. Un indicador particularmente preocupante de la explotación laboral en este sector es que nueve de cada diez trabajadores agrícolas en esta situación son migrantes. Sin acceso a servicios básicos como salud, educación y vivienda, estas personas están en una situación aún más vulnerable. La explotación laboral se extiende a otros sectores donde los migrantes tienden a insertarse, como la construcción y el trabajo doméstico, entre otros.³³

El análisis de las tendencias recientes nos habla de la necesidad de encontrar nuevos equilibrios para construir sobre los avances normativos y prácticos logrados en la última década y mitigar los costos asociados al aumento de controles migratorios y fronterizos por motivos sanitarios, burocráticos o de otro tipo. Es importante reconocer que, si bien varios de estos avances obedecieron a la necesidad de atender emergencias y coyunturas particulares, proveen ciertas bases para establecer políticas de más largo plazo. Hay que caminar hacia la (co)construcción de un esquema de gobernanza migratoria continental con un enfoque humanitario incluso en las medidas de control.

29 El acuerdo establece que los solicitantes de asilo deben buscar protección en el primer país al que ingresan, es decir, Canadá o Estados Unidos.

30 CEAR-Euskadi, *Desplazamientos forzados: los Derechos Humanos desde la perspectiva del Derecho de Asilo. Reivindicaciones y propuestas de cambio*, Bilbao, Comisión de Ayuda al Refugiado en Euskadi, 2010.

31 Los Protocolos de Protección a Migrantes constituyen una norma gubernamental de los Estados Unidos mediante la cual los ciudadanos y nacionales de países aparte de México, que llegan a los Estados Unidos por tierra desde México –sea o no sea a través de un puerto de entrada– podrían ser devueltos a México de conformidad con la Sección 235(b)(2)(C) de la Ley de Inmigración y Nacionalidad.

32 Walk Free, *The Global Slavery Index 2018*, Walk Free Foundation, 2018, <https://www.globallslaveryindex.org/resources/downloads/>

33 Polaris, *La cara latina de la trata y la explotación en Estados Unidos*, Polaris Project, 2020, <https://polarisproject.org/wp-content/uploads/2020/04/La-cara-latina-de-la-trata-y-la-explotacio%CC%81n-en-Estados-Unidos.pdf>

Cuadro 4.2 Instrumentos regionales de protección a migrantes y refugiados*

Instrumentos regionales	Países miembros	Fecha de firma
Convención sobre Asilo Diplomático	22	20 de febrero de 1954
Convención Americana de Derechos Humanos	23	22 de noviembre de 1969
Convención sobre Asilo Territorial	29	28 de marzo de 1975
Declaración de Cartagena sobre Refugiados	16	22 de noviembre de 1984
Protocolo Adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales	19	17 de noviembre de 1988
Declaración y Plan de Acción de San José sobre Migración	35	22 de diciembre de 1994
Conferencia Regional sobre Migración (CRM)	11	20 de febrero de 1996
Programa Regional sobre Migración en Mesoamérica y el Caribe (Promeca)	13	7 de octubre de 1999
Protocolo de San Salvador	19	17 de noviembre de 1999
Tratado revisado de Chaguaramas estableciendo la Comunidad del Caribe (Caricom) e incluyendo el mercado único	14	5 de julio de 2001
Acuerdo sobre Residencia para los Nacionales de los Estados Parte del Mercosur, Bolivia y Chile	6	6 de diciembre de 2002
Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares	18	1 de julio de 2003
Conferencia Suramericana sobre Migraciones (Proceso de Lima)	12	15 de diciembre de 2004
Convenio Centroamericano de Libre Movilidad CA-4	4	20 de junio de 2006
Acuerdo de Movilidad de la Alianza de Pacífico	4	20 de febrero de 2017
Marco Integral Regional para la Protección y Soluciones (MIRPS)	12	27 de septiembre de 2017
Declaración y Plan de Acción de Brasilia sobre Migración y Refugio en América del Sur	13	5 de diciembre de 2018
Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular	29	19 de diciembre de 2018
Declaración de México sobre las Personas en Movimiento y su Protección Internacional en las Américas	26	10 de diciembre de 2020
Decisión núm. 878 Estatuto Migratorio Andino	4	12 de mayo 2021
Declaración sobre Migración y Protección de Los Ángeles	20	10 de junio 2022

*Solo se cuantifican los países de las Américas

Fuente: elaboración propia.

La solución efectiva y humana al fenómeno migratorio exige compromisos a nivel continental y no puede limitarse a acuerdos bilaterales entre países. La movilidad humana está respaldada por instrumentos y organismos internacionales y regionales, como la Organización Internacional para las Migraciones, el ACNUR, las cláusulas migratorias de Mercosur, la CAN, la Alianza del Pacífico y CELAC, entre otros. Además, existen agencias de Naciones Unidas para responder a desplazamientos humanos (Proceso de Quito y la Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela R4V, mecanismos consultivos regionales como la Conferencia Suramericana para la Migración, espacios temáticos en la OEA, el BID y el Banco Mundial), así como en instituciones del sector privado y organizaciones del tercer sector. Aun así, los gobiernos han optado por implementar respuestas individuales en lugar de construir respuestas colectivas a través de estos foros regionales.

Estados Unidos está a la zaga en la adhesión a los instrumentos multilaterales en materia migratoria, lo que resta credibilidad y legitimidad a su búsqueda de liderazgo continental en este tema. El hecho de no firmar los principales instrumentos internacionales como la Convención para la Protección de Trabajadores Migrantes y Miembros de sus Familias, su indiferencia para acatar las recomendaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y su ausencia en iniciativas regionales como la Declaración de Cartagena, muestran una clara falta de compromiso. No obstante, ese país ha mostrado un cambio en su postura en esta materia con la orden ejecutiva del gobierno de Biden en 2021 y su respaldo en la Declaración de Los Ángeles al Pacto Global para una Migración Segura, Ordenada y Regular, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 2019.

Retos y desafíos de la Declaración de Los Ángeles

Los acuerdos generados en la IX Cumbre tienen sus claros y oscuros. La Declaración de Los Ángeles sobre Migración y Protección, a la que se han sumado 20 países de las Américas, parte de una narrativa integral que contempla cuatro pilares: promover la estabilidad y la asistencia para las comunidades de destino, origen, tránsito y regreso; promover vías regulares de migración y protección internacional; promover una gestión humana de la migración, e impulsar una respuesta de emergencia coordinada. Tiene como base normativa el reconocimiento de los principios y lineamientos del Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular (PMM) de 2018, aunque varios países del continente no sean parte de este instrumento global.

Sin duda, representa un avance en términos de narrativa y enfoque al tener un asidero global y al considerar la migración como un fenómeno complejo que involucra y afecta a todos, y no sólo como un desafío a enfrentar por los países de forma individual. Resulta positivo que el tema se aborde desde una perspectiva continental y de responsabilidad compartida. El tono de la conversación fue constructivo y se logró un documento con un enfoque de protección de los derechos humanos que además apunta a la necesidad de atender las causas que originan la migración a través de programas de cooperación para el desarrollo. Aún falta ver cómo estos principios modifican las políticas individuales y colectivas de los países participantes.

Sin embargo, en la misma Declaración afloran numerosas contradicciones y no se va más allá del PMM. A pesar de enfatizar la protección de los derechos humanos, la iniciativa se enfoca en regular y contener la migración sin que haya un reconocimiento explícito de los beneficios y las grandes aportaciones de los flujos de migrantes, ni medidas para corregir la tendencia hacia la militarización y la securitización de los controles migratorios. Un ejemplo preocupante de este sesgo es el compromiso sobre intercambio de información y datos biométricos entre gobiernos. En muchos países esta información se usa para sustentar prácticas de control discriminatorias, sin que haya garantías para proteger los derechos de las personas, independientemente de su origen o situación migratoria.

Incluso, el principio de responsabilidad compartida puede ser un arma de dos filos, ya que podría servir para ampliar y externalizar los controles fronterizos sin reciprocidad proporcional en la apertura de vías legales o

aportación de recursos para construir capacidades institucionales de atención a migrantes y refugiados. La Declaración es muy ambigua, con un énfasis en seguir invirtiendo en medidas de control fronterizo e intercambio de información. Hay un riesgo de que la retórica de protección de los derechos humanos legitime procesos de securitización.

El proceso de formulación fue poco ortodoxo y la Declaración fue sólo entre Jefes de Estado. La migración no estaba en la agenda oficial de los trabajos de la Cumbre. Estados Unidos, Costa Rica y Panamá impulsaron las negociaciones para la Declaración en consultas al margen de los circuitos oficiales. No hubo foros específicos sobre migración ni participación directa de organizaciones sociales ni de migrantes en su elaboración. Como tampoco hubo una conversación horizontal. Las consultas se hicieron a través de circuitos gubernamentales e intergubernamentales sin canales públicos y abiertos, si bien hubo cierto acompañamiento de organismos mul-

tilaterales especializados. La falta de transparencia y la ausencia de participación de la sociedad civil le resta credibilidad y legitimidad a la Declaración, lo mismo que la ausencia de países que son clave, como Cuba y Venezuela, y de jefes de Estado de varios países centroamericanos además de México. Como pocos temas, el proceso de toma de decisiones para políticas migratorias requiere mayor democratización y la participación de todos los países afectados.

El derecho a la defensa y al debido proceso de los migrantes está por completo ausente de la discusión.

Aún más, hay omisiones que resultan graves, como el silencio que prevalece respecto a la detención migratoria. Se hace caso omiso al hecho de que las personas migrantes suelen ser detenidas en cualquier sitio. Los procedimientos de detención no están regulados y no se habla de ello; no obstante, en la mayoría de los casos constituyen violaciones al derecho de debido proceso. Tampoco se aborda el tema de la debilidad de los sistemas de refugio en el continente, se menciona de pasada la perspectiva de género y no se toma en cuenta a otros grupos vulnerables (niñas, niños, ancianas, ancianos y personas con discapacidades). El derecho a la defensa y al debido proceso de los migrantes está por completo ausente de la discusión. Las personas en tránsito y las caravanas migrantes son los que menos acceso tienen a la justicia y a la protección. La no inclusión de estos temas deriva en políticas migratorias truncas, incompletas, poco representativas y que, a la larga, no brindan soluciones estructurales a los retos que plantea este complejo fenómeno.

El concepto de “gestión fronteriza humana” de la Declaración no da respuesta al hecho de que las personas en situación de mayor vulnerabilidad migran en condiciones de irregularidad. A mayor vulnerabilidad, menor posibilidad de migrar en forma regular. El abordaje a la migración toma como punto de partida el poner más trabas para migrar en forma regular a quienes más lo necesitan o de arraigarlos a sus comunidades de origen. La propuesta para los migrantes irregulares en la Declaración es, ante todo, el retorno o el arraigo sin que se contemplen compromisos inmediatos para un fortalecimiento de los sistemas de asilo y refugio.

Prácticas como la separación familiar y la detención de niños en antiguas cárceles en Estados Unidos, han sido ampliamente denunciadas por organizaciones sociales y organismos internacionales por ser contrarias a los estándares mínimos en materia de derechos humanos.³⁴ En 2021, la CIDH reconoció un cambio de actitud en temas migratorios por parte del gobierno de Estados Unidos desde la llegada de Biden a la presidencia, en contraste con las políticas restrictivas de periodos anteriores que había venido denunciando.³⁵ Este giro en el tono podría ser el

34 Global Detention Project, “Newsletter: migrant detention, never in the best interest of children”, 2018, <https://www.globaldetentionproject.org/immigration-detention-never-best-interests-children> y Global Detention Project, *Global Detention Project Annual Report, 2020*, <https://www.globaldetentionproject.org/global-detention-project-annual-report-2020>

35 Organización de Estados Americanos (OEA), Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), *Guía práctica. Protección internacional y regularización de la condición legal en el contexto de movimientos mixtos a gran escala en las Américas, 2022*, https://www.oas.org/es/cidh/Publicaciones/2022/guiaPractica_ProteccionInternacional_MovilidadHumana_SPA.pdf

inicio de cambios profundos en la concepción migratoria del principal país receptor del continente, pero no está claro cuán sostenible pueda ser por los numerosos obstáculos judiciales, legislativos y políticos para reformas migratorias de gran calado. Además, aún está lejos de representar una diferencia significativa en la situación de los migrantes.

Un reto mayúsculo es cumplir y darle continuidad y seguimiento a los compromisos acordados. Ninguno de los cuatro ejes de la Declaración resulta vinculante, los principios están sujetos a interpretaciones distintas por los Estados y el diseño e instrumentación de las políticas acordadas están sujetas a vaivenes políticos y ciclos electorales. Además, se requerirían recursos considerables para fortalecer los esquemas previstos de cooperación para el desarrollo en un contexto de restricciones presupuestales.

Los derechos de las personas migrantes y refugiadas tienen que ser políticas acumulativas, no sólo de gobiernos en turno o de marcos jurídicos compartidos. Si la intención de avanzar es genuina, resulta imprescindible contar con una instancia colectiva para darle seguimiento a los compromisos de la Declaración de Los Ángeles, y evitar que éstos se implementen exclusivamente a través de negociaciones bilaterales. Es igualmente ineludible diseñar y generar espacios de interlocución efectiva entre actores no gubernamentales vinculados con este tema. Adicionalmente, los gobiernos deben asegurar la existencia de mecanismos de monitoreo y seguimiento con transparencia y rendición de cuentas.

La Declaración de Los Ángeles ya se ha puesto en marcha. Convocados por Estados Unidos, los representantes de los Estados han participado en reuniones donde han formado grupos de trabajo con compromisos de participación y liderazgo. Está por verse si este nuevo espacio regional permitirá pasar de una multiplicidad de foros consultivos ya existentes a una dinámica constructiva de responsabilidad compartida que tenga en el centro a las personas migrantes.

Retos pendientes y lecciones aprendidas

Uno de los principales retos contemporáneos para ALC en materia de movilidad humana es que se ha convertido en receptora de población. Ya no es sólo contexto de salida y retorno. A pesar de los avances para resolver esta problemática, los gobiernos de la región deben aún crear y fortalecer vías regulares para inmigrar. Uno de los espacios para comenzar a avanzar en la regularización es la migración laboral, mediante la implementación inicial de programas piloto que prevean incrementos paulatinos. Se trata de diseñar programas que contemplen las condiciones actuales de los países emisores y receptores, lo que debe tomar en cuenta la situación y evolución de los mercados laborales y las tendencias demográficas (envejecimientos y bonos generacionales), a efectos de considerar la complementariedad.

