



Diálogos con América Latina (2018-2021)

Fundación Carolina y Casa de América

Diálogos con América Latina (2018-2021)

**Fundación Carolina
Casa de América**

Fundación Carolina, septiembre 2021

Fundación Carolina
C/ Serrano Galvache, 26.
Torre Sur, 3ª planta
28071 Madrid - España
www.fundacioncarolina.es
@Red_Carolina

ILUSTRACIÓN DE PORTADA:

Sebastián Guzmán
(exbecario de la Fundación Carolina)

REALIZACIÓN GRÁFICA:

Calamar Edición & Diseño

ISBN: 978-84-09-32933-5

Depósito Legal: M-23590-2021

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

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



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

Índice

Prólogo	7
<i>Juan Pablo de Laiglesia</i>	
1. Latinoamérica hoy: ¿dónde estamos?	11
2. Presentación de la XXVI Cumbre Iberoamericana de jefes de Estado y de Gobierno	19
3. Democracia y constitucionalismo en América Latina	25
4. Trabajo decente y diálogo social	33
5. Lengua y cultura en español: retos para su internacionalización	39
6. Igualdad de género y Agenda 2030 en Iberoamérica	47
7. América Latina en un orden mundial en crisis	53
8. Hacer frente a la violencia y a la inseguridad ciudadana en América Latina y el Caribe	61
9. Desplazamientos y migraciones en América Latina y el Caribe	67
10. Universidad, ciencia y conocimiento en tiempos de pandemia: perspectivas iberoamericanas	77
11. Derechos humanos en América Latina: un balance tras la pandemia	85

12. De la COVID-19 a la Agenda 2030 en América Latina: políticas públicas para una recuperación sostenible	95
13. Vacunas: universalidad, equidad y cooperación eficaz. Retos para América Latina	101
14. 30 años de Cumbres Iberoamericanas	107
Listado de ponentes	115
Galería de fotografías	121

Prólogo

*Juan Pablo de Laiglesia**

Multiplicar los lugares de encuentro, diálogo y reflexión entre las y los iberoamericanos sobre los temas que les afectan, ha sido siempre una gran preocupación y un deseo de la familia iberoamericana en su conjunto, pero especialmente de quienes han tenido y tienen responsabilidades institucionales, políticas o económicas en el desarrollo de las relaciones de la Comunidad Iberoamericana de Naciones, así como de quienes juegan un papel acelerador o movilizador en nuestras sociedades hermanas en los ámbitos sociales o académicos. Tenemos una insaciable hambre de diálogo, de intercambiar ideas, de enriquecernos mutuamente con las reflexiones ajenas, en definitiva, de conocernos mejor.

Este ha sido un objetivo permanente de la política iberoamericana de España desde hace mucho tiempo, al servicio del cual se han creado instituciones, se han promovido iniciativas, se han creado foros y plataformas que constituyen hoy un tupido entramado de conexiones personales, políticas, académicas e institucionales de una densidad y riqueza incomparables con las que podemos encontrar en colectivos de otras latitudes y culturas.

Y ha sido ese mucho hablar para conocernos mejor lo que ha ido fortaleciendo y dando forma al sentimiento de comunidad unida en el respeto y el reconocimiento a la diversidad en torno al que se construye día a día la Comunidad Iberoamericana de Naciones, capaz de subrayar lo que compartimos sin menospreciar lo que nos distingue.

* Diplomático español. Fue secretario general y director de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (2004-2009), y secretario de Estado para Iberoamérica en 2010. Entre 2018 y 2020 desempeñó el cargo de secretario de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica y el Caribe. Asimismo, ha sido embajador de España en Guatemala (1988-1992), en México (1992-1995), en Polonia (1998-2003), y ante las Naciones Unidas (2010-2012).

En esa línea de acción, de profundo impacto político, habría que recordar los “Encuentros en la Democracia” organizados por el Instituto de Cooperación Iberoamericana a partir de 1983, que originaron una ola continental a favor de la democracia y el respeto a las libertades, así como la creación de la revista *Pensamiento Iberoamericano* con la que España se sumaba a la reflexión académica de excelencia sobre las cuestiones latinoamericanas, o la creación del mecanismo de las Cumbres Iberoamericanas con su especial cuidado en preservar un espacio de diálogo franco y sin agenda entre los líderes iberoamericanos. También la iniciativa de la Fundación Unión Europa-América Latina, que cristalizó en 2010, añadió la participación de la sociedad civil al diálogo político, económico y de cooperación entre Europa y América Latina. Hablar más, conocernos mejor.

Ese mismo espíritu es el que animó al ministro de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, Josep Borrell, en octubre de 2018 a impulsar la iniciativa de los “Diálogos con América Latina”, nacidos de la colaboración de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica y el Caribe, la Fundación Carolina y Casa de América. Los Diálogos pretendían abrir un espacio regular de reflexión libre, franca, directa y sincera sobre los asuntos prioritarios de la agenda iberoamericana, con el valor añadido de la participación de representantes gubernamentales de países iberoamericanos junto a expertos reconocidos de la academia y las organizaciones internacionales para actualizar el mejor conocimiento de los retos y oportunidades de la región. Estos Diálogos siempre contaron con el apoyo del ministro Borrell que moderó personalmente la tercera sesión, celebrada en diciembre de 2018, sobre “Democracia y constitucionalismo en América Latina”.

Los 14 Diálogos, cuyas relatorías publica ahora la Fundación Carolina, han abordado cuestiones tan urgentes, importantes y dispares como la institucionalidad democrática, la violencia, el trabajo decente, la igualdad de género, las migraciones, la inserción de América Latina en un orden mundial en crisis, la situación de los derechos humanos, la ciencia, la cultura, las Cumbres Iberoamericanas o el impacto de la pandemia en el desarrollo de la región. Todos ellos han aportado importantes dosis de información contrastada, reflexión serena y profunda, y no pocas claves para interpretar mejor la cambiante y huidiza realidad, lo que hace de este recopilatorio una utilísima y actualizada guía del estado de la cuestión de los temas abordados.

Y es muy gratificante saber que las tres instituciones que respaldan y organizan esta iniciativa proyectan continuar este magnífico ejercicio de diálogo y

reflexión compartida. Yo querría aprovechar para, desde aquí, animarles a perseverar. El libro que ahora se publica demuestra con creces la utilidad y la oportunidad del nuevo espacio de encuentro y diálogo. La pandemia, afortunadamente en retroceso cuando escribo estas líneas, nos deja por ahora un número nada despreciable de viejos problemas sin resolver y nuevas aristas y rupturas que afectan a nuestra convivencia y requieren la revisión de las antiguas terapias y políticas. Si ya era difícil la financiación de políticas públicas, ¿qué vamos a hacer ahora para frenar la escalada de la desigualdad? ¿Cómo preservar el respeto a las diferencias en un contexto más cerrado, con mayores tensiones nacionalistas, y más necesitado que nunca, al tiempo, de la cooperación y el diálogo políticos? ¿Cómo recuperar en una región polarizada el diálogo constructivo y la acción concertada para la provisión de bienes globales? ¿Cómo salir, en definitiva, mejores de la terrible prueba a la que la pandemia ha sometido a todos los países de la comunidad iberoamericana?

Espero, deseo y confío que el Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, junto a la Fundación Carolina y con el concurso de Casa de América, continúen mimando, como han hecho hasta ahora, este lugar de encuentro, reflexión y propuesta que han sido los “Diálogos con América Latina”, en beneficio del mejor conocimiento mutuo y del fortalecimiento de la Comunidad de Iberoamericana de Naciones a la que todos pertenecemos.