Un camino es el diseño de políticas migratorias integrales, que vayan más allá de cuestiones como entradas, salidas, residencias y retornos, sino que se contemplen de manera transversal cuestiones de la política pública de los países receptores, como son los temas de salud, educación, vivienda, bienestar social, trabajo y seguridad. Adicionalmente, es necesario armonizar normativas y disposiciones, protocolos, lineamientos y reglas de operaciones, para garantizar la inclusión social.

Una política pública sin presupuesto no es una política pública, sino un listado de buenas intenciones y de medidas idealmente humanitarias. Es imperativo contar con políticas tanto integrales como pragmáticas y frenar el avance del enfoque más centrado en el control (securitización) que en la regulación para dar paso al enfoque de seguridad humana. Esto necesariamente supone armonizar la narrativa (en casi todos los casos más benigna que la práctica) con la implementación de las políticas. No existen políticas públicas exitosas sin sustento técnico y sin recursos. Resulta imprescindible asignar o incrementar el presupuesto destinado a regularización e inclusión, más que al control militarizado que, a pesar de su alto costo político y económico, no ha tenido los

resultados esperados como disuasivo y mucho menos como la forma de proteger los derechos humanos de los migrantes.

El control de las fronteras resulta necesario no sólo con el propósito de combatir el crimen transnacional, que incluye el tráfico y la trata de personas, sino también con el de gobernar y proteger a las personas que transitan. Sin embargo, controlar no es sinónimo de militarizar, como tampoco una política de derechos humanos que proteja a los migrantes significa necesariamente una política de puertas abiertas. Las condiciones actuales no hacen posible pensar en esquemas generalizados de libre circulación a lo largo del continente más allá de espacios subregionales.

Fortalecer el sistema de refugio como herramienta de protección internacional debe ser una prioridad frente al incremento progresivo –en ocasiones también abrupto– del número de personas en situación de movilidad

Fortalecer el sistema de refugio como herramienta de protección internacional debe ser una prioridad.

forzada. Para ello es necesario implementar sistemas de ingresos que permitan una correcta identificación de la población objetivo en contextos de flujos mixtos. Es decir, con personal calificado en fronteras aéreas, marítimas y terrestres que pueda tomar decisiones informadas y no discriminatorias. De igual forma, resulta imprescindible el diálogo y la colaboración entre las autoridades migratorias y los responsables del asilo.

Esta coordinación interinstitucional debe ir acompañada de un robusto programa de acción encaminado a la sensibilización de autoridades y comunidades frente al fenómeno migratorio. Ello implica destinar recursos a la capacitación del personal, a la tecnología e instalaciones para discernir si se trata de migrantes económicos, potenciales refugiados o víctimas de trata. Una forma de despresurizar los sistemas de asilo es ofrecer otras vías de ingreso ordinario para quienes no se encuentran en esa categoría. Hay que impulsar que aquellos Estados que aún no la tienen, incorporen la figura de la protección complementaria.

Finalmente, es necesario que los países de las Américas erradiquen las medidas supuestamente excepcionales que se impusieron –o se agudizaron– en el contexto de la pandemia de la COVID-19 y que directa o indirectamente impiden la garantía del derecho de asilo, tales como las entrevistas de preadmisibilidad, restricciones de acceso al territorio, suspensión o extensión de plazos administrativos, rechazos en frontera sin el debido proceso, entre otras. Es importante mejorar la interacción entre los distintos espacios regionales con canales de diálogo directos y permanentes. Otra vía útil sería recuperar el conjunto de experiencias bilaterales exitosas y llevarlas al plano regional o subregional.

Reflexiones finales y recomendaciones para la agenda

Sin pretender ser exhaustivos, enumeramos a continuación algunas recomendaciones específicas que se derivan del trabajo de consulta e investigación que realizamos en el tema migratorio. Se trata de trazar una ruta crítica para la construcción en colectivo de una agenda estratégica continental a mediano plazo (próximos tres años) que ayude a reorientar las políticas migratorias de la región para que las personas migrantes estén en el centro y no en la periferia. Estos serían los componentes que identificamos como claves para la elaboración de un programa.

1

La migración es una asignatura pendiente que no puede esperar y que debe abordarse con perspectiva de género, integral y transversal. Es un fenómeno económico, social y humano cada vez más complejo, dinámico, interconectado y con múltiples aristas en todo el continente. El problema más apremiante es la situación de precariedad y desprotección de las personas migrantes en tránsito. Es necesario abrir vías de regularización, refugio y asilo, además de invertir muchos más recursos para el desarrollo de las comunidades de origen. El primer desafío hacia la (co)construcción de un nuevo diálogo migratorio en las Américas es cuestionar la narrativa dominante de la migración como un problema o un motivo de crisis, cuando en verdad es una realidad constante y desafiante para las sociedades emisoras y receptoras, pero existe porque promete oportunidades.

2

Mitigar la bilateralización extrema de la cooperación migratoria fomentando las herramientas y los espacios multilaterales latinoamericanos. Los instrumentos continentales, regionales y subregionales existentes no han llevado a políticas convergentes ni a una colaboración organizada y coherente a nivel intralatinoamericano. Predominan las visiones soberanistas y hay pocos incentivos para cooperar con países cercanos o de la región, a la vez que las fuertes presiones internas en Estados Unidos por contener la migración terminan imponiendo la agenda migratoria a los países latinoamericanos y caribeños. América Latina y el Caribe debería desarrollar una mirada propia de sus intereses y problemas en materia migratoria. Esto ayudaría a romper con las inercias del enfoque de contención, que en ocasiones ha llevado a la “americanización” de la agenda, la securitización del fenómeno y la militarización de las políticas migratorias.

3

Avanzar en el reconocimiento de las necesidades de protección internacional de los migrantes y refugiados. Sólo así será posible enfrentar de mejor manera los desplazamientos masivos de personas motivadas por alteraciones al orden público, crisis humanitarias o incluso por razones asociadas al cambio climático. Esto puede lograrse mediante los Permisos Temporales de Protección o de una ampliación de la definición de refugiado, tal y como lo consagra la Declaración de Cartagena. Los acuerdos que se adopten al respecto deben ser vinculantes para todos los países miembros. Un primer paso en esa dirección sería convocar a una cumbre continental sobre asilo y refugio, a fin de hacer un balance de la situación y comenzar a generar un sistema regional de protección de refugiados como responsabilidad compartida.

4

Asegurar el cumplimiento de las garantías mínimas sustanciales y procesales para toda persona en situación de movilidad, independientemente de su estatus administrativo. La potestad discrecional de los Estados sobre el ingreso y permanencia de los migrantes en el interior de sus fronteras no debe ser absoluta. Al expulsar migrantes, los Estados deben hacerlo de conformidad con los estándares internacionales, incluyendo el respeto al debido proceso y el principio de no devolución.³⁶ Políticas como las del rechazo en frontera, las devoluciones indirectas y las detenciones prolongadas deben ser revisadas y reemplazadas por mecanismos que permitan identificar de manera individual las necesidades de protección internacional.

5

Emprender campañas educativas y sanciones ejemplares para luchar contra la discriminación y la xenofobia contra los migrantes en todo el continente. Resulta necesario impulsar un reconocimiento de las contribuciones tanto económicas como culturales de los migrantes a la sociedad de destino, tal y como se propuso en la III Cumbre de las Américas (celebrada en Quebec, 2001). Retomar el Programa Interamericano para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos de los Migrantes y sus Familias, de 2005, en el que se habla de instaurar “mecanismos adecuados para los procesos de denuncia y queja presentados por los migrantes y las organizaciones de la sociedad civil por violencia y presuntas violaciones de los derechos humanos”.³⁷ Es necesario desarrollar planes a nivel nacional, regional y continental para mejorar la cobertura mediática sobre cuestiones migratorias y contrarrestar los efectos de las infodemias. Son urgentes las campañas de concientización para que las y los migrantes conozcan sus derechos y posibilidades para formular quejas y resarcir daños. Este es un espacio particularmente fértil para realizar acciones conjuntas.

6

Establecer mayores canales regulares de migración, regularización e integración proporcionales a los crecientes flujos de movilidad humana. Más allá de quienes buscan una protección internacional, son muchos los migrantes que salen de manera voluntaria de sus lugares de origen en búsqueda de mejores condiciones de vida, trabajo, bienestar para ellos y sus familiares que, ante la ausencia de suficientes canales regulares de migración, lo hacen de manera irregular.

36 Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), Resolución 4/19 - Principios Interamericanos sobre los Derechos Humanos de Todas las Personas Migrantes, Refugiadas, Apátridas y las Víctimas de la Trata de Personas, 7 de diciembre de 2019, <https://reliefweb.int/report/world/>

37 Organización de Estados Americanos (OEA), Grupo de Trabajo del Comité de Asuntos Jurídicos y Políticos del Consejo Permanente, Programa Interamericano para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos de los Migrantes y sus Familias, AG/RES. 2141 (XXXV-O/05), 7 de junio de 2005, https://www.oas.org/dil/esp/trabajadores_migratorios_programa_interamericano.htm

7

Fortalecer los mecanismos de financiamiento de las políticas migratorias en todos los países del continente. De acuerdo con The International Rescue Committee,³⁸ existe una enorme dependencia de Estados Unidos para el financiamiento de las respuestas dadas por los países de la región a los flujos migratorios recientes. De los 1090 millones de dólares invertidos en los Planes de Respuesta Humanitaria y el Plan de Respuesta Regional para Migrantes y Refugiados, Estados Unidos ha contribuido con 65.7% (730.3 millones de dólares). En la Declaración de Los Ángeles, existe un pilar de asistencia a los países de origen y destino que se incluyó a solicitud de Colombia y Panamá, que probablemente incremente la cooperación con Estados Unidos. Sin embargo, es de esperar que esta colaboración se concentre en las áreas de interés para el país financiador.³⁹ Se requiere ampliar el número y el tipo de donantes más allá de la región, en especial los que privilegian canales multilaterales.

8

Las Cumbres de los Américas son un escenario propicio para plantear asuntos claves de la gobernanza migratoria en el continente, especialmente si consideramos que éste es un espacio único donde están convocados países de origen, tránsito y destino. Dada la diversidad de instancias y espacios multilaterales sobre temas migratorios que coexisten en la región, las reuniones de jefes de Estado podrían ayudar a direccionar y alinear los trabajos de los distintos organismos globales, continentales, regionales y subregionales vinculados con este tema.

9

Promover y facilitar los espacios de diálogo entre actores no gubernamentales del continente para coadyuvar a la formulación, implementación y monitoreo de mejores prácticas migratorias. Las contribuciones de organizaciones de la sociedad civil, instituciones académicas y de investigación y de organizaciones de migrantes, son un componente de enorme valía en los procesos de diseño, formulación e implementación de políticas migratorias, en particular en lo que se refiere a los diagnósticos, las narrativas y a la difusión del tema en las sociedades del continente. Es crucial el involucramiento de actores subnacionales y comunitarios en la construcción de una nueva gobernanza migratoria y, sobre todo, contemplar mecanismos de empoderamiento de las personas migrantes.

10

Es urgente mejorar la gestión y las burocracias de las agencias encargadas de temas migratorios en todos los espacios regionales y subregionales en las Américas. Existen experiencias y buenas prácticas en muchos países de la región que pueden aprovecharse para agilizar procesos de admisión, regularización e integración, para establecer programas de trabajadores temporales y brindar mejores condiciones de trato humanitario a las poblaciones migrantes, en especial las que son parte de las migraciones

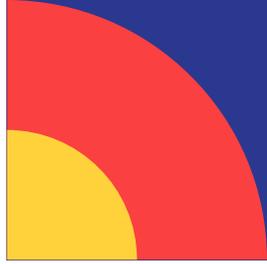
38 International Rescue Committee (IRC), *A fractured Response: Policy recommendations to strengthen Regional Collaboration on Migrations in the Americas*, 2022, <https://www.rescue.org/sites/default/files/document/6810/afacturedresponsepolicyrecommendationstostrengthenregionalcollaborationonmigrationintheamericas.pdf>

39 Leiza Brumat, “¿Un pacto migratorio para las Américas elaborado por Estados Unidos?”, *Latinoamérica21*, 12 de julio de 2022, <https://latinoamerica21.com/es/un-pacto-migratorio-para-las-americas-elaborado-por-estados-unidos/>

forzadas. Mejorar la gestión migratoria es una asignatura pendiente en las Américas, pues es un tema en el que, a diferencia de otros, se cuenta con todo lo necesario para mejorar su gobernanza. Una adecuada implementación de las políticas migratorias en todo el continente requeriría un sistema de acompañamiento, asesoría, capacitación e intercambio de buenas prácticas, que exige el desarrollo de bases de datos con estándares comunes.

11

La complejidad y diversidad del fenómeno migratorio exige liderazgos colectivos que equilibren el predominio de visiones sustentadas sólo en la soberanía de los Estados o en perspectivas unilaterales. Considerando que éste es un tema que debe ser abordado de manera colectiva, es importante que los esfuerzos sean conducidos de modo conjunto por distintos países al mismo tiempo. Estos liderazgos colectivos pueden ser de carácter intergubernamental, entre Estados con visiones afines que ya han tenido iniciativas multilaterales importantes en estos temas, como Canadá y México. Pero también pueden ser de carácter multinivel, subnacional y no gubernamental. Podrían impulsarse coaliciones transnacionales de ciudades, comunidades y diásporas que comparten problemas en común para colaborar en la búsqueda de mejores condiciones de vida para los migrantes y los entornos donde viven.



Cambio climático, deterioro ambiental y transición energética: responsabilidades diferenciadas y costos asimétricos

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

Hoy día, la preocupación por estos temas parece tener consenso en la mayor parte del continente; por lo anterior, resulta tierra fértil para impulsar acciones de cooperación interamericana que permita construir una agenda equilibrada para avanzar en un futuro sustentable. Sin embargo, un desafío relevante en materia ambiental es considerar las brechas de desarrollo entre países, modificar matrices productivas y reorientar modelos de desarrollo. Todo esto implica velocidades distintas y trajes a la medida, dependiendo de los diversos contextos nacionales, locales, transfronterizos y transregionales.

Existen, además, áreas temáticas con sentido estratégico cuyo tratamiento exige planes y programas de cooperación, con horizontes de mediano y largo plazo y de carácter integral. Es el caso del manejo de las energías. Una visión que abarque la generación, distribución y el uso de las energías beneficiaría a todos los habitantes de las Américas. Mismo es el caso de los programas en torno al cambio climático, reto compartido cuyas soluciones deben ser estructurales, participativas y de largo plazo.

Las deudas pendientes de las Américas respecto al medio ambiente

Los desafíos medioambientales son centrales para entender el presente y el futuro del continente en su conjunto y una prioridad para enfrentar las amenazas latentes, así como las oportunidades de avance social, económico y humano.

En esta agenda, uno de los temas centrales se refiere al cambio climático, que ha sido foco prioritario en la política internacional ambiental. Ha generado instrumentos como la Convención Marco de Río 1992, el Protocolo de Kioto 1997 y el Acuerdo de París, que entró en vigor en 2016.

Sus efectos ya son palpables en el continente y se manifiestan de diferentes maneras: huracanes, sequías, olas de calor, derretimiento de glaciares e inundaciones son parte del nuevo panorama ambiental. Como consecuencia, muchos de los países de las Américas son vulnerables en grado extremo o alto a los efectos del cambio climático, especialmente en el Caribe, América Central y zonas de los Andes.¹ Esta situación afecta tanto la vida rural como la urbana, generando dificultades para el desarrollo de las actividades económicas además de producir impactos en la salud y en la seguridad de las personas. Los desplazamientos por factores ambientales son una realidad que afecta de manera más directa a sectores marginados, ahondando el círculo de las desigualdades.²

De manera paralela, los recursos hídricos han disminuido en la región en las últimas décadas, generando crisis de abastecimiento para el consumo en las grandes metrópolis. Al ser las Américas la región más urbanizada del mundo, con más de 80% de sus habitantes viviendo en ciudades (de acuerdo con datos del Banco Mundial),³ los problemas de contaminación de aire, suelo y agua, falta de acceso a servicios públicos básicos, obstáculos a la movilidad, inseguridad e insuficiencia en la preparación para eventos climáticos extremos son parte de la realidad cotidiana de la porción más relevante de su población. Esto afecta tanto a las ciudades latinoamericanas como a ciertas zonas urbanas de Estados Unidos y Canadá.

Así, los habitantes de los países del Caribe y Centroamérica han sido testigo de la mayor frecuencia y agresividad de huracanes y tormentas, mientras que las sequías se han vuelto la regla en diversas zonas de Sudamérica y se han agravado en Centroamérica con el llamado corredor seco, que ha puesto en riesgo la agricultura local. En los países desarrollados de América del Norte, las olas de calor y las tormentas invernales se han vuelto más severas.

La consolidación en muchos países de un modelo de desarrollo extractivista no ha hecho más que empeorar la situación.⁴ Una de las consecuencias más negativas al respecto ha sido la creciente deforestación, particularmente grave en países como Brasil,⁵ que ha derivado en la disminución de la capacidad de absorción de emisiones crecientes de CO₂, y ha estado acompañada por un aumento de la violencia asociada con asesinatos de activistas ambientales, líderes de comunidades locales y miembros de comunidades indígenas.⁶ La penetración del crimen –organizado y común– y la incapacidad de las autoridades locales para contenerlo, son parte fundamental de este problema. Si la reducción de la selva amazónica es el caso más emblemático de esta tendencia (que se da en todos los países que abarca), la deforestación es una realidad en todo el continente, teniendo efectos visibles en países tan diversos como Argentina o Haití. La regla común, sin embargo, es que los efectos directos se sienten con mayor fuerza en las poblaciones más vulnerables que habitan las zonas afectadas.

1 Maplecroft, *Climate Change Vulnerability Index*, 2017 y 2018, <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/verisk%20index.pdf>

2 D. Caro Tapia, “Las víctimas del calentamiento global no han oído hablar del cambio climático”, *Latinoamérica 21*, 2022, <https://latinoamerica21.com/es/las-victimas-del-calentamiento-global-no-han-oido-hablar-de-cambio-climatico/>

3 De acuerdo con datos del Banco Mundial, “Población urbana” (% del total), Naciones Unidas, perspectivas de la urbanización mundial, <https://datos.bancomundial.org/indicador/SP.URB.TOTL.IN.ZS>

4 M. Svampa, *Las fronteras del neoextractivismo en América Latina: conflictos socioambientales, giro ecoterritorial y nuevas dependencias*, Guadalajara, Centro María Sibylla Merian de Estudios Latinoamericanos Avanzados (CALAS), 2019.

5 De acuerdo a datos del Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais de Brasil, “Monitoramento do Desmatamento da Floresta Amazônica Brasileira por Satélite”, <http://www.obt.inpe.br/OBT/assuntos/programas/amazonia/prodes>

6 M. Franchini, A. C. Mauad y E. Viola, “De Lula a Bolsonaro: Una década de degradación de la gobernanza climática en Brasil”, *Análisis Político*, 33 (99), 2020, pp. 81-100, <https://doi.org/10.15446/anpol.v33n99.90969>. De acuerdo con un reporte de Global Witness de 2022, de un total de 200 asesinatos de activistas ambientales que tuvieron lugar en el mundo en 2021, 153 ocurrieron en países de América Latina y el Caribe. Del total, además, 50% ocurrieron en México, Brasil, y Colombia. Véase Ali Hines, “Una década de resistencia”, *Global Witness*, 2022, <https://www.globalwitness.org/es/decade-defiance-es/>

Este deterioro no puede entenderse sin considerar que algunos gobiernos, ya sea a nivel nacional o subnacional, hayan adoptado un discurso que concibe la protección ambiental como un posible freno al desarrollo económico. Este fenómeno antiambientalista no distingue niveles de desarrollo y se observa en varios países de América del Norte, América Latina y el Caribe.

El afianzamiento del modelo extractivista ha coincidido con la adopción cada vez más extendida, tanto en América Latina y el Caribe como en Estados Unidos y Canadá, de nuevas técnicas de extracción de hidrocarburos y gas, como el *fracking*, que suponen la utilización intensiva de recursos hídricos, así como de la minería a cielo abierto, que genera cantidades sustantivas de residuos químicos. En ambos casos, los efectos nocivos que esto produce en las poblaciones que habitan las zonas en las que se ubican estas explotaciones ya han sido extensamente confirmados.

Los modos de producción agrícola y agroindustriales predominantes en las Américas también generan consecuencias negativas en términos ambientales y climáticos, que se suman a costos sociales, como el desplazamiento de comunidades agrícolas tradicionales, presiones migratorias, problemas de salud por cambios en patrones de consumo y el uso extendido de fertilizantes, entre otros.

Este deterioro ha estado vinculado, además, a una muy escasa cooperación continental en cuestiones ambientales y climáticas. Los países de las Américas no negocian de forma coordinada en los foros multilaterales ambientales; por el contrario, cada uno tiende a operar según sus intereses individuales, creando un continente fragmentado.⁷ En tiempos más recientes, los países de la región se han dividido entre la Alianza Independiente de América Latina y el Caribe (AILAC) con una visión tendiente a crear puentes entre el mundo en desarrollo y el desarrollado, y la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), que aboga por el fin del capitalismo como salida a la crisis climática. Asimismo, los diversos procesos de integración regional y subregional han dado poca prioridad a la agenda ambiental y climática,⁸ con las excepciones parciales del Caricom, la Alianza del Pacífico (con el Grupo Técnico de Medio Ambiente y Crecimiento Verde) y del Sistema de Integración Centroamericana (SICA), con la constitución de un Observatorio Ambiental Regional y el Fondo de Desarrollo Verde.

Resulta imprescindible ampliar y fortalecer las capacidades de concertación entre América Latina y el Caribe, Estados Unidos y Canadá como parte de la contribución a la gobernanza global en temas ambientales, así como construir una agenda de propuestas entre los gobiernos, consensuada con las organizaciones y movimientos sociales y los organismos internacionales, sobre los temas urgentes en materia climática en las Américas. Esta tarea debe partir de reconocer los avances normativos y prácticos ya realizados y debe asumir que los problemas son compartidos. Gran parte del reto está en poner en sincronía los esfuerzos ya existentes a nivel nacional y subregional.

Los países de ALC no son parte del Anexo 1 de la Convención Marco sobre Cambio Climático de las Naciones Unidas, lo que significa que, hasta el Acuerdo de París, no tenían obligaciones en cuanto a mitigación. Más aún, los países de la región iniciaron su camino en la política internacional ambiental bajo el paraguas del G-77+China, cuyo argumento central ha sido que la responsabilidad principal en términos de sostenibilidad corresponde a los países desarrollados.⁹ La política externa ambiental y climática de muchos de los países latinoamericanos y caribeños aún está anclada en esta narrativa Norte-Sur, aunque con creciente heterogeneidad.

Este deterioro ha estado vinculado, además, a una muy escasa cooperación continental en cuestiones ambientales y climáticas.

7 G. Edwards y J. T. Roberts, *A fragmented continent: Latin America and the global politics of climate change*, Boston, MIT Press, 2015.

8 M. Franchini, "Climate Change Politics in Latin America and the Caribbean", en M. Franchini, *Oxford Research Encyclopedia of Politics*, Oxford University Press, 2021, <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.1691>

9 Kathryn Hochstetler, "Latin America in global environmental governance", en Jorge I. Domínguez y Ana Covarrubias (eds.), *Routledge Handbook of Latin America in the World*, Nueva York, Routledge, 2015.

En todo caso, un gran desafío es encontrar posiciones discursivas más cooperativas y unificadas. Esto en un contexto en el que la gobernanza medioambiental se ha deteriorado significativamente en la última década en las principales economías de la región –Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Venezuela–. En el marco del Acuerdo de París, los países de la región han hecho públicas sus metas de mitigación y adaptación al cambio climático, lo que permite comparar sus niveles de compromiso y de convergencia, o falta de ésta, en sus narrativas sobre la cuestión.

Esto es válido también para el caso de Estados Unidos y Canadá en donde durante algunos años se relajaron de manera proactiva ciertas normativas ambientales y, aunque esta tendencia parece haberse revertido recientemente, ciertas decisiones judiciales, como el fallo de la Corte Suprema estadounidense que limita las facultades ambientales de la Agencia de Protección Ambiental de Estados Unidos (EPA), constituyen un retroceso.¹⁰

Las Américas: activos para (co)construir modelos sustentables

A pesar de los problemas mencionados, las Américas cuentan con cualidades que pueden colocar a la región en un papel constructivo para el desarrollo de una agenda medioambiental con impacto global. Esto es así debido a varios factores.

La selva amazónica desempeña un papel central en el ciclo global del carbono y el clima regional¹¹ al ser un reservorio de carbono global y tener un peso muy importante en los patrones de temperatura y precipitaciones de Sudamérica. Preservar su integridad es fundamental para la estabilidad climática y las actividades que de ella dependen, como la producción de alimentos y el turismo.

Las Américas cuentan con cualidades que pueden colocar a la región en un papel constructivo para el desarrollo de una agenda medioambiental con impacto global.

Asimismo, América Latina y el Caribe es la región más biodiversa del planeta, con Brasil y Colombia como los primeros referentes globales a este respecto. Sin embargo, la biodiversidad latinoamericana es también la más amenazada del mundo,¹² particularmente por la conversión de suelos, deforestación y degradación de ecosistemas marinos. Los desafíos son, entonces, establecer mecanismos de protección de la biodiversidad, que incluye sacar réditos de sus beneficios, tanto en lo que se refiere a los servicios ambientales como de aprovechamiento de la diversidad genética.

Por otro lado, las fuentes renovables han sido históricamente parte relevante de la matriz energética de América Latina y el Caribe. En ese sentido, dichas fuentes representaron 28% del total en 2015 frente a 18% a nivel global. En la medida en que las energías renovables sean el elemento clave de la transición global hacia las bajas emisiones de carbono, la región está en condiciones favorables para ser parte central de este proceso debido a los altos potenciales de producción hidroeléctrica, solar y eólica. Existen, sin embargo, dos principales desafíos en este ámbito. El primero es la presencia relevante o hegemónica de la industria de los hidrocarburos en las economías de varios países del continente –Argentina, Bolivia, Brasil, Canadá, Colombia, Ecuador, Estados Unidos, México y Venezuela– y en sus exportaciones (Bolivia, Colombia, Ecuador, México y Venezuela). Esto genera obstáculos a la transición energética, tanto económicos como políticos,

10 J. Sutter, “Opinion: Supreme Court deals a massive blow to the planet”, *CNN*, 1 de julio de 2022, <https://edition.cnn.com/2022/06/30/opinions/scotus-epa-carbon-dioxide-climate-sutter>

11 Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), *AR4 Climate Change 2007: Synthesis Report*, 2007, <https://www.ipcc.ch/report/ar4/syr/>; AR5 Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), *Climate change 2014: Synthesis report - Contribution of Working Groups I, II and III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/05/SYR_AR5_FINAL_full_wcover.pdf

12 R.E.A. Almond, M. Grooten y T. Petersen (eds.), *Living Planet Report 2020 - Bending the curve of biodiversity loss*, Gland, Suiza, World Wildlife Fund (WWF), 2020.

debido a la acción de los intereses creados de la industria fósil, con gran poder de veto. El segundo es el impacto de la variabilidad climática –en particular el régimen de precipitaciones– sobre la producción hidroeléctrica, que es la principal fuente en la matriz eléctrica de varias economías de la región, como Brasil, Colombia, Perú y Uruguay.

Ampliar la diversificación de insumos energéticos, sustentada en sólidas redes de abastecimiento intra o extrarregionales, no sólo resulta importante para promover la descarbonización sino que permite que los sistemas energéticos de cada uno de los países de la región sean más resilientes ante choques abruptos.

Las Américas son responsables de 21.6% de las emisiones a nivel global.¹³ Cabe destacar que la región de ALC sólo produce 8% de las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero (GEI), con una parte importante que procede de la agricultura, la silvicultura y el uso de la tierra (Agriculture, Forestry and other Land Use, AFOLU), lo que contrasta con el perfil de emisiones en la mayor parte del mundo (excepto el África subsahariana) donde las que predominan son las emisiones de energía. Si bien las emisiones per cápita son ligeramente inferiores a la media mundial, la intensidad de carbono de la economía es alrededor de 25% superior al promedio global. Un desafío importante es que en la región se observa gran heterogeneidad, partiendo de la base de que sólo Brasil y México representan casi la mitad de las emisiones. Las emisiones per cápita también varían en extremo, con algunas muy bajas, como las de Costa Rica o Chile, y otras muy altas, como Paraguay y algunos países del Caribe.

A nivel continental, Estados Unidos es el único país que ha mostrado una caída sistemática de sus emisiones, desde el 2000 hasta la fecha. Ni Canadá ni Brasil lo han hecho. México y Trinidad y Tobago han estabilizado sus respectivos montos, mientras que algunos países, como Chile o Colombia, los han aumentado. Venezuela es un caso especial, pues si bien las emisiones han caído, esto ha sido consecuencia de la crisis económica que desde hace años vive el país, más que de un esfuerzo deliberado y proactivo con tal objetivo.