Madrid, julio de 2021

1. Latinoamérica hoy: ¿dónde estamos?

La Fundación Carolina, junto con Casa de América y el respaldo de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica y el Caribe (SECIPIC), ha puesto en marcha el ciclo de seminarios públicos “Diálogos con América Latina”. Los encuentros reúnen a diversas personalidades de la función pública y de la academia en un formato de debate y reflexión que sirve para actualizar, de forma periódica, el conocimiento de los temas más acuciantes de la región y adelanta las prioridades que definen el futuro de la agenda pública latinoamericana.

La primera sesión, cuyos contenidos refleja la siguiente relatoría, se celebró en Madrid el lunes 15 de octubre de 2018 y planteó una panorámica genérica, con el título: “Latinoamérica hoy, ¿dónde estamos?”. Bajo la moderación del secretario de Estado de la SECIPIC, Juan Pablo de Laiglesia, el seminario contó con la participación de Esther del Campo, catedrática y decana de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid, Angel Melguizo, director de la Unidad de América Latina de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y Josette Altmann, secretaria general de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). En su intervención inicial, Juan Pablo de Laiglesia apuntó cómo América Latina se encuentra en una situación de transformación e incertidumbre sociopolítica, en consonancia con los cambios acelerados que se están produciendo en el orden global.

Particularmente, la región asiste a un marcado proceso de polarización política que coincide con un aumento de las demandas de las nuevas clases medias, generadas tras el crecimiento experimentado durante la última década. Este panorama influye sobre la estabilidad de las instituciones, muy cuestionadas por la opinión pública, y pone en riesgo la sostenibilidad económica, la disminución de las desigualdades y los avances en el terreno de la integración regional. Con todo, según subrayó de Laiglesia, en virtud de los logros obtenidos —afianzamiento democrático, reducción de la pobreza, desarrollo tecnológico,

etc.—, Latinoamérica está a tiempo de alcanzar las metas definidas por la Agenda 2030. En este sentido, los análisis presentados a continuación por las figuras de la mesa se centraron en el presente y el porvenir inmediato que afronta la región en los planos social, económico e internacional.

El nuevo perfil de las clases medias

Desde un punto de vista social, tal y como apuntó la profesora Esther del Campo, se hace preciso reexaminar el perfil de las capas medias que están protagonizando los cambios en la región. Y es que, a diferencia de lo que sucedió en la década de los años setenta y ochenta, las reivindicaciones no las lidera una clase media vinculada a los objetivos de las élites políticas. Ahora, para empezar, es necesario referirse a las “clases medias” en plural, debido su heterogeneidad interna e incluso a los factores que explican su auge. Ciertamente, según viene acreditando la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, *Panorama social*, 2017)¹, éste ha sido fruto de un ciclo de crecimiento, fundamentado en gran parte en la reprimarización de las economías latinoamericanas y la apertura de sus mercados. Sin embargo, el estudio diferenciado por países demuestra que no cabe subestimar el impacto de las políticas de redistribución y desarrollo social. De ahí que Argentina, Bolivia, El Salvador, Nicaragua, Paraguay y Perú se hayan situado entre los que alcanzaron un mayor crecimiento exponencial en sus niveles de ingreso. En todo caso, las nuevas clases medias presentan unas características distintivas que, de acuerdo con del Campo, conviene delimitar para predecir sus expectativas y qué tipo de medidas pueden reivindicar a futuro. El estudio que codirigió Michael Penfold para la Corporación Andina de Fomento (CAF, Penfold y Rodríguez Guzmán, 2014), pese a su enfoque generalista, resulta ilustrativo, por cuanto además combina su análisis con los resultados arrojados por la Encuesta Mundial de Valores². De este modo los rasgos identificados fueron los siguientes:

1. Moderación ideológica, en un nivel mayor que el registrado en otras partes del mundo. A ello se agrega el temor de las clases medias a que el futuro pueda suponer una reversión de los logros alcanzados.

¹ Los informes *Panorama Social de América Latina* se publican anualmente por la División de Desarrollo Social y la División de Estadísticas de la CEPAL

² Programa de investigación, dirigido por el politólogo Ronald Inglehart, que recopila datos a escala mundial acerca de los valores y opiniones de la población (<http://www.worldvaluessurvey.org>).

2. Baja confianza en las instituciones, realidad que se extiende a todas las clases medias del resto del mundo. Al margen del estudio de Penfold, esta desconfianza aparece en la región como una tendencia plasmada anualmente en los estudios del Latinobarómetro, pero que no cabe confundir con una desafección hacia la democracia: la crítica apunta al funcionamiento del sistema político y a la percepción de que los gobiernos benefician a una minoría.

3. Nivel reducido de capital social. Esta variable, crucial para establecer relaciones de confianza recíproca, consolidar el respeto a unas reglas comunes y articular mecanismos de acción colectiva, queda en la región en un índice exiguo para consolidar democracia e institucionalidad.

4. Escaso activismo político y social, dato que explica la actitud reactiva de las clases medias ante la aparición de dificultades.

5. Baja orientación positiva ante el mercado, menor en este caso de la que se expresa en otras partes del mundo. Ahora bien, del Campo apuntó que aquí —al igual que en el resto de los rasgos— es pertinente contrastar la conclusión con estudios diferenciados por naciones. Así, en efecto, se deduce de los trabajos de Liliana de Riz sobre las clases medias emergentes y vulnerables en Argentina, toda vez que evidencian una división en dos subclases: una que deposita sus esperanzas en el mercado y otra con un nítido perfil asistencialista, cuyas expectativas quedan ligadas a los subsidios estatales.

6. Desigual orientación hacia la protección social. Del mismo modo que en el punto anterior, el análisis por países arroja resultados dispares e incluso motivaciones divergentes sobre las mismas preferencias. Así, como indica el estudio de Penfold, por un lado, “a medida que aumenta la clase social los individuos son más propensos a atribuirse la responsabilidad de proveer bienestar”. Pero, por otro, en países como Chile y Uruguay las clases medias se inclinan hacia una sólida inversión pública en políticas sociales, aun presentando modelos estatales que difieren notablemente.

7. Por último, el estudio revela que las clases medias latinoamericanas se identifican con valores posmaterialistas, lo que no constituye sino una constante a escala global.

De este cuadro se desprende, según del Campo, la recomendación de profundizar en dos líneas programáticas que contribuyan al robustecimiento de las capas medias: i) el refuerzo en acciones redistributivas que suplan la prolongación de medidas asistenciales y políticas públicas focalizadas; y ii) la mejora por parte de los Estados de sus servicios en materia de salud, educación y seguridad social, en línea con las sugerencias de la CEPAL. Ambos aspectos se resumen en la exigencia de ahondar en un fortalecimiento institucional que, asimismo, tenga presente que la crisis de los partidos y organismos tradicionales viene acompañada por el surgimiento de nuevos actores, cuerpos o liderazgos “periféricos”. Estos actores —por lo general, oportunistas políticos, más que populistas— aprovechan la coyuntura de malestar creciente y plantean visiones muy críticas, pero logran aglutinar el desaliento generado en torno a las clases medias. Esto no significa que los avances en renovación administrativa, profesionalización del sector público o descentralización política no hayan jugado un papel muy importante. Es más, los sondeos también reflejan que el acercamiento local de los servicios públicos a la sociedad está siendo muy bien valorado por la ciudadanía. De este modo cabe concluir que la tarea consiste en actualizar las instituciones al compás de unas demandas sociales más sofisticadas.

Los desafíos de la agenda económica

Por su parte, desde un punto de vista económico, Ángel Melguizo, se centró en los riesgos y oportunidades que encara Latinoamérica en un contexto internacional impreciso, con algunos síntomas inquietantes de desaceleración. La volatilidad financiera y la irrupción del proteccionismo —no inédito pero sí ensanchado— amenazan la economía global e impactan igualmente sobre una región que hasta hace poco se vio beneficiada por el precio de las *commodities* y por la penetración comercial y las inversiones y créditos de China. Ante este escenario, América Latina se encuentra en la tesitura de resolver tres retos pendientes.