En relación con las emisiones vinculadas con la agricultura, la silvicultura y el uso de la tierra, en algunos países son resultado de las crecientes tasas de deforestación. Éste es el caso de la mayoría de los países amazónicos (Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guyana, Perú, Surinam y Venezuela, aunque con diferente impacto), de Paraguay y de algunos de América Central. En otros casos, la agricultura es uno de los principales sectores emisores, como en Argentina, Colombia y Uruguay. El uso desmedido de fertilizantes y agrotóxicos es una característica y a la vez un desafío.

En el área de energía, los países que más esfuerzos tienen que hacer para descarbonizar sus matrices son Argentina y México, entre los grandes emisores. Otros países como Chile, Costa Rica y Uruguay, en contraste, han avanzado en esta agenda. Las emisiones provenientes del sector de residuos han estado creciendo de forma sistemática en las últimas décadas y, si bien representan una porción relativamente pequeña del total, se necesitan políticas más consistentes para su mitigación.

Por último, resulta importante mencionar que varios países han realizado avances significativos que pueden mostrar el camino para otros casos. Así, Chile ha logrado progresos importantes en el sector energético, en la medida en que el país fue capaz de generar en los últimos años casi 30% de la energía eléctrica a través de proyectos solares.¹⁴ Para tal efecto, fue creada una serie de instrumentos de política que permitieron a los proyectos solares –y en menor medida eólicos– competir en términos de relativa igualdad con los proyectos fósiles, en una estrategia que se mantuvo a pesar del cambio de gobiernos. Además, se ha avanzado en la electrificación del transporte público de su capital Santiago y se lanzó un bono verde, orientado a financiar acciones climáticas y ambientales,

13 Cálculos estimados de la base de datos de Climate Watch, *Historical GHG Emissions*, https://www.climatewatchdata.org/ghg-emissions?end_year=2019&start_year=1990

14 N. García Bernal, Matriz Energética de Chile, Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, Asesoría Técnica Parlamentaria, septiembre de 2021, https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/32492/1/BCN_Matriz_energetica_electrica_en_Chile.pdf

Cuadro 5.1 Tasas de crecimiento en promedios anualizados de las emisiones CO₂ equivalentes de los principales países del hemisferio occidental y China

	1991-2019	2000-2019	2010-2019
Total mundial	2	2	2
China	5	6	3
Estados Unidos	0	-0	-0
Canadá	1	1	1
Argentina	1	1	1
Bolivia	2	3	3
Brasil	2	2	2
Chile	3	2	3
Colombia	1	2	2
Costa Rica	2	2	2
Ecuador	2	2	1
México	2	1	0
Perú	3	3	2
Trinidad y Tobago	2	4	0
Venezuela	0	-1	-3

Fuente: Climate Watch, Historical GHG Emissions.

y que compromete al tesoro chileno a pagar mayores tasas de interés a sus tenedores en caso de incumplimiento de metas sostenibles. Finalmente, el sector forestal ha sido un activo de compromiso climático desde la década de 1990, en la medida en que la cobertura boscosa –y por tanto la capacidad de absorción de carbono– ha venido aumentando, particularmente en lo que se refiere a plantaciones comerciales.

Asimismo, Costa Rica ha construido la estructura de gobernanza ambiental más sólida de América Latina y el Caribe a lo largo de las últimas tres décadas. El proceso inició con la protección de bosques al final de la década de 1980, revirtiendo inicialmente la gigantesca tasa de deforestación previa para abrir espacio a un periodo de recuperación de la cobertura boscosa, que se logró mediante instrumentos relevantes como el ecoturismo y el pago por servicios ambientales. La otra dimensión ha sido la de una matriz eléctrica casi enteramente renovable. Estas medidas se han acompañado por la construcción de una imagen interna y externa de una sociedad verde, que le ha valido reconocimiento a nivel internacional, así como la atracción de inversiones extranjeras y cooperación internacional.

Otro caso destacado es Uruguay, que también ha sido capaz de aumentar la cobertura boscosa, en especial por plantaciones comerciales, en las últimas décadas, aunque es necesario destacar que el país no pasó por intensos procesos de deforestación y que los monocultivos de eucalipto tuvieron impactos negativos sobre las aguas. Sin embargo, el avance más profundo en cuanto al compromiso climático ha sido la transición energética, que en la última década ha reemplazado casi la totalidad de las fuentes fósiles por renovables, especialmente la eólica, aunque partiendo de un alto grado de participación hidroeléctrica previa.

Los casos recién mencionados nos muestran que la relación entre democracia y modelos de desarrollo es relevante en materia ambiental. Los países que registran mayores avances en el ámbito ambiental son los que muestran mayor continuidad y solidez democrática.

La transición energética como catalizador de la sustentabilidad

Una de las rutas centrales para mitigar el cambio climático tiene que ver con la transición energética. Los acuerdos adquiridos al respecto durante la IX Cumbre de las Américas fueron muy explícitos al invocar los compromisos del Acuerdo de París como marco de entendimiento y cooperación entre los países del continente, cuyos pilares básicos son la reducción de los gases de efecto invernadero y la descarbonización de las economías mundiales mediante el despliegue de una matriz más diversificada hacia las energías limpias (es decir que no contaminan) y renovables (es decir que provienen de recursos renovables) así como una movilidad menos dependiente de la combustión.

La canasta energética de las Américas está en la actualidad muy diversificada, aunque de manera desigual. Si adoptamos una visión continental, el peso de la hidroenergía y de las renovables es mayor en América del Sur que en los países de América del Norte (22% vs. 6%). Los países más rezagados en materia de diversificación son México, Estados Unidos y Brasil; los países altamente consumidores de energía, como Canadá y Brasil, cuentan con una amplia generación hidroeléctrica, gracias a la abundancia de sus ríos y lagos. Sin embargo, es interesante resaltar que Brasil, el principal consumidor de energía de ALC, obtiene 19% de su energía primaria de recursos renovables, cifra superior a la de Estados Unidos (8%) o Canadá (4%). Por su parte, Estados Unidos, principal emisor del continente y segundo en el mundo, tiene aún un largo camino que recorrer para disminuir su dependencia de los hidrocarburos.

En materia de diversificación, además de impulsar una aceleración de la descarbonización de las economías latinoamericanas y caribeñas, debería plantearse elevar la capacidad de los países para responder y reponerse a un choque externo –de cualquier tipo– que altere su matriz energética. Para esto es necesario contar con una oferta diversificada, dado que la meta es también reducir las emisiones de efecto invernadero, sobre todo en la generación de electricidad. El objetivo ideal es fortalecer dicha resiliencia con un mayor porcentaje de renovables.

El gran reto que el continente enfrenta en la actualidad es la posible recarbonización de sus economías derivada del choque energético ocasionado por la invasión de Rusia a Ucrania. Este conflicto ha generado señales contradictorias en los mercados energéticos: por un lado, ha sido necesario elevar la producción de crudo y gas para paliar la vulnerabilidad de los países europeos frente a los suministros rusos y, por el otro, ha tornado más perentoria la necesidad de acelerar la entrada de energías renovables, sobre todo para aquellos países que están en condiciones de hacerlo. Lo que la guerra también ha dejado en claro es que el gas natural se consolida como la fuente fósil más limpia y no intermitente para la generación de electricidad. Estados Unidos es el país mejor posicionado para navegar en estas aguas tan turbulentas. Tiene la capacidad tecnológica, geológica y económica para mantener el ritmo de crecimiento de su oferta petrolera y gasera. El gobierno de Biden ha logrado la aprobación de dos leyes importantes –la de infraestructura y la de reducción de la inflación– que

Los países que registran mayores avances en el ámbito ambiental son los que muestran mayor continuidad y solidez democrática.

Cuadro 5.2 Energía primaria: consumo por tipo de combustible (%)

Participación del total por país (exajoules) 2021

País	Petróleo	Gas natural	Carbón	Energía nuclear	Hidroeléctrica	Renovables
Canadá	29.92	30.78	3.44	5.96	25.74	4.15
México	37.70	46.78	3.41	1.59	4.82	5.70
Estados Unidos	38.00	32.01	11.37	7.96	2.61	8.05
América del Norte	36.99	32.74	9.92	7.34	5.58	7.43
Argentina	35.72	48.18	1.91	2.85	5.38	5.95
Brasil	35.46	11.59	5.67	1.06	27.20	19.02
Chile	44.00	13.57	15.91	0.00	9.36	17.16
Colombia	36.45	23.63	6.90	0.00	29.31	3.71
Ecuador	64.58	2.60	0.26	0.00	31.61	0.95
Perú	43.00	24.08	3.85	0.00	25.08	3.99
Trinidad y Tobago	8.63	91.36	0.00	0.00	0.00	0.01
Venezuela	29.06	42.49	0.02	0.00	28.39	0.05
Otros: Sury Centroamérica	59.71	8.37	5.56	0.00	18.23	8.13
Sury Centroamérica	39.76	20.66	5.13	0.81	21.85	11.79
China	19.41	8.65	54.66	2.34	7.77	7.18
Mundial	30.95	24.42	26.90	4.25	6.76	6.71

Fuente: British Petroleum (BP), *Statistical Review of World Energy*, junio de 2022, <http://www.bp.com/statisticalreview>

Cuadro 5.3 Reservas y producción de minerales críticos, 2021 (%)*

Reservas y producción de minerales críticos, 2021 (%)

	Cobalto		Litio		Grafito		Metales raros	
	Producción	Reservas	Producción	Reservas	Producción	Reservas	Producción	Reservas
Argentina			5.6	10.9				
Brasil			1.4	0.5	7.8	19.2	0.2	17
Canadá	2.9	3.2			0.6			
Chile			24.5	45.4				
Estados Unidos			0.8	3.7			15.1	1.5
México					0.1	0.8		

*Países de las Américas con reservas certificadas.

Fuente: BP, 2022.

ha autorizado el incremento de los recursos para impulsar el uso de vehículos eléctricos y de fuentes renovables en la presente década.

Brasil, Argentina y México cuentan además con un potencial considerable de gas no convencional (de esquisto). Sin embargo, el hecho de que su extracción requiera de altos volúmenes de agua para fracturar los yacimientos con productos químicos constituye una amenaza ambiental adicional. En este ámbito, Estados Unidos y Canadá, que hace tiempo dieron inicio a la explotación de ese recurso, podrían ser la referencia para llevar a cabo una valoración de los métodos de extracción que limiten los efectos secundarios negativos.

Otro reto está vinculado a la extracción de minerales como cobalto, litio, grafito y los metales raros, que han cobrado una importancia equivalente a lo que fue el petróleo o gas en los albores de su desarrollo, y asumirán un rol central en el proceso de transición. Como puede observarse en el cuadro 5.3, varios países de las Américas cuentan con reservas importantes certificadas de estos recursos estratégicos para el futuro; otros más, como México y Bolivia, están en la etapa de exploración y desarrollo con indicios de un gran potencial, aún no certificado. Esta situación impone avanzar en la promoción de “principios sostenibles, sustentables y responsables” en materia de extracción y comercialización de los metales y minerales clave para la transición, así como la integración de sus cadenas de suministro a nivel continental.

Es importante destacar que, si bien hay países cuya actuación en materia de medio ambiente tiene repercusiones muy destacadas para bien o para mal, como puede ser el caso de Brasil o de Estados Unidos, el alcance de buenas prácticas en materia ambiental y transición energética se convierte en uno de los principales retos para los países del continente, y éste exige trabajo conjunto y respuestas colectivas.

Durante los últimos años, Estados Unidos ha vuelto a poner el tema en su agenda al reafirmar sus compromisos sobre la reducción de emisiones y, como ya se mencionó, sancionando legislación para promover el uso de

energías renovables y la movilidad eléctrica. Esta redefinición tuvo efectos directos en el resto de la región y llevó a que gobiernos que explícitamente habían abandonado la agenda climática moderaran sus posturas.

La revitalización de esta agenda tuvo además impacto en las discusiones durante la última Cumbre de las Américas, en la cual, de los cinco grandes acuerdos suscritos, hubo dos declaraciones conjuntas relacionadas con la energía. La primera de ellas sobre la promoción de la transición y el fortalecimiento de la resiliencia al cambio climático y, la segunda, relacionada con las condiciones sociales, políticas y del uso del suelo para asegurar un futuro verde.

En relación con el primero, se destacan tres ejes conductores: la necesidad de acelerar la transición energética con miras a reducir las emisiones que aceleran el calentamiento global, acorde con los compromisos adquiridos por todos los países de las Américas en el Acuerdo de París; la necesidad de reorientar el crédito de la banca de desarrollo hacia el impulso de las energías verdes y de la minería climática; el imperativo de rearticular las cadenas de valor, a nivel continental, en torno a los principales motores que aseguran la nueva economía verde (celdas de combustible, automóviles eléctricos, microprocesadores y generación limpia de electricidad). Los documentos fueron muy explícitos al invocar los compromisos del Acuerdo de París, como marco de entendimiento y cooperación entre los países americanos, cuyos pilares básicos son la reducción de los gases de efecto invernadero y la descarbonización de la economía mundial mediante el despliegue de una matriz más diversificada hacia las energías limpias y renovables, y una movilidad menos dependiente de la combustión.

Otro de los acuerdos tomados fue la promoción de “principios sostenibles, sustentables y responsables” en materia de extracción y comercialización de los metales y minerales clave para la transición, así como la integración de sus cadenas de suministro a nivel continental. Finalmente, también se asumió el compromiso de elevar la eficiencia energética, entendida ésta como la capacidad de una economía de reducir la intensidad del consumo por unidad de producción. Al respecto, tanto Estados Unidos como la región latinoamericana han mostrado una tendencia clara en la reducción de su intensidad energética, aunque el proceso no ha sido homogéneo.

Con datos compilados por la Organización Latinoamericana de Energía (OLADE), puede apreciarse que países como Colombia, Costa Rica y Cuba han reducido sus índices de intensidad de manera más pronunciada que el promedio regional. Argentina y Brasil, por el contrario, han más bien congelado sus índices, lo que sugiere que hay mucho tramo por el que se puede avanzar, modernizando sus respectivos sectores energéticos y articulando políticas públicas que busquen una mayor eficiencia en el consumo. México, al igual que los dos países anteriores, congeló sus índices de intensidad y sólo los empezó a reducir a partir de la década pasada, producto sin duda de una política pública deliberada que ha incentivado el ahorro y la mayor eficiencia en el consumo. Esto demuestra que, en este rubro, hay todavía mucho camino que recorrer y podría constituirse en un pilar de la cooperación Norte-Sur a partir de la transferencia tecnológica y la modernización en la generación y aprovechamiento de energía.

Reflexiones finales y recomendaciones para la agenda

En los temas de cambio climático, fortalecimiento ambiental y transición energética, es clave reorientar el diálogo interamericano hacia los tiempos, rutas y modalidades del proceso de descarbonización que contemple los ritmos diferenciados que requieren los países de todo el continente, según su nivel de desarrollo y contexto sociocultural. Dado que enfrentar el cambio climático va a exigir una larga etapa de modificaciones, estructuras productivas y hábitos sociales, es central tomar en cuenta que se trata de un esfuerzo a largo plazo con distintas fases que seguramente requerirán rectificaciones.

Impulsar opciones como la descarbonización total, que no contemplen la dimensión temporal ni se acompañen de medidas suficientes para el desarrollo de la región podría llevar a tensiones y retrasar las salidas. Hay que adherirse por completo al principio de responsabilidades diferenciadas para atender de mejor manera los costos asimétricos del cambio climático. El tema del financiamiento climático y ambiental puede convertirse en un cuello de botella, por lo que es necesario darle una atención especial.

Todos los países de las Américas están de acuerdo en reducir las emisiones de gas de efecto invernadero y de contaminantes. Hasta ahora el énfasis se ha puesto en la mitigación, y éste es un esfuerzo que hay que continuar, acelerar y profundizar ante la emergencia climática. Sin embargo, el alto nivel de vulnerabilidad de la región frente a los efectos del cambio climático hace más urgente que nunca redoblar los esfuerzos para ampliar y profundizar las medidas de adaptación, a fin de reducir las múltiples consecuencias asociadas al mismo. Estas políticas deberían enfocarse, sobre todo, en medidas para incrementar la resiliencia de los ecosistemas, los sistemas productivos y las comunidades, lo que requiere que se construyan capacidades y sistemas institucionales robustos. En paralelo, resulta indispensable fortalecer los sistemas de cooperación en materia de alerta temprana, respuesta inmediata y mejor reconstrucción frente a desastres naturales.

Además, hay una preocupación compartida de actores sociales en América Latina que impugnan el extractivismo y reclaman enfoques de justicia ambiental que contemplen, a su vez, la protección de la biodiversidad en sus países. Esto supone asumir que deben pensarse cambios de fondo que, en primer lugar, consideren modificaciones en los métodos de producción para limitar sus efectos nocivos hacia el medio ambiente; en segundo, que planteen la responsabilidad de los actores económicos en la reparación de los daños que pueda producir su actividad en el ecosistema y en el derecho a la salud de la población; y, por último, tomar conciencia de que el respeto a la biodiversidad debe ser un principio que rija las actividades económicas, sean éstas públicas, privadas o comunitarias.

Identificamos las siguientes grandes áreas de oportunidad para una agenda ambiental compartida en las Américas: la protección de las selvas y los bosques, agricultura, energía y transporte, mercado regional de carbono, carbono cero, financiamiento verde y mecanismos de seguimiento y monitoreo.

Hay que adherirse por completo al principio de responsabilidades diferenciadas para atender de mejor manera los costos asimétricos del cambio climático.

- 1 **La protección de las selvas y los bosques debe convertirse en una prioridad para las Américas, con énfasis en los países amazónicos y Paraguay,** donde la tarea es más urgente. Esto debería incluir la asistencia financiera multilateral y bilateral, el ecoturismo, la bioeconomía, el desarrollo de la biotecnología y la ampliación de las áreas protegidas. Tanto o más urgente es la protección de las poblaciones vulnerables, incluyendo las comunidades indígenas y los líderes ambientales.
- 2 **Generar un gran pacto continental para proteger los bosques, en particular la selva de la Amazonia, y las comunidades vulnerables de la región.** El foco inicial debería ser el control de la deforestación, lo que implica el combate a las actividades ilícitas y al crimen organizado, la generación de alternativas económicas para las poblaciones locales, el establecimiento de un sistema de pagos por servicios ambientales para los habitantes de las selvas y los bosques, y la protección de las comunidades vulnerables frente a la violencia. En este sentido, es necesario aprovechar la potencial ventana de oportunidad que abre la convergencia de gobiernos que han puesto el tema medioambiental como eje de sus agendas, como los de Lula da Silva, en Brasil; Gustavo Petro, en Colombia; Gabriel Boric, en Chile, y Joe Biden en Estados Unidos.
- 3 **Crear un marco normativo para el secuestro de carbono forestal a escala masiva en las regiones tropicales.** América Latina y el Caribe tienen un potencial enorme de secuestro de carbono,¹⁵ particularmente los países amazónicos, que podría incentivar la atracción de inversiones nacionales y extranjeras así como generar créditos de carbono, asociados con la eventual emergencia de un mercado global. Para ello es necesaria la creación de mercados de carbono regulados en la mayor cantidad de países posibles (véase la propuesta 8).
- 4 **Las Américas podría convertirse en un continente de energía relativamente limpia, aunque habría que considerar el tamaño y la distribución de los costos.** Esto debería incluir un marco para reducir y eliminar los subsidios a los combustibles fósiles. Asociado con el avance de las energías limpias está el potencial de producción de hidrógeno verde, que ya está siendo explorado en Canadá y Estados Unidos y, de forma incipiente, en algunos países como Chile, Costa Rica y Uruguay. Finalmente, otra área de cooperación potencial es la de movilidad eléctrica, tanto individual como colectiva, que demanda también el desarrollo de infraestructura adecuada. Hay que seguir apostando con fuerza al desarrollo de las energías renovables no convencionales, solar y eólica para aprovechar el enorme potencial de la región. También hay que dar seguimiento al compromiso de la IX CAM respecto de la supresión de subsidios a las energías fósiles como una forma de reducir las distorsiones al consumo y, de esta manera, alentar la entrada de renovables, cuyos costos han tendido a caer en los últimos años.

15 El “secuestro de carbono” se define como la remoción de CO₂ de la atmósfera y su almacenamiento en sumideros ecológicos, como por ejemplo, la materia orgánica del suelo.

5

Elaborar un marco que tome en cuenta las diferencias de desarrollo para acelerar la transición energética y la movilidad eléctrica. Este debería incluir el establecimiento de un fondo de las Américas capitalizado por países de ingreso alto (Canadá y Estados Unidos) y países de ingreso medio alto, para financiar infraestructura, un marco para la transferencia de tecnología, y la disseminación de buenas prácticas que aprovechen los ejemplos de la región.

6

Promover el desarrollo de técnicas y mercados agrícolas bajos en carbono y sostenibles. Dado el peso del sector agrícola y agropecuario en el patrón de emisiones de la región, y su impacto sobre el uso de agua y suelos, esta tarea es indispensable, sobre todo la reducción de agroquímicos y fertilizantes en la producción.

7

Impulsar un marco para el desarrollo y disseminación de tecnologías y prácticas virtuosas en el área de agricultura, para la **generación de un mercado continental de agricultura de bajo carbono** y para la transferencia de recursos financieros para financiar dichos objetivos. Moverse hacia mejores prácticas agrícolas en el ámbito de producción y distribución de alimentos es una tarea que adquiere relevancia ante los riesgos de inseguridad alimentaria que resultan de cambios climáticos y conflictos geopolíticos.

8

Avanzar en la formación de un mercado continental de carbono con un formato multinivel. La idea de un mercado mundial de carbono es uno de los instrumentos centrales del Acuerdo de París, cuyo desarrollo podría materializarse tras los avances en la COP de Glasgow y de El Cairo, y que deberían impulsarse de forma mancomunada en la COP de Abu Dhabi. América Latina y el Caribe tienen el potencial de generar créditos de carbono del sector forestal y del energético. Se puede promover en forma paralela y a distintas velocidades la generación de mercados regulados de carbono a nivel nacional, subregional, regional y continental.

9

A largo plazo, la cooperación entre los países de las Américas debería tener como objetivo llegar al carbono cero en 2050. Este esfuerzo implica empezar a trabajar en todos los espacios de diálogo interamericano en la construcción de una narrativa común sobre la sustentabilidad y las respuestas a la crisis climática, acompañada de posiciones convergentes en las negociaciones ambientales internacionales. Esta narrativa debería incorporarse al núcleo de la cooperación regional como un asunto transversal de las agendas económicas, sociales, migratorias, de derechos humanos y de seguridad.

10

Priorizar el financiamiento verde. La banca internacional de fomento, que abarca desde el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), hasta los organismos crediticios subregionales, como el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), el Banco Centroamericano de Integración Económica (BICE), y el Banco del Caribe (CBD), debe dar prioridad al uso de sus fondos para proyectos verdes, ya

sea en materia de energía, minería climática,¹⁶ turismo y agricultura. La banca privada también debería comprometerse con este propósito.

11

Es urgente flexibilizar los requisitos de acceso a fondos de desarrollo sustentable. Aunque en teoría todos los países de ALC son susceptibles de obtener créditos tanto de la banca multilateral, el BID y los bancos subregionales para estimular el despegue o crecimientos de sus energías limpias, los requisitos de elegibilidad para países de ingreso medio y medio alto tendrían que flexibilizarse. Además, la alta volatilidad e incertidumbre que permea a todos los mercados energéticos no deja claro hasta qué punto se castigarán los fondos crediticios para energías fósiles. A esta empresa debería también sumarse la banca privada.

12

Crear un observatorio social de la minería climática. Tomando en cuenta el documento consensuado sobre la “economía verde” en la Cumbre de Los Ángeles, preocupado más por el impacto social, ambiental y político de la transición energética, podría crearse un Observatorio Social de la Minería Climática, en el seno de la OEA o la Celac, que monitoree los abusos o violaciones a las legislaciones ambientales, laborales, de salud pública y de derechos humanos, derivados del neoextractivismo a nivel local, nacional e internacional. La minería ilegal debiera abordarse con una perspectiva regional.

13

Impulsar la cooperación científico-tecnológica entre universidades, centros de investigación, empresas públicas y privadas es importante a fin de desarrollar proyectos de frontera en temas como el de hidrógeno verde y la energía mareomotriz. Convendría también promover la creación de un observatorio que mida y dé seguimiento a los riesgos y vulnerabilidades que enfrenta el hemisferio occidental en materia de cambio climático con el objetivo de generar una cartografía del riesgo a nivel continental, en donde se detecten las zonas y áreas de mayor vulnerabilidad y las posibles áreas de cooperación para mitigar y reducir los costos de dichos riesgos.

14

Se requieren mayores y mejores soluciones de adaptación frente al agravamiento de las inclemencias climáticas en las Américas. Hasta ahora se ha hecho poco y muy lentamente. Siguiendo las recomendaciones del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), para cerrar las brechas de adaptación lo antes posible es necesario socializar las acciones y prácticas que se sabe que son más efectivas y menos costosas, como los protocolos y la capacitación multinivel en materia de desastres, los códigos nacionales de construcción, entre otros. Una vía por explorar sería canalizar fondos internacionales públicos y privados, en especial hacia los países del Caribe y Centroamérica con mayores vulnerabilidades, a fin de incubar proyectos innovadores con tecnología social de punta en materia de adaptación.

16 La minería climática es un proceso tecnológico que busca utilizar la energía del sol para extraer de la atmósfera gases de efecto invernadero, como el dióxido de carbono, y almacenarlos de manera segura y permanente. Esto se considera una estrategia potencial para mitigar el cambio climático, ya que reduce la cantidad de gases de efecto invernadero en la atmósfera.

15

Constituir un grupo de trabajo continental que analice los efectos regresivos generados por la guerra en Ucrania en la agenda ambiental. Preocupa el incremento del precio de la energía, combustibles y minerales, el retorno a la explotación de carbón, la inversión en petróleo como modo de paliar las necesidades de coyuntura con una mirada de corto y mediano plazo. Es necesario advertir que la guerra en Ucrania y su prolongación tendrá un impacto en los objetivos de desarrollo sostenible, limitando las posibilidades de avanzar en las metas a las que los países se han comprometido.

16

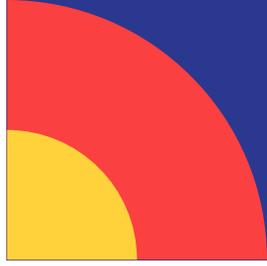
Estar alerta sobre los posibles efectos colaterales de la adopción unilateral de políticas ambientales en la profundización de tendencias proteccionistas que limitan la posibilidad de avanzar de manera consistente y concertada para reducir los efectos del cambio climático. Esto se da, sobre todo, en situaciones de crisis económicas o tensiones geopolíticas imprevistas frente a las cuales los países tienden a responder con “sálvese quien pueda”. Una suerte de “hobbesianismo ambiental”, en el que cada uno salvaguarda sus propias industrias aunque sean contaminantes o poco eficientes para hacer frente a eventuales crisis económicas o a la creciente competencia tecnológica entre potencias.