1. El reto de la productividad. En la actualidad, la situación en relación a Estados Unidos se mantiene en índices similares, cuando no peores, a los que se registraban hace 40 años, hasta el punto de que un trabajador latinoamericano es cuatro veces menos productivo que su homólogo norteamericano. Afrontar esta brecha resulta crucial para que la región salga de la “trampa del ingreso medio”, bloqueada entre la tecnología de los países desarrollados y la mano de

obra de los empobrecidos (Melguizo, Nieto-Parra, Perea y Pérez, 2017). Ahora, según Melguizo, sería el momento de dar el salto, apostando por políticas de innovación y diversificación productiva.

2. El reto de la inclusión social. Latinoamérica ha de solventar la situación de la clase media vulnerable (el 40% de su población), que vive con entre cinco y trece dólares per cápita al día, y se mantiene laboralmente en un sector informal, que hace que más del 60% del mismo carezca de contratos de trabajo regulados. Ello no solo repercute sobre la indefensión social de estas capas, sino que fundamenta su temor de retornar a la pobreza. No obstante “no es normal ser informal”, según ya se subrayaba desde la OCDE hace casi una década (Jütting y Laiglesia, 2009).

3. Por último, la región debe hacer frente al reto institucional. Esta llamada de atención no impide reconocer, enlazando con las palabras de del Campo, los progresos acometidos, que ilustran multitud de ejemplos: los centros de control y gestión de políticas públicas en Perú y Argentina son comparables a los que existen en Europa; los avances en transparencia en Paraguay y República Dominicana han sido notables; la agenda de construcción de competencias y habilidades a futuro de Chile constituyen una referencia internacional y la reforma colombiana en el campo de las telecomunicaciones digitales resulta visionaria. Ahora bien, con todo es imprescindible revertir la inmensa desconfianza de las sociedades hacia los gobiernos, que llega al 80%, y cuenta con un 20% de la población que justifica la evasión de impuestos.

En este sentido, cabe recordar que la protesta y la crítica —como señalaba Hirschman en *Salida, voz y lealtad*—, responde a mayores niveles de exigencia cívica y, por ende, es señal de la prosperidad adquirida. Por tanto, los desafíos institucionales son propios de una región en fase de “desarrollo en transición” previa a su incorporación al grupo de “ingreso alto”. Justamente, el concepto de “desarrollo en transición” implica una exigencia de enfoque multidimensional que, por ejemplo, plantee el estudio de la informalidad laboral no solo bajo una lectura economicista, asociada exclusivamente con el ingreso; incorporar el cariz multidimensional significa introducir al tiempo análisis relativos a la educación, el empleo o la regulación en el tratamiento de los problemas (CEPAL y OCDE, 2018).

A tenor de lo dicho, Melguizo avanzó tres prioridades inmediatas. En primer lugar, es preciso trabajar en una agenda educativa y de capacitación en habili-

dades tecnológicas, como así lo reiteran los informes de la OCDE. A su vez, reforzar la integración económica de la región supondría una garantía de defensa ante lo que pueda deparar el futuro, tanto más cuando el comercio intrarregional se limita a un volumen de entre un 15% y un 20%, casi cuatro veces menos que en los países europeos o asiáticos. Es más, desde el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) se ha argumentado que, caso de que se materialice una “guerra comercial”, el impacto de ésta en la región se reduciría a la mitad si estuviera más integrada (Mesquita Moreira, 2018). La tercera prioridad concierne a la agenda digital, en tanto las posibilidades de hacer frente con éxito a los retos mencionados —en productividad, inclusión y gobernanza— es mucho mayor recurriendo a las nuevas tecnologías. Sin embargo, de momento los datos dejan que desear: el 46% de los ciudadanos latinoamericanos no tiene conexión a internet; solo uno de cada diez tiene acceso a banda ancha y en un país tan significativo como México, todavía una de cada cinco empresas no tiene página web y solo dos de cada diez desarrollan comercio electrónico. Ahora bien, el crecimiento moderado que registra Latinoamérica, aun con márgenes evidentes de mejora, apunta a que la región está en disposición tanto de superar los retos como de asumir las prioridades antedichas.

El (des)bloqueo de la integración

Abundando en la problemática de la integración, la secretaria general de FLACSO, Josette Altmann, evocó la singularidad de la circunstancia histórica que vive la región desde 2016, sumergida en un súper-ciclo electoral que no culminará hasta 2019. En este contexto, los países se han centrado en sus agendas internas, bloqueando en parte los avances de los mecanismos de integración latinoamericana. Bajo esta óptica, y contrastando el presente ciclo con el que se produjo en el año 2006, se aprecia una relevante transformación del mapa político, debido a que el clivaje izquierda/derecha —básico en la década anterior— ha perdido carga explicativa frente a una nueva divisoria de corte social, que opone al establishment frente a quienes desean romper con el statu quo. Dicho desplazamiento da cuenta del fenómeno del “voto castigo” y del rebrote de un populismo a ambos lados del espectro ideológico, redoblado por la expansión de las demandas en seguridad y prestaciones sociales.

Como marco de interpretación, en línea con lo adelantado por del Campo o Melguizo, Altmann acudió a los resultados de las encuestas de opinión, por

cuanto constatan un fuerte descontento popular con el funcionamiento de las instituciones. Así, según cifras del Latinobarómetro, el apoyo a la democracia en la región ha pasado de un 69% en 2012 a un 57,8% en 2017 (Latinobarómetro, 2018). Esta tendencia se correlaciona con la preocupación creciente que genera la corrupción y, en lo que afecta al sistema impositivo, por la percepción de la baja calidad de los servicios públicos, dato que alimenta la sensación de que los Estados mantienen una arquitectura institucional ineficiente.

Todo ello se traduce en las bajas expectativas que concita el reimpulso de los consensos hacia una mayor integración iberoamericana. Organismos como la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) o la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) se encuentran paralizados, y este último incluso mantiene seis representaciones nacionales vacantes, una de las cuales —la colombiana— ha confirmado oficialmente su salida. A este respecto, la influencia de la Unión Europea (UE), socio históricamente crucial en clave estratégica y axiológica, ha perdido peso. Y no solo por dicho debilitamiento o incluso por la desafección del ciudadano latinoamericano común, que no siente que el diálogo birregional surta efectos beneficiosos. La UE ha estado asimismo ausente por sus propios problemas internos, como el Brexit, lo que ha motivado que las prioridades cambien, propiciando —según declaró el secretario de Estado Juan Pablo de Laiglesia— una “re-nacionalización” de sus políticas. Esto sin abundar en el impacto, en términos económicos y culturales, de la aparición de nuevos actores en la región, como China. En todo caso, quizá una de las soluciones para desbloquear los mecanismos de integración latinoamericanos consistiría en desligar su funcionamiento de la fuerte impronta presidencialista que conservan, con el fin de que su evolución no dependa tanto de los ciclos electorales.

Un último apunte en perspectiva internacional se refiere al papel que pueda jugar la Agenda 2030 en tanto plantea un paradigma alternativo, una narrativa universal más cooperativa e inclusiva, que acaso pueda presentarse como un relato que haga frente al desencanto y el auge de los extremismos. En este sentido, se concluyó en la necesidad de crear un nuevo relato, que involucre más a los jóvenes y a las mujeres, y que sea capaz de impulsar un desarrollo constructivo, basado en el conocimiento y la innovación tecnológica, más allá de las agendas tradicionales. Ciertamente, la Agenda 2030 introduce la dificultad de transversalizar las políticas públicas y, en consecuencia, de romper la lógica de “compartimentos estancos” de los departamentos ministeriales, propósito técnicamente costoso. Sin menoscabo de su ambición, el punto de partida radicaría en aquilatar un consenso en torno a la Agenda que vincule a agentes políticos,

sociales y económicos, de manera que ésta perdure al margen de los resultados electorales. El estrechamiento de las relaciones entre América Latina y la UE, como espacios complementarios en su visión de la gobernanza global, será en este punto clave.