TERCERA PARTE

Hoja de ruta







Líneas de acción transversales y elementos para repensar la toma de decisiones y el diálogo

-  **La Cumbre de las Américas (CAM) es un foro privilegiado y único de diálogo entre los mandatarios del continente.** Su continuidad habla de su pertinencia, pues a pesar de los vaivenes de participación y de algunas ausencias, siempre ha concurrido una franca mayoría de los invitados. Este mecanismo permite encuentros bilaterales que de otra manera no se darían y, lo más importante, abre un piso para compartir, desde los más altos niveles de gobierno, preocupaciones y perspectivas sobre los problemas que son comunes para todos o para un grupo importante de países del continente, y cuya atención podría ser más rápida y efectiva con acuerdos y decisiones del más alto nivel. **Es un espacio que se debe mantener y fortalecer** si se quiere movilizar la atención y la voluntad política necesarias para construir una agenda compartida hacia el futuro en un contexto en el que la tendencia inercial es hacia la fragmentación.
-  Hace demasiado tiempo que el diálogo y la cooperación en las Américas, ya sea Norte-Sur o Sur-Sur, se han quedado cortos frente a los problemas compartidos que enfrentan los países del continente. A pesar de que existe un entramado institucional importante, de que no se observan conflictos sustantivos entre nuestros países, de que predominan las actitudes amistosas entre nuestras sociedades y de que estamos diariamente interconectados a través de diásporas, en la práctica, **el ensimismamiento de los gobiernos y el predominio de consideraciones de política interna para definir las posiciones de política exterior no ha ayudado a fortalecer la construcción y el seguimiento de una agenda compartida con visión estratégica.** El énfasis en lo interno no sólo es resultado de consideraciones ideológicas, sino que, en muchos casos, deviene de situaciones de crisis, de crecientes divisiones y de tensiones domésticas que exigen la atención prioritaria de los líderes nacionales. Muchos países del continente, incluido Estados Unidos, tienen hoy su “casa en desorden”, lo que impide el surgimiento de liderazgos regionales con capacidad de articular un consenso narrativo y estratégico para la región.
-  **Los esfuerzos de cooperación están fragmentados y usualmente atienden lógicas bilaterales y subregionales.** Como bien lo apunta Lowenthal, “Washington ya no despliega una sola ‘política latinoamericana’, sino diferentes estrategias bilaterales o subregionales”.¹ Este patrón genera incentivos para que

1 Abraham Lowenthal, “De la hegemonía regional a las relaciones bilaterales complejas, Estados Unidos y América Latina a principios del siglo xxi”, *Nueva Sociedad*, núm. 206, 2006, pp. 63-77.

muchos países de Latinoamérica y el Caribe compitan por obtener beneficios a través de un trato preferencial con el socio mayor. Actuar en conjunto se percibe como menos ventajoso y, por lo tanto, lo que priman son las relaciones bilaterales. Incluso los acuerdos y mandatos que se procesan en las Cumbres terminan por gestionarse sobre todo en el ámbito bilateral. **Esto da como resultado la ausencia de una oferta suficientemente atractiva para la región en términos de comercio, inversión, infraestructura, desarrollo tecnológico, cooperación para el desarrollo, asistencia sanitaria, coordinación migratoria, colaboración para el cuidado del medio ambiente y de la transición energética.**

- 

Consideramos importante destacar que, si bien existen temas y momentos en los que la cooperación puede traer grandes beneficios para quienes participan, la falta de cooperación no representa costos significativos para nadie en el corto plazo. Hoy en día enfrentamos situaciones de crisis simultáneas en las que **la ausencia de cooperación no sólo deriva en pérdida de beneficios, sino que representa costos crecientes para las sociedades de todos los países del continente.** Esta coyuntura crítica puede convertirse en una oportunidad para tomar acciones frente a temas tan apremiantes como las desigualdades persistentes, la migración y el cambio climático, razón por la que destacamos estos tres ejes.
- 

En especial en lo que va del siglo XXI, **las cumbres, al igual que otros espacios interamericanos de interlocución, han ido perdiendo capacidad de establecer un foco temático, de generar convergencias razonables y de propiciar una mayor atención a los reclamos de las respectivas sociedades civiles.** La sensación extendida que no logró superarse en Los Ángeles sigue siendo de cierta parálisis y desinterés, generando así frustración entre gobiernos y actores no gubernamentales. Esta tendencia también afecta, en mayor o menor medida, a la mayoría de los esquemas de integración y concertación regional. Lo anterior no es más que un reflejo de la creciente fragmentación de América Latina y el Caribe, y de la desatención relativa de Canadá y Estados Unidos.
- 

La erosión de las democracias en el continente ha profundizado el debate sobre los criterios de membresía y participación plena en los espacios de interlocución interamericanos, sin perfilar respuestas concertadas que abonen a la gobernabilidad democrática. Toda esta discusión ha terminado por contaminar el diálogo no sólo en la Cumbre, sino también en otros espacios de concertación regional. Los términos en los que hasta ahora se ha dado esta discusión son poco constructivos. Mientras que quienes enfatizan la participación universal muchas veces omiten denunciar las violaciones a la democracia y a los derechos humanos, quienes abogan por condicionar la invitación a la cláusula democrática olvidan que la exclusión fomenta el aislamiento de los países que no participan y tampoco cumple el propósito de revertir derivas autoritarias.
- 

Promover un diálogo que admita la diversidad es la mejor vía para fortalecer la democracia poniendo el foco ahí donde más se necesita, esto es, en la lucha contra las desigualdades y los déficits de inclusión y representación en el continente. **Resulta imprescindible consensuar los criterios para evitar que el país anfitrión de la Cumbre asuma que puede imponer derecho de admisión dependiendo de su perfil político o ideológico.** Si no se resuelve el tema de la inclusión, se prolongarán las divisiones dentro de la CAM y de la OEA y, con ello, su parálisis y creciente irrelevancia por pérdida de interés en participar.
- 

Elevar la calidad y credibilidad de las democracias en todos los niveles, desde lo local hasta lo continental, es un reto mayúsculo que exige ir más allá del enfoque institucional. Hay que mejorar y ampliar las formas de representación y participación política mediante la promoción de prácticas democráticas,

para que las instituciones reflejen claramente las nuevas demandas y subjetividades ciudadanas y eleven la calidad y credibilidad de las democracias de la región. **Hay una ciudadanía movilizada, dinámica y demandante que exige más y mejores resultados.**



Es urgente reforzar los mecanismos de defensa de los derechos humanos a través de las instituciones existentes. La Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos desempeñan un papel central para revertir el deterioro de la situación, pero es necesario un mayor compromiso de los gobiernos y recursos adicionales para el adecuado desempeño de sus funciones. Una señal de credibilidad del compromiso de Estados Unidos sería su ratificación de los instrumentos interamericanos en materia de derechos humanos y, por parte del resto de los países, ponerse al día con el pago de sus cuotas.



Si no fijamos prioridades, los esfuerzos van a seguir siendo dispersos. Para contrarrestar la dispersión de las agendas y el bilateralismo extremo, **hay que trabajar con el objetivo explícito de poner en sintonía al entramado de instituciones existentes a nivel interamericano, latinoamericano, caribeño y subregional.** Una forma de hacerlo es identificando prioridades temáticas con base en tres criterios: el primero, que sean asuntos comunes para todos los países del continente más allá de sus diferencias en términos de nivel de desarrollo e influencia internacional; el segundo, que sean retos cuya solución requiera de acciones concertadas y, tercero, que se trate de problemáticas con efectos expansivos en otros ámbitos. Las desigualdades, las migraciones y las crisis climáticas y ambientales cumplen con creces estos requisitos.



Las desigualdades, las migraciones y las crisis climáticas y ambientales son los tres ejes temáticos que consideramos en este documento como prioritarios, precisamente porque pueden detonar cambios en otros temas. Se trata de cuestiones que no pueden resolverse de manera separada y, al estar tan interconectados, atacarlas individualmente no es suficiente para romper los círculos viciosos que las reproducen. Si sólo nos concentramos en aminorar los síntomas, no atacaremos la raíz de los problemas.



Después de la pandemia, las desigualdades han vuelto a estar en el centro de la discusión pública debido a la regresión económica y social que ocasionó la crisis sanitaria. Al mismo tiempo, los efectos del cambio climático se siguen agravando y afectan de manera directa la vida de todos y todas en el continente. La combinación de estos factores ha tenido un efecto expansivo en los procesos migratorios con altos costos humanitarios.



La violencia es también un factor transversal con efectos expansivos significativos en los tres ejes señalados como prioritarios: las desigualdades, la migración y el cambio climático. La violencia se ha convertido en un motivo para migrar en un sinnúmero de comunidades en la región, particularmente en el Caribe y Centroamérica. Esta violencia, que ya es crónica, genera no solamente efectos negativos en las economías de la mayor parte de los países de América Latina y el Caribe sino que, además, amenaza la integridad física y patrimonial de amplios sectores de la población, sobre todo los más vulnerables.



Proponemos un acercamiento multidimensional enfocado en las intersecciones de estas tramas para reorientar la cooperación continental hacia el futuro. Dada la magnitud de los problemas, las soluciones deben ser integrales y partir de un diálogo multinivel que involucre múltiples actores de todos los países del continente.

 **Los siguientes tres años son clave para reconfigurar los espacios de interlocución interamericana y articular en colectivo una agenda estratégica que revierta las inercias que llevan a la parálisis.** Es urgente actuar ya. La reciente llegada al poder de diferentes líderes que han puesto estos temas en el centro de sus respectivas agendas crea una ventana de oportunidad para construir una agenda colectiva en torno a éstos.

 Si bien los gobiernos tienen una responsabilidad central en estas instancias de diálogo, **las soluciones no serán pertinentes si no se incorpora en el proceso de toma de decisiones a la sociedad civil y a otros actores para la discusión de la agenda de problemas y en el diseño de las posibles soluciones.** Esto no exime a los gobiernos de la responsabilidad primaria que tienen en cuanto a la atención de los problemas públicos, sino que los compromete a abrir nuevos mecanismos de inclusión y participación al amplio espectro de actores no gubernamentales a nivel local, nacional, regional y continental. **Es fundamental conectar mejor lo que hacen los gobiernos y los espacios multilaterales con las demandas y necesidades de la ciudadanía, para dotarlos de legitimidad, sustentabilidad y efectividad.**

Es crucial el involucramiento de los gobiernos subnacionales, las autoridades locales y los actores comunitarios en la construcción de la nueva agenda compartida interamericana, a efecto de asegurar que las acciones emprendidas respondan a las necesidades de las comunidades beneficiarias. **Es necesario trabajar para asegurar la presencia y participación de grupos vulnerables que hoy se encuentran ausentes en la discusión, como los indígenas y campesinos afrodescendientes, comunidades rurales, migrantes, entre otros.** En este contexto, el fortalecimiento y la ampliación de las redes de expertos y activistas resultan tareas fundamentales.

 **Hoy más que nunca es importante fortalecer el entramado de instituciones multilaterales que canalizan recursos para el desarrollo a nivel interamericano, regional y subregional.** Dotarlas de mayor capacidad financiera y técnica, así como mejorar la representación de los países en desarrollo y de los más pequeños en la toma de decisiones, deben ser objetivos prioritarios en un contexto de restricciones financieras. La crisis económica mundial ha llevado a un decremento paulatino de las asignaciones presupuestarias para la cooperación al desarrollo y la ayuda humanitaria. Ésta es una tendencia mundial, lo que reduce las opciones y recursos disponibles, incrementa la competencia y, en algunos casos, desincentiva la cooperación entre los potenciales receptores. Los actuales esquemas de cooperación internacional no logran tener el impacto deseado y enfrentan una serie de problemas, como la falta de articulación con los programas a nivel nacional y local, la discontinuidad de políticas gubernamentales y, en algunos casos, la corrupción e ineficiencia de los gobiernos receptores.

 **Los esquemas de concertación y cooperación deben considerar la heterogeneidad de los países de la región en relación con las necesidades y con la capacidad instalada en cada uno de ellos.** El diálogo político para impulsar estos esquemas debe basarse en el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas, y reconocer desde un inicio las asimetrías entre países y las condiciones particulares de éstos. **El éxito de estos mecanismos depende también de la capacidad técnica para el diseño e implementación de los programas.** Sin un sólido sustento técnico y sin las necesarias capacidades operativas, difícilmente se alcanzarán los objetivos planteados en el ámbito político. Por último, **es importante que los esquemas de cooperación en las Américas establezcan sinergias con contrapartes a nivel global y extrarregional.**

-  A partir del diálogo político multisectorial y multinivel hay que repensar, actualizar y reformar la arquitectura institucional regional donde se necesita y reforzarla donde sí funciona. En este contexto, debemos repensar el rol y el formato que deben tener las Cumbres de las Américas y su vinculación con la estructura actual. **Las CAM deben entenderse como una pieza clave del sistema regional en su conjunto, y no solamente como encuentros protocolarios y mediáticos que ocurren cada tres años.** Uno de los mayores desafíos es articular agendas y propuestas con el resto de las instituciones, mecanismos y espacios de diálogo que operan con regularidad.
-  Uno de los pendientes a resolver para la revitalización de las Cumbres es **lograr un equilibrio eficiente entre una agenda acumulativa**, que dé seguimiento a los acuerdos previos, **y una agenda acotada y focalizada** en un tema central, que dirija los esfuerzos adicionales a futuro con acciones específicas.
-  **Un paso indispensable y necesario para una agenda acumulativa es la modernización del funcionamiento de la actual arquitectura institucional con la que ya cuenta la CAM.** Si bien el diseño institucional contempla instancias de seguimiento como el Grupo de Revisión de la Implementación de las Cumbres (GRIC), Grupo de Trabajo Conjunto de Cumbres (GTCC) y el Sistema de Seguimiento de las Cumbres de las Américas (Sisca), hoy día es difícil saber con precisión cuál es el estado de los avances y compromisos que se acordaron en las distintas Cumbres. **Es necesario desarrollar una plataforma, una base de datos y un sistema estandarizado, abierto y accesible a todo tipo de usuarios, con fines de evaluación, monitoreo e investigación.** De esta forma, se elevarían los costos de reputación en los que incurren los gobiernos al asumir compromisos de “papel” que se quedan en lo declarativo. Además, se contaría con una memoria institucional de la que pueden abreviar todos los actores con la intención de darle estabilidad a los compromisos que asumen los Estados, más allá de cambios en las administraciones o coaliciones gubernamentales.
-  **Otra avenida a explorar es pensar cómo la CAM y otros espacios de interlocución interamericana pueden impulsar y contribuir a la gobernanza global.** A lo largo de las últimas décadas, hemos presenciado una clara dilución de los liderazgos internacionales que torna más compleja que antes la toma de decisiones en el plano global. La pérdida de credibilidad de los actores políticos y de los gobiernos sin duda ha contribuido a esta situación, lo mismo que la multipolaridad en ascenso tanto en el Norte desarrollado como en el Sur global. **La transición hacia un mundo multipolar significa retos y oportunidades.** Por un lado, las reglas están siendo desafiadas y en proceso de reforma y, por el otro, se abren espacios para impulsar propuestas colectivas en aquellos asuntos de mayor interés para la región.
-  Una gobernanza global y regional basada en un orden hegemónico es cosa del pasado. Los liderazgos ya no dependen sólo del poderío económico y militar, sino de la capacidad de formar coaliciones temáticas y normativas, que devienen de atributos de poder blando como la persuasión, las ideas innovadoras, la construcción de redes, la intermediación de intereses, la definición de agendas y la comunicación. **Hay que mover a las Américas hacia un sistema de (co)liderazgos o liderazgos colectivos que articulen propuestas en los temas de la mano de la academia, la sociedad civil, activistas, el sector privado y otros actores no gubernamentales.** Sólo por mencionar algunas posibilidades, Brasil, Colombia y Chile podrían liderar la concertación regional en asuntos ambientales; México, Guatemala y Honduras podrían hacerlo en temas migratorios; Argentina, Bolivia, Perú y Ecuador en temas de regulación y gobernanza de la explotación de gas no convencional y minerales raros, como el litio; Canadá, Estados Unidos y Uruguay podrían hacerlo en materia de transición energética.

 A pesar del clima de desilusión en torno a la integración y cooperación interamericana, la coyuntura actual de polícrisis puede generar incentivos, por necesidad, para encontrar temas –salud, derechos de minorías, protección de migrantes, asistencia humanitaria– en los que existan consensos mínimos a escala continental. **De esta manera, puede establecerse un piso básico de acuerdos a partir del cual podemos construir acciones coordinadas.**

 Haciendo un balance, podemos afirmar que, si bien reconocemos las Cumbres como un espacio insustituible en términos de diálogo y oportunidad de concertación entre mandatarios del continente, de su revisión minuciosa se desprenden múltiples áreas de oportunidad que pueden y deben aprovecharse. Nuestra principal recomendación es no esperar a la siguiente Cumbre para abordar los retos y oportunidades que surgen del presente reporte. **Hay que actuar ya y juntos.**

BIBLIOGRAFÍA

- “42 U.S. Code § 265 - Suspension of entries and imports from designated places to prevent spread of communicable diseases”, Cornell Law School, <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/42/265>
- Acevedo, I., I. Flores, M. Székely y P. Zoido, *¿Qué ha sucedido con la educación en América Latina durante la pandemia?*, Notas técnicas del BID, 2447, 2022.
- Acosta, Diego y Jeremy Harris, *Regímenes de política migratoria en América Latina y el Caribe: inmigración, libre movilidad regional, refugio y nacionalidad*, Serie de Gobernanza de la Movilidad Humana, Banco Interamericano de Desarrollo, 2022, <https://publications.iadb.org/publications/spanish/viewer/Regimenes-de-politica-migratoria-en-America-Latina-y-el-Caribe-inmigracion-libre-movilidad-regional-refugio-y-nacionalidad.pdf>
- Almond, R.E.A., M. Grooten y T. Petersen (eds.), *Living Planet Report 2020 - Bending the curve of biodiversity loss*, World Wildlife Fund (WWF), Gland, Suiza, 2020.
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), *Informe global 2020*, 2020, <https://www.acnur.org/6178a8114>
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), *Informe de tendencias globales. Desplazamiento forzado en 2021, 2022*, https://www.acnur.org/publications/pub_inf/62aa717288e/tendencias-globales-de-acnur-2021.html
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), *Informe semestral de tendencias 2022*, 2022, <https://www.acnur.org/63dad8bb4>
- Amor Mottley, Mia, primera ministra de Barbados, Sesión Plenaria de la IX Cumbre de las Américas, 8 al 10 de junio de 2022, Organización de Estados Americanos (OEA) y Secretaría de la Novena Cumbre de las Américas, <https://pmo.gov.bb/2022/06/11/transcript-statement-at-the-ix-summit-of-the-americas/>
- AR5 Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), *Climate change 2014: Synthesis report- Contribution of Working Groups I, II and III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/05/SYR_AR5_FINAL_full_wcover.pdf
- Arriagada, I. (ed.), “Familias y políticas públicas en América Latina: una historia de desencuentros”, Santiago de Chile, Cepal, 2007, https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2504/S0700488_es.pdf
- Banco Mundial, “Población urbana” (% del total), Naciones Unidas, perspectivas de la urbanización mundial, <https://datos.bancomundial.org/indicador/SP.URB.TOTL.IN.ZS>
- Banco Mundial, *Actuemos ya para proteger el capital humano de nuestros niños. Los costos y la respuesta ante el impacto del COVID-19 en el sector educativo en América Latina*, Washington, Banco Mundial, 2021.
- Banco Mundial, *Dos años después. Salvando a una generación*, Banco Mundial, UNICEF, UNESCO, 2022, p. 17, <https://documents1.worldbank.org/curated/en/099519106222227657/pdf/IDU0ee485f500c82d042e60a8a80732ab3beacab.pdf>
- Banco Mundial, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), “Recuperación desigual en América Latina y el Caribe: ¿se están quedando atrás las mujeres?”, Banco Mundial, PNUD, 2022, <https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2022-08/undp-rblac-gender-esp.pdf>

- Boric Font, Gabriel, presidente de la República de Chile, Sesión Plenaria de la IX Cumbre de las Américas, 8 al 10 de junio de 2022, Organización de Estados Americanos (OEA) y Secretaría de la Novena Cumbre de las Américas, http://summit-americas.org/documentos_oficiales_ixsummit/discursos/Chile%20-%20palabras%20del%20Presidente%20ESP.pdf
- Briceño, John, primer ministro de Belice, Sesión Plenaria de la IX Cumbre de las Américas, 8 al 10 de junio de 2022, Organización de Estados Americanos (OEA) y Secretaría de la Novena Cumbre de las Américas, http://summit-americas.org/documentos_oficiales_ixsummit/discursos/Belize%20-%20palabras%20del%20Primer%20Ministro%20ENG.pdf
- British Petroleum (BP), Statistical Review of World Energy, junio de 2022, <http://www.bp.com/statisticalreview>
- Brumat, Leiza, “¿Un pacto migratorio para las Américas elaborado por Estados Unidos?”, *Latinoamérica 21*, 12 de julio 12 de 2022, <https://latinoamerica21.com/es/un-pacto-migratorio-para-las-americas-elaborado-por-estados-unidos/>
- Canales, A., “La desigualdad social frente al covid-19 en el Área Metropolitana de Santiago (Chile)”, *Notas de Población*, 111, 2020, pp. 13-42
- Caro Tapia, D., “Las víctimas del calentamiento global no han oído hablar del cambio climático”, *Latinoamérica 21*, 2022, <https://latinoamerica21.com/es/las-victimas-del-calentamiento-global-no-han-oido-hablar-de-cambio-climatico/>
- Carreras, Miguel, Giancarlo Visconti y Igor Acácio, “The Trump Election and Attitudes toward the United States in Latin America Get access Arrow”, *Public Opinion Quarterly*, 85 (4), invierno de 2021, pp. 1092-1102.
- CEAR-Euskadi, *Desplazamientos forzados: los Derechos Humanos desde la perspectiva del Derecho de Asilo. Reivindicaciones y propuestas de cambio*, Bilbao, Comisión de Ayuda al Refugiado en Euskadi, 2010.
- Cerruti, Marcela, *Cinco rasgos destacados de la migración intrarregional en América del Sur. Estadísticas de la inmigración y emigración*, OIM Portal de datos sobre migración, 13 de abril de 2020, <https://www.migrationdataportal.org/es/blog/5-rasgos-destacados-de-la-migracion-intra-regional-en-america-del-sur>
- Chancel, L., T. Piketty, E. Saez, G. Zucman et al., *World Inequality Report 2022*, World Inequality Lab, 2022, https://wir2022.wid.world/www-site/uploads/2022/03/0098-21_WIL_RIM_RAPPORT_A4.pdf
- Chauvin, J. P., A. Fowler, N. L. Herrera, *The Younger Age Profile of COVID-19 Deaths in Developing Countries, 2020*, Inter-American Development Bank (IDB), 2020, <http://dx.doi.org/10.18235/0002879>
- Climate Watch, *Historical GHG Emissions*, https://www.climatewatchdata.org/ghg-emissions?end_year=2019&start_year=1990
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), *Primer informe regional sobre la implementación del Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo (LC/CRPD.3/6)*, Santiago, 2019, https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44457/S1801012_es.pdf?sequence=6&isAllowed=y
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), *Panorama social de América Latina 2020*, Santiago de Chile, Cepal, 2021
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), Organización Internacional del Trabajo (OIT), *Los salarios reales durante la pandemia: evolución y desafíos*, Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe, núm. 26 (LC/TS.2022/71), Santiago, 2022.

- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), Resolución 4/19 - Principios Interamericanos sobre los Derechos Humanos de Todas las Personas Migrantes, Refugiadas, Apátridas y las Víctimas de la Trata de Personas, 7 de diciembre de 2019, <https://reliefweb.int/report/world/>
- Consenso de Brasilia, XI Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, Brasil, 13 al 16 de julio de 2010, https://www.cepal.org/notas/66/documentos/ConsensoBrasilia_ESP.pdf
- Consenso de Quito, Décima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, Quito, Ecuador, 6 al 9 de agosto de 2007, DSC/1, <https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/consensodequito.pdf>
- Davis, Philip, primer ministro y ministro de Hacienda del Commonwealth de las Bahamas, Sesión Plenaria de la IX Cumbre de las Américas, 8 al 10 de junio de 2022, Organización de Estados Americanos (OEA) y Secretaría de la Novena Cumbre de las Américas, http://summit-americas.org/documentos_oficiales_ixsummit/discursos/The%20Bahamas%20-%20palabras%20del%20Primer%20Ministro%20y%20Ministro%20de%20Finanzas%20ESP.pdf
- Debandi, Natalia, Julieta Nicolao y Ana Paula Penchaszadeh (coords.), *Anuario estadístico migratorio de la Argentina 2020*, Buenos Aires, Conicet, 2021.
- “Declaración Conjunta sobre Américas por la Protección del Océano” durante la IX Cumbre de las Américas, 9 de junio de 2022, <https://acuerdochilecanada.mma.gob.cl/wp-content/uploads/2022/06/DECLARACION-CONJUNTA-SOBRE-AMERICAS-POR-LA-PROTECCION-DEL-OCEANO.pdf>
- Duque Márquez, Iván, presidente de Colombia, Sesión Plenaria de la IX Cumbre de las Américas, 8 al 10 de junio de 2022, Organización de Estados Americanos (OEA) y Secretaría de la Novena Cumbre de las Américas, http://summit-americas.org/documentos_oficiales_ixsummit/discursos/Colombia%20-%20palabras%20del%20Presidente%20ESP.pdf
- Ebrard, Marcelo, secretario de Relaciones Exteriores, Reunión Plenaria de la IX Cumbre de las Américas, 10 de junio de 2022, Organización de Estados Americanos (OEA) y Secretaría de la Novena Cumbre de las Américas, <https://www.gob.mx/sre/documentos/ix-cumbre-de-las-americas>
- Edwards, G. y J. T. Roberts, *A fragmented continent: Latin America and the global politics of climate change*, Boston, MIT Press, 2015.
- Fernández, Alberto, presidente de la República Argentina, Sesión Plenaria de la IX Cumbre de las Américas, 8 al 10 de junio de 2022, Organización de Estados Americanos (OEA) y Secretaría de la Novena Cumbre de las Américas, http://summit-americas.org/documentos_oficiales_ixsummit/discursos/Argentina%20-%20palabras%20del%20Presidente%20ESP.pdf
- Ferreira, F., J. Messina, J. Rigolini, L. López Calva, M. Lugo y R. Vakis, *La movilidad económica y el crecimiento de la clase media en América Latina*, Washington, Banco Mundial, <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/11858/9780821397527.pdf>
- Food and Agriculture Organization (FAO), Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), Organización Mundial de la Salud (OMS), Programa Mundial de Alimentos (PMA) y United Nations International Children’s Emergency Fund (UNICEF), *El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo 2022. Adaptación de las políticas alimentarias y agrícolas para hacer las dietas saludables más asequibles*, Roma, FAO, 2022, <https://doi.org/10.4060/cc0639es>
- Foro Económico Mundial, *Global Gender Gap Report 2022*, 2022, <https://www.weforum.org/reports/global-gender-gap-report-2022/>
- Franchini, M., “Climate Change Politics in Latin America and the Caribbean”, en M. Franchini, *Oxford Research Encyclopedia of Politics*, Oxford University Press, 2021, <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.1691>

- Franchini, M., A. C. Mauad y E. Viola, “De Lula a Bolsonaro: Una década de degradación de la gobernanza climática en Brasil”, *Análisis Político*, 33 (99), 2020, pp. 81-100, <https://doi.org/10.15446/anpol.v33n99.90969>
- Gandini, Luciana, “Caravanas migrantes: de respuestas institucionales diferenciadas a la reorientación de la política migratoria”, *REMHU: Revista Interdisciplinaria da Mobilidade Humana*, 28, 2020, pp. 51-69.
- Garay, C., *Social Policy Expansion in Latin America*, Cambridge, University Press, 2014.
- García Bernal, N., Matriz Energética de Chile, Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, Asesoría Técnica Parlamentaria, septiembre de 2021, https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/32492/1/BCN_Matriz_energetica_electrica_en_Chile.pdf
- García Jaramillo, S., *COVID-19 y educación primaria y secundaria: repercusiones de la crisis e implicaciones de política pública para América Latina y el Caribe*, Serie de Documentos de Política Pública núm. 20, PNUD, 2020, <https://www.unicef.org/lac/media/16851/file/CD19-PDS-Number-19-UNICEF-Educacion-ES.pdf>
- Gedan, Benjamin, “In Latin America, U.S. Popularity Is Already Bouncing Back”, *Foreign Policy*, 19 de febrero de 2021, <https://foreignpolicy.com/2021/02/19/latin-america-united-states-diplomacy-regional-cooperation/>
- Global Detention Project, “Newsletter: migrant detention, never in the best interest of children”, 2018, <https://www.globaldetentionproject.org/immigration-detention-never-best-interests-children>
- Global Detention Project, *Global Detention Project Annual Report*, 2020, <https://www.globaldetentionproject.org/global-detention-project-annual-report-2020>
- Gobierno de Estados Unidos, Departamento de Estado, “Declaración de Los Ángeles sobre Migración y Protección Medidas del Gobierno de EE. UU. y de socios extranjeros”, hoja informativa, 10 de junio de 2022, <https://www.state.gov/translations/spanish/declaracion-de-los-angeles-sobre-migracion-y-proteccion/#:~:text=Estamos%20decididos%20a%20proteger%20la,derechos%20humanos%20y%20libertades%20fundamentales>
- Gobierno de Estados Unidos, Departamento de Estado, Declaración Conjunta de Exportadores Agrícolas en la Cumbre de las Américas, 13 de junio de 2022, <https://www.state.gov/translations/spanish/declaracion-conjunta-de-exportadores-agricolas-en-la-cumbre-de-las-americas/>
- Gobierno de Estados Unidos, Foreign Assistance, <https://www.foreignassistance.gov/>
- Gobierno de Estados Unidos, u.s. Customs and Border Protection (CBP), “Southwest Land Border Encounters”, <https://www.cbp.gov/document/stats/southwest-land-border-encounters>
- Gobierno de Estados Unidos, U.S. Department of State, “First Cities Summit of the Americas to Be Held April 26-28, 2023 in Denver” (nota de prensa), 12 de agosto de 2022, <https://www.state.gov/first-cities-summit-of-the-americas-to-be-held-april-26-28-2023-in-denver/>
- González, Guadalupe, Mónica Hirst, Carlos Luján, Carlos Romero y Juan Gabriel Tokatlian, “Coyuntura crítica, transición de poder y vaciamiento latinoamericano”, *Nueva Sociedad*, núm. 291, febrero de 2021, <https://nuso.org/articulo/coyuntura-critica-transicion-de-poder-y-vaciamiento-latinoamericano/>
- Hernández Bringas, H., “COVID-19 en México: un perfil sociodemográfico”, *Notas de Población*, 111, 2020, pp. 105-132, <http://hdl.handle.net/11362/46557>
- Hines, Ali, “Una década de resistencia”, *Global Witness*, 2022, <https://www.globalwitness.org/es/decade-defiance-es/>