Referencias bibliográficas

- CEPAL (2017): *Panorama Social de América Latina 2017*, Santiago de Chile.
- CEPAL y OCDE (2018): *Nuevos desafíos y paradigmas: perspectivas sobre la cooperación internacional para el desarrollo en transición*, Santiago de Chile.
- CORPORACIÓN LATINOBARÓMETRO (2018): *Informe 2017*, Santiago de Chile.
- HIRSCHMAN, ALBERT O. (1970): *Exit, Voice and Loyalty*, Cambridge, Harvard University Press.
- JÜTTING, J. P. y DE LAIGLESIA, J. R. (2009): *Is Informal Normal? Towards more and better jobs in developing countries*, París, OCDE.
- MELGUIZO, A.; NIETO-PARRA, S.; PEREA, J.R. y PÉREZ, J. A. (2017): “No sympathy for the devil! Policy priorities to overcome the middle income trap in Latin America”, *Documento de trabajo* n° 340, París, OCDE.
- MESQUITA MOREIRA, M. (coord.) (2018): *Conectando los puntos: una hoja de ruta para una mejor integración de América Latina y el Caribe*, Washington, DC., BID.
- PENFOLD, M. y RODRÍGUEZ GUZMÁN, G. (2014): “La creciente pero vulnerable clase media de América Latina. Patrones de expansión, valores y preferencias”, CAF - *Serie Políticas Públicas y Transformación Productiva* n° 17, Santiago de Chile.

Relatoría redactada por José Andrés Fernández Leost

2. Presentación de la XXVI Cumbre Iberoamericana de jefes de Estado y de Gobierno

El 8 de noviembre se celebró el segundo seminario del ciclo “Diálogos con América Latina”, organizado por la Fundación Carolina, la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica y Caribe (SECIPIC) y la Casa de América. El encuentro, moderado por el director de la Fundación Carolina, José Antonio Sanahuja, sirvió como “Presentación de la XXVI Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno”, que se celebra los días 15 y 16 de noviembre en Antigua (Guatemala). Contó con la presencia de Mónica Bolaños, coordinadora nacional guatemalteca de la Cumbre; Juan Pablo de Laiglesia, secretario de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica y el Caribe (SECIPIC), y Rebeca Grynspan, secretaria general iberoamericana (SEGIB).

En la presentación del Diálogo, José Antonio Sanahuja señaló que las Cumbres Iberoamericanas son un acontecimiento de singular relevancia para la región, así como para la diplomacia multilateral.

Ante la celebración de su vigesimosexta edición en Antigua (Guatemala) se hace preciso reivindicar su vigencia en tanto preservan una visión de la diplomacia de perfil universalista, donde el acomodo entre la defensa de los intereses nacionales y el fomento de la acción colectiva internacional resulta viable. Bajo este enfoque, destaca el ejercicio de la diplomacia “de cumbres”, las cuales —pese a acarrear ante la opinión pública una imagen de inoperancia— encarnarían en el plano internacional la expresión de lo que Jürgen Habermas denomina “democracia deliberativa”.

En efecto, la única forma de ir construyendo de forma legítima una arquitectura de gobernanza global pasa por establecer acuerdos surgidos del diálogo (el arma diplomática por excelencia): de una conversación que además reconozca la pluralidad y la diversidad de visiones que existen en el plano global,

punto crucial en el presente contexto de repliegue nacionalista, de rechazo al otro, donde proliferan discursos supremacistas, de exclusión y, en definitiva, de puesta en entredicho de las sociedades abiertas. Esta significación —tal y como señaló José Antonio Sanahuja— queda ilustrada en la experiencia de las Cumbres y vuelve a plasmarse con nitidez en el lema de prosperidad, inclusión y sostenibilidad que preside la reunión de 2018, conectándola directamente con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030.

La preparación de la Cumbre

La embajadora Mónica Bolaños tuvo oportunidad de explicar los motivos por los cuales Guatemala, ya desde el año 2015 —cuando el país era aún un candidato a obtener la secretaría pro t mpore— se decant  por este enunciado. La ambición consistió no solo en dotar de continuidad a los compromisos suscritos hacia los ODS por la totalidad de los países en Naciones Unidas, sino en definir unos ejes de actuación que permitiesen su aplicación práctica en el ámbito iberoamericano. Y es que la vocación integral de la Agenda 2030 y su enfoque transversal requieren de instrumentos y mecanismos que faciliten su implementación, tanto en el plano nacional como en el supranacional.

Ce idos al marco iberoamericano, la embajadora Bolaños dio cuenta de los distintos encuentros sectoriales preparatorios, en los cuales se negocian y consensuan los mandatos que se proponen en la Declaración oficial de cada Cumbre. La envergadura del sistema ha cobrado tal dimensión que en la actualidad se celebran hasta treinta y cinco reuniones previas, entre las que se encuentran, por ejemplo, las de los ministerios de Justicia, Cultura, Administración Pública, Trabajo o Educación y Ciencia, además del encuentro empresarial que se realiza inmediatamente antes de las Cumbres.

Ahora bien, en esta ocasión y bajo el impulso de la secretaría pro t mpore se han introducido tres nuevas citas, con vocación de permanencia, que han proporcionado insumos adicionales a la misma: la reunión de altas autoridades de los pueblos indígenas, la conferencia ministerial de Economía y Turismo y el encuentro de centros de pensamiento iberoamericano. Todas estas convocatorias no perdieron la perspectiva de la Agenda 2030, ante todo en lo relativo al debate sobre los nuevos modelos de gobernanza y cohesión social, de educación, conocimiento y cultura y de innovación para transitar hacia fórmulas de producción sostenibles.

Propuestas hacia los ODS

El secretario de Estado de la SECIPIC, Juan Pablo de Laiglesia, se detuvo asimismo en la relevancia de que la Cumbre se ajustase a la letra de los ODS, por cuanto ello manifiesta que la Comunidad Iberoamericana hace suyos tales objetivos y se lanza a proponer medidas concretas de cooperación regional. Su puesta en práctica resulta complicada debido a su imbricación con las políticas públicas de cada rama ministerial, además de por su afán transformador, que supone activar cambios estructurales y de mentalidad profundos. No obstante, de la Cumbre se extraen un conjunto de sugerencias de notable impacto para su consecución. Entre ellas, destacan:

- El propósito de implantar una perspectiva global de desarrollo que construya una arquitectura multidimensional para la cooperación, que rebase los métodos tradicionales de clasificación por países (en particular, el que obedece en exclusiva a la referencia al PIB). En este sentido, ha de tenerse en cuenta la diferencia sustantiva entre las Cumbres que se celebraban hace décadas —marcadas por la división entre donantes y receptores— y el momento actual, en el que una gran parte de los países iberoamericanos se encuentran en un plano de igualdad a la hora de compartir experiencias y trabajar en los ámbitos que fija la Agenda 2030.
- El protagonismo que se otorga a las comunidades indígenas y afrodescendientes en los planes nacionales y regionales de desarrollo. Todos los países se han comprometido a reforzar la participación de estas comunidades en la definición de programas regionales, dando cumplimiento al impulso resolutivo de Guatemala como titular de la secretaría pro t mpore.
- La necesidad de continuar perfeccionando la gobernanza y el fortalecimiento institucional. Este punto expresa una recomendación constante en la historia de la Cumbres, que en esta ocasión adopta un cariz reforzado a la luz del ODS 16 (“Paz, justicia e instituciones sólidas”). Por descontado, una transformación de las políticas públicas tiene que sustentarse en unas instituciones fuertes, pero es pertinente detallar que —por lo que concierne a las zonas en escenarios de posconflicto— la paz y la justicia resultan inviables sin la consolidación de instituciones robustas.
- El impulso al reto de la lucha contra el cambio climático. Sin constituir de por sí un aspecto novedoso —la Red Iberoamericana de Oficinas de Cambio Climático (RIOCC) lleva 15 años trabajando y hay países que han alcanzado logros

sobresalientes, tales como Costa Rica, a punto de conseguir la descarbonización total—, la Cumbre de Antigua concede una relevancia especial a este terreno, incorporando nuevos instrumentos de acción extraídos del primer informe del Observatorio de Cambio Climático de La Rábida.

De acuerdo con estas contribuciones, es preciso señalar que las Cumbres se han articulado desde su inicio, no tanto como un espacio de concertación política, sino primordialmente como un foro de cooperación regional, destinando sus esfuerzos a poner en común aquello que une a la comunidad. De hecho, la primera institución salida del sistema de Cumbres cobró forma de secretaría de cooperación, precedente de la actual SEGIB. Según recordó Juan Pablo de Laiglesia, buena prueba de ello lo muestra igualmente el énfasis que reiteradamente concitan los programas de Cooperación Sur-Sur y Triangulares, que no se abordan en otras reuniones regionales.

Tal institucionalización de la cooperación enlaza con el papel clave que a lo largo de estos años ha asumido España, respaldando de manera significativa programas que aún hoy conservan su carácter prioritario: proyectos de igualdad de género, de apuesta por la digitalización, o de impulso al espacio iberoamericano del conocimiento, que actualmente se gestiona bajo iniciativas de movilidad académica y de talentos. Este campo, por lo demás, prolonga la misma lógica que se articuló durante la pasada década en clave cultural, abriéndose ahora hacia un espacio de ciencia, tecnología e I+D+I que refleja el estado de madurez de las capacidades de trabajo conjunto.

Progresando en comunidad

En consecuencia, la fuerte impronta del respaldo español no ha sido óbice para atestiguar cómo el resto de países iberoamericanos se han ido implicando cada vez más en la definición de la agenda y en la financiación del sistema de Cumbres. Así, no es de extrañar que en el diseño de la Cumbre de Antigua haya habido un grado de participación muy notable, según confirmó en su intervención Rebeca Grynspan. Una mirada retrospectiva permite valorar la relevancia de dicha involucración que también ha supuesto una modulación de la propia naturaleza política de las Cumbres. Y es que, en un principio, cuando nació el sistema a principios de los años noventa, estas consistían básicamente en una reunión de presidentes bajo un perfil de conferencias.

Posteriormente, con la creación de la SEGIB, este formato se institucionalizó, abriéndose a la convocatoria de foros de seguimiento, como los encuentros cívicos y los parlamentarios. Sin embargo, será ya en Veracruz, en el año 2014 cuando cabe afirmar que se produce un salto cualitativo y el espacio de las Cumbres queda plenamente vinculado al concepto de comunidad, actualmente en curso. A este respecto, resultó conveniente pasar desde entonces a un esquema de citas bienales, con un margen de acción suficiente para profundizar en el contenido de los mandatos y poder rendir cuentas satisfactoriamente de las iniciativas ejecutadas.

Pues bien, desde la óptica de Grynspan, tal progresión evolutiva ha sido posible gracias a dos factores. En primer lugar, por el impulso que el sistema ha generado en la apertura de nuevos espacios de asociación complementarios, que han fortalecido la institucionalidad de la región y, a su vez, han apuntalado a las Cumbres como un foro de referencia sólido y estable. Y, en segundo lugar, por el fuerte crecimiento económico que ha experimentado la región, cuadruplicando su PIB desde 1991, lo que ha conllevado la asunción de un mayor compromiso por parte de los países miembros. Así, además de México y España, hasta siete nuevos países (Argentina, Chile, Andorra, Panamá, Colombia, República Dominicana y Uruguay) han contribuido con fondos voluntarios a la cooperación iberoamericana, implicándose en términos de corresponsabilidad con el éxito de las Cumbres.

Como resultado de lo antedicho, la Cumbre de Antigua tiene la virtud de proyectar un acervo que refleja la creciente coordinación multilateral, que se materializa en los avances obtenidos en múltiples sectores: en cambio climático, en empoderamiento económico de las mujeres (erradicando los marcos legales que no favorezcan la equidad), en políticas regionales orientadas a las personas con discapacidad, o en movilidad académica. En este punto, indicó Grynspan, debe resaltarse el papel crucial que compete a las universidades para formular soluciones, innovar y generar conocimientos encaminados a construir un nuevo paradigma de desarrollo.

Al mismo tiempo, la Cumbre afronta la ambición de poner a Iberoamérica en ruta hacia los ODS en un contexto global complejo pero que precisamente por ello interpela a todos los países a reaccionar. Debe tenerse presente que incluso las sociedades más avanzadas se ubican en un escenario de “desarrollo en transición”, toda vez que la Agenda 2030 las obliga a transitar hacia modelos de desarrollo con patrones de producción y consumo más sostenibles, de modo que sin su concurso los ODS no podrán alcanzarse.

En esta línea, el lema de la Cumbre demuestra cómo esta interpelación global ha encontrado eco en América Latina, cuya experiencia en materia de cooperación horizontal puede además resultar muy útil, hasta el punto de que desde otras regiones del mundo se ha incrementado el interés por el aprendizaje acumulado en la región. Posiblemente América Latina pueda, pues, aportar elementos singulares y mecanismos de cooperación derivados de una concepción que desborda la visión norte-sur, por cuanto de lo que se trata no es de formular lo que ha de hacerse —tarea ya definida en los ODS— sino de dar con las herramientas que logren resultados y repercutan positivamente sobre la vida de las personas.

Por último, Rebeca Grynspan ha destacado que en la organización de esta Cumbre los países han estado muy participativos y llegamos con los “deberes” hechos en lo que se refiere a los mandatos anteriores. La XXVI Cumbre Iberoamericana aportará novedades en sus acuerdos, como por ejemplo: i) El Convenio de Movilidad de Talentos y el programa de movilidad y becas SEGIB-Fundación Carolina, enfocado a la igualdad de género en las disciplinas STEM (Ciencias, Tecnología, Ingeniería y Matemáticas), en las que habitualmente hay menos presencia de mujeres; ii) El empoderamiento económico de la mujer: trabajo sobre las normas que obstaculizan el mismo; iii) El Convenio Iberoamericano de Discapacidad de la OISS; o iv) La vinculación de la Agenda 2030, con especial referencia a la cooperación horizontal (Cooperación Sur-Sur y Triangular) y a la ciudadanía. Con ello, las Cumbres Iberoamericanas, que empezaron siendo una mera reunión presidencial, para llegar a ser después una Conferencia, están convirtiéndose ahora en una verdadera Comunidad.

Relatoría redactada por José Andrés Fernández Leost

3. Democracia y constitucionalismo en América Latina

El tercer seminario del ciclo “Diálogos con América Latina” organizado por la Fundación Carolina junto con Casa de América, y celebrado el 18 de diciembre de 2018, se centró en cuestiones de democracia y constitucionalismo en la región. El encuentro contó con la participación de la economista, Marta Lagos, directora ejecutiva del Latinobarómetro, y del politólogo Carlos Closa, profesor de la Escuela de Gobernanza Transnacional del Instituto Universitario Europeo de Florencia. La moderación del debate corrió a cargo del ministro de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, Josep Borrell. El ministro abrió el Seminario enmarcando la reflexión en el contexto de los resultados que ha suministrado el último Latinobarómetro —hecho público en noviembre de 2018³— y valorando el papel que pueden jugar las élites y los agentes internacionales ante el deterioro de la percepción sobre la democracia que se constata en la región. Josep Borrell recordó que, según los datos de la encuesta, solo el 48% de los latinoamericanos afirman preferir la democracia a otras formas de gobierno y que el porcentaje de personas insatisfechas con el funcionamiento de la misma ha pasado del 51% en 2009 al 71% en los últimos 10 años. Tales cifras requieren un análisis profundo sobre sus causas y efectos en un momento en el que el atractivo que suscita el sistema democrático se ve amenazado, y no solo en América Latina, por el auge de modelos políticos alternativos, de corte populista y autoritario.