- Hochstetler, Kathryn, "Latin America in global environmental governance", en Jorge I. Domínguez y Ana Covarrubias (eds.), *Routledge Handbook of Latin America in the World*, Nueva York, Routledge, 2015.
- Horowitz, J., R. Igielnik y R. Kochhar, "Most Americans Say There Is Too Much Economic Inequality in the U.S., but Fewer Than Half Call It a Top Priority", Pew Research Center, 2020, <https://www.pewresearch.org/social-trends/2020/01/09/most-americans-say-there-is-too-much-economic-inequality-in-the-u-s-but-fewer-than-half-call-it-a-top-priority/>
- Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais de Brasil, "Monitoramento do Desmatamento da Floresta Amazônica Brasileira por Satélite", <http://www.obt.inpe.br/OBT/assuntos/programas/amazonia/prodes>
- Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), *AR4 Climate Change 2007: Synthesis Report*, 2007, <https://www.ipcc.ch/report/ar4/syr/>
- International Rescue Committee (IRC), "IRC data shows an increase in reports of gender-based violence across Latin America", comunicado de prensa, Nueva York, 2020, <https://www.rescue.org/press-release/irc-data-shows-increase-reports-gender-based-violence-across-latin-america>
- International Rescue Committee (IRC), *A fractured Response: Policy recommendations to strengthen Regional Collaboration on Migrations in the Americas*, 2022, <https://www.rescue.org/sites/default/files/document/6810/afacturedresponsepolicyrecommendationstostrengthenregionalcollaborationonmigrationintheamericas.pdf>
- Isacson, Adam, "Tres consecuencias de mantener el Título 42 [en la frontera entre México y Estados Unidos]", WOLA, Incidencia a favor de los derechos humanos en las Américas, 23 de mayo de 2022, <https://www.wola.org/es/analisis/tres-consecuencias-de-mantener-el-titulo-42-en-la-frontera-entre-mexico-y-estados-unidos/>
- Jones, Nicholas *et al.*, "Census Illuminates Racial and Ethnic Composition of the Country", 12 de agosto de 2021, United States Census Bureau, <https://www.census.gov/library/stories/2021/08/improved-race-ethnicity-measures-reveal-united-states-population-much-more-multiracial.html#:~:text=The%20Hispanic%20or%20Latino%20population,origin%20grew%204.3%25%20since%202010>
- Latin American Public Opinion Project (LAPOP), Universidad de Vanderbilt, <https://www.vanderbilt.edu/lapop/>
- Latinobarómetro, <https://www.latinobarometro.org/lat.jsp>
- Lowenthal, Abraham, "De la hegemonía regional a las relaciones bilaterales complejas, Estados Unidos y América Latina a principios del siglo XXI", *Nueva Sociedad*, núm., 206, 2006, pp. 63-77.
- Lupu, Noam, Mariana Rodríguez y Elizabeth J. Zechmeister (eds.), *LAPOP's 2021 AmericasBarometer takes the Pulse of Democracy*, Nashville, LAPOP, 2021, https://www.vanderbilt.edu/lapop/ab2021/2021_LAPOP_AmericasBarometer_2021_Pulse_of_Democracy.pdf
- Maplecroft, Climate Change Vulnerability Index, 2017 y 2018, <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/verisk%20index.pdf>
- Marchionni, Mariana, Pablo Gluzmann, Joaquín Serrano y Monserrat Bustelo, "Participación laboral femenina ¿qué explica las brechas entre países?", Banco Interamericano de Desarrollo (BID) Washington y Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS) Argentina, 2019, <http://dx.doi.org/10.18235/0001512>
- McMann, Jason I., "Measuring Americans' Views on Isolationism, Multilateralism and the Country's Most Pressing Foreign Policy Challenges", *Morning Consult*, 11 de enero de 2023, <https://morningconsult.com/united-states-foreign-policy-tracker/>

- Meyer, Peter J., “Central American Migration: Root Causes and U.S. Policy”, *Congressional Research Service, In Focus*, 12 de diciembre de 2022, <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IF/IF11151>
- Morgenstern, Scott y Asbel Bohigues, “Battling for the Hearts and Minds of Latin Americans: Covariance of Attitudes toward the United States and China”, *Latin American Research Review*, 2021, 56 (2), pp. 280--299.
- Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina (Cepal), Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, <https://oig.cepal.org/es>
- Naciones Unidas, UN Comtrade Database, “Acceso gratuito a datos detallados de comercio global”, <https://comtradeplus.un.org/>
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), *Global Report on Trafficking in Persons*, 2020, <https://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/glotip.html>
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), *Estudio mundial sobre el homicidio 2019*, Viena, 2019, https://www.unodc.org/documents/ropan/2021/HOMICIOS_EN_ESPANOL.pdf
- ONU Mujeres/Cepal, *Hacia la construcción de sistemas integrales de cuidados en América Latina y el Caribe: elementos para su implementación* (LC/TS.2022/26), Santiago de Chile, 2022, pp. 13-15.
- Organización de Estados Americanos (OEA), Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), *Guía práctica. Protección internacional y regularización de la condición legal en el contexto de movimientos mixtos a gran escala en las Américas*, 2022, https://www.oas.org/es/cidh/Publicaciones/2022/guiaPractica_ProteccionInternacional_MovilidadHumana_SPA.pdf
- Organización de Estados Americanos (OEA), Grupo de Trabajo del Comité de Asuntos Jurídicos y Políticos del Consejo Permanente, Programa Interamericano para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos de los Migrantes y sus Familias, AG/RES. 2141 (XXXV-O/05), 7 de junio de 2005, https://www.oas.org/dil/esp/trabajadores_migratorios_programa_interamericano.htm
- Organización Internacional del Trabajo (OIT), *Panorama Laboral 2020. América Latina y el Caribe*, Lima, OIT / Oficina Regional para América Latina y el Caribe, 2020.
- Organización Internacional para las Migraciones (OIM), “2022 duplica el número de migrantes en la peligrosa ruta de la Selva del Darién”, comunicado global, 17 de enero de 2023, <https://www.iom.int/es/news/2022-duplica-el-numero-de-migrantes-en-la-peligrosa-ruta-de-la-selva-del-darién>
- Organización Internacional para las Migraciones (OIM), *Manual de la OIM sobre protección y asistencia para personas migrantes vulnerables a la violencia, la explotación y el abuso*, Ginebra, 2021, <https://publications.iom.int/books/manual-de-la-oim-sobre-proteccion-y-asistencia-para-personas-migrantes-vulnerables-la>
- Organización Internacional para las Migraciones (OIM), *Informe sobre las migraciones en el mundo 2022*, 2022, <https://publications.iom.int/books/informe-sobre-las-migraciones-en-el-mundo-2022>
- Organización Internacional para las Migraciones (OIM), “En 2022, cifra récord de migrantes desaparecidos en el Caribe”, comunicado global, 24 de enero de 2023, <https://www.iom.int/es/news/en-2022-cifra-record-de-migrantes-desaparecidos-en-el-caribe#:~:text=San%20Jos%C3%A9%20E2%80%93%20El%20Proyecto%20Migrantes,el%20Proyecto%20comenz%C3%B3%20en%202014>

- Organización Internacional para las Migraciones (OIM), 50,000 Lives Lost during Migration. Analysis of Missing Migrants Project, Data 2014-2022, Berlín, 2022, <https://missingmigrants.iom.int/sites/g/files/tmzbd1601/files/publication/file/2022%2050k%20deaths.pdf>
- Orozco, Manuel y Matthew Martin, “Family Remittances in 2021. Is Double-Digit Growth the New Normal?”, *The Dialogue*, marzo de 2022, <https://www.thedialogue.org/wp-content/uploads/2022/03/Family-Remittances-in-2021-1.pdf>
- Oung, Katherine, “Who Is Willing to Trade Away Elections for Material Guarantees?”, *Insights Series*, 153, LAPOP, AmericasBarometer y Vanderbilt University, 13 de septiembre de 2022, <https://www.vanderbilt.edu/lapop/insights/IO953en-1.pdf>
- Oxfam, *Las desigualdades matan*, Oxford, Oxfam, 2022, <https://oxfamilibrary.openrepository.com/bitstream/handle/10546/621341/bp-inequality-kills-170122-es.pdf>
- Pateman, C., *The Sexual Contract*, Oxford, Polity Press, 1988.
- Pempel, T.J., “Soft Balancing, Hedging, and Institutional Darwinism: The Economic-Security Nexus and East Asian Regionalism”, *Journal of East Asian Studies*, vol. 10, núm. 2 (mayo-agosto de 2010), pp. 209-238, <http://www.jstor.org/stable/23418821>
- Piacentini, J., H. Frazis, P. B. Meyer, M. Schultz y L. Sveikauskas, “The Impact of COVID-19 on Labor Markets and Inequality”, Working Paper 551, U.S. Department of Labor, U.S. Bureau of Labor Statistics, 2022, <https://www.bls.gov/osmr/research-papers/2022/pdf/ec220060.pdf>
- Piketty, T., *Capital e ideología*, México, Grano de Sal, 2020.
- Pinillos, Gabriela, Claudia Masferrer y Natalia Oropeza, “Desigualdades, migración y fronteras: propuesta de acercamiento multidimensional”, *Notas sobre migración y desigualdades* (Seminario Migración, desigualdad y políticas públicas), núm. 3, 2019, <https://migdep.colmex.mx/publicaciones/desigualdad-migracion-fronteras.pdf>
- Polaris, *La cara latina de la trata y la explotación en Estados Unidos*, Polaris Project, 2020, <https://polarisproject.org/wp-content/uploads/2020/04/La-cara-latina-de-la-trata-y-la-explotacion-CC%81n-en-Estados-Unidos.pdf>
- Portal de datos operativos (ODP), Ukraine Refugee Situation, 7 de febrero de 2023, <https://data.unhcr.org/en/situations/ukraine>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), “El potencial de la migración en América Latina y el Caribe”, blog de Jairo Acuña Alfaro y David Khoudour, 31 de enero de 2020, <https://www.undp.org/es/blog/el-potencial-de-la-migracion-en-america-latina-y-el-caribe#:~:text=El%20panorama%20migratorio%20en%20Am%C3%A9rica,de%20sus%20pa%C3%ADses%20de%20nacimiento>
- R4V Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela, Refugiados y migrantes de Venezuela, 2022, <https://www.r4v.info/es/refugiadosymigrantes> (consulta del 12 de diciembre de 2022).
- Romero, Carlos A., Juan Gabriel Tokatlian, Carlos Luján, Guadalupe González González y Mónica Hirst, “¿Qué se piensa en América Latina sobre la Unión Europea?”, *Nueva Sociedad*, Fundación Friedrich Ebert, Nueva Sociedad y Latinobarómetro, marzo de 2022, <https://nuso.org/articulo/como-AL-ve-a-europa/>
- Ruiz Soto, G. Ariel, “Record-Breaking Migrant Encounters at the U.S.-Mexico Border Overlook the Bigger Story”, *Commentary Migration Policy Institute* (MPI), octubre de 2022, <https://www.migrationpolicy.org/news/2022-record-migrant-encounters-us-mexico-border>

- Savedoff, W., P. Bernal, M. Distrutti, L. Goyeneche y C. Bernal, “Más allá de la normalidad: los desafíos para el sector salud en América Latina y el Caribe que expuso el COVID-19”, nota técnica del BID, 2471, 2022, <http://dx.doi.org/10.18235/0004242>
- Servicio Nacional de Fronteras (Senafrent), Sistema Nacional de Fronteras de Panamá, 2022, <http://www.senafrent.gob.pa>
- Stuenkel, Oliver, “How Biden’s ‘Democracy Summit’ Might Actually Benefit the Americas”, *Americas Quarterly*, 7 de diciembre de 2021, <https://www.americasquarterly.org/article/how-bidens-democracy-summit-might-actually-benefit-the-americas/>
- Stuenkel, Oliver, Shannon K. O’Neil, Andrés Rozental y Juan Battaleme, “A Region Divided: What did the Summit of the Americas Accomplish”, Council of Foreign Relations, Global Memo, 10 de junio de 2022, <https://www.cfr.org/councilofcouncils/global-memos/region-divided-what-did-summit-americas-accomplish>
- Sutter, J., “Opinion: Supreme Court deals a massive blow to the planet”, *CNN*, 1 de julio de 2022, <https://edition.cnn.com/2022/06/30/opinions/scotus-epa-carbon-dioxide-climate-sutter>
- Svampa, M., *Las fronteras del neoextractivismo en América Latina: conflictos socioambientales, giro ecoterritorial y nuevas dependencias*, Guadalajara, Centro María Sibylla Merian de Estudios Latinoamericanos Avanzados (CALAS), 2019.
- The COVID Tracking Project, “The COVID Racial Data Tracker”, <https://covidtracking.com/race>
- United Nations International Children’s Emergency Fund, (UNICEF), *La educación en pausa. Una generación de niñas y niños en América Latina y el Caribe está perdiendo la escolarización debido al COVID-19*, Panamá, UNICEF, 2020, <https://www.unicef.org/lac/educacionenpauza>
- United States Senate, “On the Nomination: Confirmation: Francisco O. Mora, of Florida, to be Permanent Representative of the United States of America to the Organization of American States”, https://www.senate.gov/legislative/LIS/roll_call_lists/vote_menu_117_2.htm (consulta del 14 de diciembre de 2022).
- Walk Free, *The Global Slavery Index 2018*, Walk Free Foundation, 2018, <https://www.globalslaveryindex.org/resources/downloads/>
- Wike, Richard, Janell Fetterolf y Mara Mordecai, “U.S. Image Plummets Internationally as Most Say Country Has Handled Coronavirus Badly”, Pew Research Center, 15 de septiembre de 2020, <https://www.pewresearch.org/global/2020/09/15/us-image-plummets-internationally-as-most-say-country-has-handled-coronavirus-badly/>
- World Economic Forum, “China’s trade with Latin America is bound to keep growing. Here’s why that matters”, 17 de junio de 2021, <https://www.weforum.org/agenda/2021/06/china-trade-latin-america-caribbean/>
- World Integrated Trade Solution (WITS), Estados Unidos, 2020, <https://wits.worldbank.org/> (consulta del 15 de enero de 2023).

Notas

FINANCIAMIENTO DE



FORD
FOUNDATION



Universidad de
los Andes



UNIVERSIDAD
TORCUATO DI TELLA