Los datos del Latinobarómetro

Un buen punto de partida para rastrear los orígenes de la desafección política en la región consiste en recurrir a la serie histórica de sondeos que viene reali-

³ Enlace al Latinobarómetro 2018: <http://www.latinobarometro.org/latNewsShowMore.jsp?ev-YEAR=2018&evMONTH=-1>

zando el Latinobarómetro desde el año 1995. En este sentido, su directora ejecutiva indicó que los datos negativos de respaldo a la democracia no hacen sino consolidar una tendencia que se inició hace casi una década. Fue entonces, a partir de 2010 —tras la crisis desencadenada dos años antes— cuando los latinoamericanos empezaron a manifestar recelos en tanto sus expectativas de protección y movilidad social no se veían satisfechas. Debe tenerse en cuenta que la sociedad latinoamericana había experimentado previamente un ciclo de crecimiento, unido a una ampliación de sus libertades políticas y civiles. No obstante, tales progresos no llegaron a verse acompañados por un afianzamiento de sus garantías sociales, de modo que la desaceleración e incluso —en algunos casos— la recesión económica fue agravando el desajuste entre las demandas de la población y la capacidad de provisión de servicios sociales de los gobiernos. A este descontento se ha agregado la alta percepción sobre la corrupción política, fruto de los numerosos escándalos que han ido saliendo a la luz en el continente.

Cómo recordó Marta Lagos, en la actualidad 19 expresidentes de la región están, o bien presos, o bien siendo investigados, al punto de que algunos han pedido asilo en otros países. Con todo, y al margen de los casos concretos, la constante que se ha reiterado en muchos países ha sido la del intento por parte de los gobernantes de perpetuarse en el poder, modificando si era preciso los mecanismos de limitación de mandatos que paradójicamente ellos mismos habían establecido en el pasado. Estos fenómenos son los que en gran medida explican que, de acuerdo con el Latinobarómetro, el 79% de los latinoamericanos consideren que sus gobiernos trabajan para su propio beneficio en lugar de hacerlo para la mayoría de la sociedad. A su vez, este aspecto plantea el interrogante sobre la responsabilidad de las élites, por cuanto la clase política ha bloqueado su autorrenovación, su revitalización, y no se ha abierto a la incorporación de nuevas generaciones, lastrando en consecuencia su función representativa.

La influencia de las organizaciones internacionales

Antes de entrar en el debate sobre el rol de las élites, el profesor Calos Closa introdujo una reflexión complementaria, en torno al impacto de las organizaciones internacionales y de los procesos de integración sobre la consolidación de los sistemas democráticos. La premisa, que evidencia la experiencia política de las últimas décadas, afirma que la articulación de estructuras de integración supranacionales fortalece el arraigo de instituciones democráticas, como se ha

comprobado tanto en la Unión Europea (UE) como en América Latina. Sin embargo, esta constatación está sometida en la actualidad a la presión de las tendencias iliberales. Por ello, de lo que se trata es de analizar la capacidad de los mecanismos de los que disponen las organizaciones internacionales para evitar el deslizamiento de sus Estados miembro hacia formas no democráticas.

En efecto, la mayor parte de estos organismos —tanto europeos, como africanos o americanos— cuentan con cláusulas de protección de la democracia, que se activan bajo forma de sanciones. En el caso latinoamericano, la primera institución a la que debe hacerse referencia es a la Organización de Estados Americanos (OEA), creada en 1948, cuya cláusula democrática se diseñó en un contexto marcado por la Guerra Fría. Así, en virtud de la influencia de EE.UU., la OEA introdujo un mecanismo de sanción de neto perfil anticomunista que, pese a desaparecer en su versión actualizada en los años noventa, ha hecho que su noción de democracia haya estado —para muchos de sus integrantes— ideológicamente sesgada. Ello en parte menguó la legitimidad institucional de la OEA como organismo verdaderamente eficaz para garantizar la democracia. Las otras dos organizaciones regionales, más recientes, a las que hay que aludir son Mercosur y Unasur, cuyas cláusulas democráticas han estado igualmente cargadas de ideología, siguiendo ambas una evolución similar. Mercosur estableció en un primer momento un mecanismo sancionador vinculado al concepto de democracia en auge en los años noventa, que ligaba liberalismo político con desarrollo económico y apertura comercial. Desde este punto de vista, las infracciones a la democracia procedían ante todo de las amenazas de golpes de Estado de tipo militar. Ahora bien, a partir de los años 2000, cuando la mayoría de los gobiernos de Mercosur giraron hacia la izquierda, se activó un nuevo mecanismo de protección que asimismo respondía a motivaciones de cuño ideológico. La noción de democracia que brotó entonces adoptó un cariz firmemente social, identificando en los grupos de presión, los poderes fácticos y las oligarquías, los elementos que la podían poner en riesgo. Esta oscilación queda plasmada en los tratamientos que, por ejemplo, se dieron a las crisis planteadas en Paraguay, primero ante el intento de golpe de Estado del general Oviedo en 1996 y, en segundo lugar, ante la moción contra el presidente Lugo en 2012. Otra ilustración de este rumbo errático se observa en los cambios de postura ante la deriva del régimen venezolano.

El problema, como señaló Carlos Closa, es que tales variaciones no contribuyen a apuntalar la credibilidad de las organizaciones internacionales, toda vez que la eficacia de las cláusulas de protección parece depender al cabo de quién las invoque y cuándo lo haga. Su interpretación queda al albur de las al-

ternancias que se producen en los gobiernos, en lugar de responder a decisiones consensuadas. Bajo este ángulo, las actuaciones supranacionales corren el peligro de arrastrar un componente intergubernamental que en última instancia se subordina a acuerdos concretos entre los jefes de Estado y de Gobierno. Por ello, con el fin de que no sean percibidas como instrumentos al servicio de quienes ocupan el poder y de que no pierdan legitimidad democrática, estas organizaciones han de abrirse a la sociedad y deben involucrar más activamente a los grupos de oposición. Al mismo tiempo, no hay que perder de vista las limitaciones de que adolecen las capacidades sancionadoras, frente a la mayor funcionalidad que presentan los incentivos, como mecanismos de promoción de la democracia. En paralelo, la gestión de los organismos internacionales ha de lidiar con el debate sobre el intervencionismo, que siempre condiciona su margen de actuación. Ahora bien, según indicó Marta Lagos, la comunidad internacional no puede permitirse ser tibia cuando se registran deficiencias democráticas en los procesos electorales.

Los valores de la democracia

Ciertamente, el propio significado del concepto de democracia ha estado sujeto a controversia. Y posiblemente en América Latina se ha manejado a menudo una noción idealizada del mismo, además de que especialistas y expertos hayan podido pecar de ingenuidad, presuponiendo que la instauración de un sistema democrático implicaría automáticamente la aparición de actitudes democráticas. Además, la clase política ha solido limitar su elogio a la democracia a aquellos momentos en los que ejercían del poder, y la ciudadanía ha tendido a identificarla con el avance de sus derechos. Tales interpretaciones restringen el significado de la democracia y dan a pie a justificar su repudio cuando los grupos políticos se encuentran en la oposición o cuando parte de la sociedad se ve desfavorecida en tiempos de recesión. Por descontado, es imprescindible mantener una mirada crítica hacia los gobiernos democráticos y, en este sentido, que solo el 5% de la población latinoamericana considere que vive en una democracia plena no es una mala noticia. Las complicaciones surgen cuando, junto con ello, aparecen datos que arrojan que el 23% de los paraguayos o el 21% de los chilenos reconocen que su modelo de gobierno preferido es el autoritario.

En el marco de este debate, Carlos Closa recordó que la noción de democracia está basada en dos valores clave: la libertad y la igualdad. La dificultad

principal reside en que, si bien en la mayoría de los sistemas democráticos el valor de la libertad queda en mayor o menor grado garantizado, no ocurre lo mismo con el valor de la igualdad. Y es que la igualdad se puede interpretar bien en un sentido formal —de generación de un entorno institucional que propicie la igualdad de oportunidades— o bien en un sentido más sustantivo, de mejora de las condiciones vitales de las personas. A ello se suma el efecto que introduce el indicador de la “privación relativa” y que apunta al factor de la percepción de la desigualdad. De acuerdo con él, aunque las condiciones de vida mejoran, la insatisfacción de cara al sistema crece si se constata que las condiciones de una pequeña parte de la población crecen aún más. Esta dimensión explica que las democracias más sólidas sean aquellas en las que los niveles de desigualdad son inferiores y donde la percepción de privilegios y de diferencias inaceptables es menor. Todo sistema democrático ha de enfrentarse, por tanto, al reto de equilibrar y dotar de contenido a los valores de la libertad y la igualdad, a partir de políticas públicas que los hagan tangibles. Para ello es clave articular consensos sociales e ideológicos en los que el papel de las élites es muy importante.

¿La traición de las élites?

Uno de los aspectos que más polémica suscita consiste en el grado de responsabilidad que cabe achacar a las élites políticas sobre la desafección ciudadana y no solo por los casos de corrupción que han sacudido a la región. Según apuntó Marta Lagos, América Latina ha carecido de líderes que hayan hecho pedagogía de lo que supone —normativa e institucionalmente— vivir en democracia. De este modo, no sería desatinado interpretar el rechazo que la ciudadanía expresa ante la clase política como un fenómeno correlacionado con su falta de capacidad representativa. De los datos que muestran que la confianza en los parlamentos o en los partidos políticos se sitúa, respectivamente, en porcentajes del 14% y del 10%, no se deduce que los latinoamericanos no sean demócratas; antes bien, tales cifras dan cuenta de cómo las élites se han olvidado del pueblo, aferrándose a sus cargos de poder. En este sentido, los casos de Ecuador y Bolivia resultan sintomáticos, debido a que la misma élite que lideró la transformación del sistema ha sido la que al cabo del tiempo lo ha pervertido, forzando reformas para mantenerse en el poder. De ahí que, según recordó el ministro Borrell, quepa hablar de una especie de “traición de las élites”.

Sin embargo, es conveniente matizar todo tipo de conclusiones taxativas, en tanto las clases políticas están conformadas por personas que proceden de la misma sociedad en la que operan, por lo que comparten el mismo equipamiento de valores y capacidades cognitivas que sus conciudadanos. El argumento de fondo es que las élites no generan unos valores independientes de los valores sociales. A su vez, es necesario subrayar que la solución ante las conductas corruptas debe articularse precisamente desde el nivel gubernamental, diseñando políticas tendentes a corregir las deficiencias del sistema. Según esta línea de argumentación, el profesor Closa presentó las dificultades inherentes a esta problemática por cuanto en gran medida el éxito de las reformas depende del compromiso de unas élites de tipo “heroico”, esto es: de la involucración de personas que renuncian conscientemente a aprovecharse del mismo sistema del que —por formación, experiencia y capacidades— podrían beneficiarse y se sacrifican por su sociedad apelando a unos valores supremos. Las bajas probabilidades de que surjan estos liderazgos heroicos explican, en sentido contrario, la aparición de dirigentes populistas que recurren a una narrativa antagonista. Figuras como Bolsonaro o Trump crecen porque se presentan como vengadores justicieros ante los políticos que no se han conducido heroicamente. No obstante, este tipo de liderazgos corren asimismo el riesgo de resultar fallidos puesto que, en todo caso, los cambios no se logran con medidas extremas, sino que responden a ajustes progresivos, acumulativos, que llevan mucho tiempo, hecho que lógicamente desafía la paciencia de la ciudadanía y de ahí la tensión en la que en la actualidad se desenvuelve la vida política. Una tensión que, por lo demás, parece desbordar los clásicos esquemas ideológicos que nos hablan de ciclos pendulares de derecha y de izquierda.

En el análisis de Marta Lagos la cuestión de las ideologías simboliza una de las grandes cortinas de humo que impide entender la realidad en la región. De nuevo, el dato de partida lo proporciona el Latinobarómetro, que muestra cómo entre el 40% y el 45% de la población de algunos países no se ubica en el espectro izquierda/derecha, dado que su única preocupación es salir del estancamiento en el que se encuentra. Bajo este enfoque, tanto el liderazgo de Bolsonaro, en Brasil, como el de López Obrador, en México, aunque se levanten sobre argumentos opuestos, pueden interpretarse según la misma matriz explicativa. Y es que el escenario en el que se mueven es muy similar y ambos se presentan como *outsiders*: figuras de fuera del establishment que tratan de suplir lo que el sistema no ha podido solventar y afrontan problemas que llevan años instalados en sus países. A su vez, el panorama geopolítico reduce mucho

sus espacios de actuación, toda vez que López Obrador va a heredar un nuevo tratado comercial con EE.UU. y Bolsonaro, aunque preconice un modelo económico ultraliberal, ha de afrontar la negociación de los acuerdos comerciales con la UE, lo que determinará el alcance de sus medidas. Las expectativas sobre grandes modificaciones ideológicas han de ser atemperadas; más aún en un momento en el que la ascendencia de las élites intelectuales y su influencia para modelar los discursos e incidir sobre propuestas de cambios o reformas es decreciente, frente al peso cada vez mayor de las redes sociales.

El impacto del constitucionalismo

Al hilo de las posibilidades de regeneración de los valores sociales, la reflexión debe abrirse a la repercusión de la esfera jurídico-política sobre la calidad del sistema institucional. Diego López Garrido, catedrático de Derecho Constitucional y vicepresidente ejecutivo de la Fundación Alternativas se unió a la conversación recordando la amplitud de las reformas constitucionales instauradas en países como Bolivia, Colombia, México o República Dominicana, dando lugar a lo que se conoce como el neoconstitucionalismo latinoamericano. El calado de estas reformas, activadas para fortalecer la defensa de los derechos fundamentales, se plasma en el establecimiento de un conjunto de garantías jurisdiccionales de los mismos, superior a las que ofrecen las constituciones europeas. Y aunque es cierto que estos avances todavía no se reflejan en la vida civil de la región —como si el mundo jurídico-constitucional fuese por delante del mundo político y social—, acaso este aspecto pueda proporcionar una cierta oportunidad de cambio y saneamiento del sistema. Es posible identificar varios factores que explican por qué los frutos de estas reformas están tardando en aparecer y no llegan a la ciudadanía. Marta Lagos indicó que las estructuras de la administración pública en América Latina siguen siendo débiles, de modo que, aunque las constituciones puedan modificar la configuración del poder de una sociedad, es preciso una burocracia eficaz, que acompañe al ejercicio de los gobiernos para que estos sean capaces de imponer a ley. Sin embargo, el paulatino perfeccionamiento de los sistemas de justicia ofrece, sin duda, lugar para la esperanza. Por otro lado, es necesario señalar que las constituciones no dejan de ser instrumentos en manos de los actores políticos. Así lo subrayó Carlos Closa, y de ahí que constituciones que no son excelentes —como la estadounidense, que lleva funcionando 200 años— puedan propiciar la fluidez de

la vida sociopolítica, mientras que la constitución india —la más larga del mundo— genera complicaciones reiteradas, y no por su propio diseño sino porque los actores políticos no acomodan su pauta de actuación a la norma básica. Con todo, los actores del ámbito jurídico en la región han ido cobrando una relevancia creciente que no cabe minusvalorar. Por ejemplo, el Tribunal Constitucional colombiano ha logrado incrementar su prestigio gracias a un sólido activismo en materia de pluralismo y derechos indígenas. Tampoco hay que olvidar el papel de los jueces en Argentina en el contexto de las investigaciones sobre desapariciones forzadas. Actuaciones como estas dotan al poder judicial de una legitimidad social muy provechosa de cara al robustecimiento del Estado, en tanto los tribunales contactan directamente con las prioridades, intereses y necesidades de la ciudadanía. Y aunque quizá tales progresos no se han implantado de manera sistemática ni de forma extensa, sí que están siendo notables y dan pie al optimismo.

En definitiva, el constitucionalismo establece límites al ejercicio del poder y por ello es una buena herramienta de lucha contra la corrupción. Pero es imprescindible que la norma básica se vea completada por medidas adicionales: de refuerzo de las garantías de independencia del poder judicial; de articulación de instrumentos de escrutinio institucional y monitoreo constante; o de creación —por retomar cuestiones planteadas anteriormente— de mecanismos internacionales de buenas prácticas. A su vez, no resulta inoportuno contemplar la situación latinoamericana retrospectivamente, puesto que, aunque la percepción del presente pueda resultar pesimista, los datos socioeconómicos no respaldan la opinión de que se esté peor que en el pasado. Es preciso, pues, reflexionar sobre la capacidad real de los sistemas políticos para generar los bienes a los que la ciudadanía aspira, teniendo además en cuenta el contexto global de transformación de los sistemas productivos, de disrupción tecnológica, etc. Al mismo tiempo, y aunque siempre es difícil acertar con los diagnósticos, hay que abandonar esa visión sobre el porvenir de la región, que proyecta en ella la misma narración evolutiva e integradora que recorrió Europa. América Latina tiene un camino propio que no repite el pasado y que no emula modelos ya existentes.

Relatoría redactada por José Andrés Fernández Leost

4. Trabajo decente y diálogo social

La cuarta sesión del ciclo “Diálogos con América Latina”, organizado por la Fundación Carolina y celebrado en Casa de América el 19 de febrero de 2019, se centró en el tema del “Trabajo decente y el diálogo social”. La mesa, moderada por Juan Pablo de Laiglesia, secretario de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica y el Caribe (SECIPIC), contó con la participación, como ponentes, de Mario Cimoli, secretario ejecutivo adjunto de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Antonio Baylos, catedrático de Derecho del Trabajo en la Universidad de Castilla-La Mancha, y Gina Riaño, secretaria general de la Organización Iberoamericana de la Seguridad Social (OISS).

Juan Pablo de Laiglesia, en su intervención inicial, enmarcó el debate bajo el octavo Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS 8) de la Agenda 2030, que interpela directamente al “trabajo decente” de acuerdo con una lectura inclusiva del crecimiento económico. En este sentido, también hizo referencia a la histórica colaboración sindical que se ha producido entre España y los países latinoamericanos, bajo el estímulo constante de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y a la destacada cooperación gestada en el seno de la OISS, administrando acuerdos y compromisos en el ámbito del trabajo y de la seguridad social.

A su vez, el SECIPIC citó la reciente publicación, de febrero de 2019, del Panorama social de América Latina de la CEPAL⁴, en la que —aunque se aportan datos esperanzadores— persisten cifras sobre desigualdad y pobreza que subrayan la necesidad de impulsar el gasto social y de afrontar los retos de la inclusión y la autonomía económica. A este respecto, cedió la palabra a Mario Cimoli, para que profundizase en las recomendaciones que presenta el informe.

⁴ CEPAL (2019): *Panorama Social de América Latina 2018*, LC/PUB.2019/3-P, Santiago LC/PUB.2019/3-P, Santiago. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44395/11/S1900051_es.pdf.

Inclusión social y futuro del trabajo

El secretario ejecutivo adjunto de la CEPAL se detuvo, en primer lugar, en describir las tendencias que refleja el Panorama social para pasar, a continuación, a exponer el perfil de las políticas sugeridas. De este modo recordó cómo, en el contexto de un ciclo económico positivo, se ha producido en la región un descenso consistente de la pobreza y una reducción de la desigualdad, tal y como ilustra el mejoramiento del índice Gini (pasando de un 0,54 en 2002 a un 0,46, todavía alto a nivel global pero correcto en perspectiva histórica para la región). Ello, no obstante, no suspende el hecho de que América Latina continúe siendo una región muy desigual y heterogénea en el plano productivo, con un sector informal demasiado elevado. De ahí que la CEPAL, según indicó Cimoli, proponga la mejora de los instrumentos de la política social, ante todo relativos a los derechos laborales, la protección de los grupos más desfavorecidos y el sistema de jubilación. Asimismo, resulta crucial atender en clave económica a las condiciones del mercado en la región, esto es: se requiere sostener un crecimiento inclusivo, pero que impulse al tiempo políticas productivas que permitan expandir el mercado de trabajo.

Para ello es imprescindible interpretar correctamente el nuevo ciclo político en marcha, con el fin de no repetir fórmulas o esquemas de análisis del pasado. No cabe quedarse estancados en la antigua dicotomía ideológica, que enfrenta un modelo más intervencionista ante otro que lo fía todo a la lógica de los mercados. Hay que superar este debate y se hace preciso combinar la calidad de las medidas públicas con una visión del crecimiento que tenga en cuenta nuevas variables. Y es que no se pueden resolver los problemas sociales, de inclusión, de mejora de salarios, etc., sin afrontar las cuestiones que tienen que ver con la realidad de la estructura productiva, en la que han pasado a cobrar mayor protagonismo las tecnologías, los servicios, la innovación o el empuje de las ciudades.

Hay ejemplos concretos que nos dan cuenta de ello: cuando a principios de la década de 2010 México solicitó a la CEPAL su pronóstico sobre la sustitución de los trabajadores en el sector automotor por robots soldadores, entonces se apuntó que ocurriría en el año 2028; sin embargo, este proceso ya se está dando. Otra muestra, esta vez a futuro, la suministra la llegada de la tecnología móvil 5G, cuya implantación va a establecer pautas y protocolos sobre instrumentos y estándares de producción, procesos de distribución, etc., que van a afectar a nivel micro el sistema productivo de un modo que acaso no podamos imaginar.

Los modelos de negocio que se conciben en la actualidad cambian con una rapidez extraordinaria y, en paralelo, no cabe olvidar que el crecimiento supone

la condición necesaria para que puedan generarse herramientas institucionales dirigidas a integrar a los sectores más rezagados en el proceso productivo. Ello obliga a adoptar una mirada flexible, que sea consciente de las modificaciones que se están gestando en las bases del sistema. Se trata, pues, de pensar la inclusión social en la era digital, en un mundo además en el que gran parte de los países están tendiendo al ajuste del gasto público y donde seguramente las relaciones bilaterales van a jugar un papel más importante, en una región, por lo demás, en la que los flujos migratorios están siendo más fuertes que nunca.

La relevancia del diálogo y la negociación colectiva

Según señaló Juan Pablo de Laiglesia, en todo debate sobre el futuro del mercado laboral conviene rescatar la palanca del diálogo social como cauce para garantizar el empleo digno y decente. Sobre ello hizo hincapié Antonio Baylos, apuntando de entrada que el diálogo social consiste, ante todo, en una cuestión de método de gobierno. En efecto, el diálogo social es una forma muy recomendable para obtener la legitimación democrática de las políticas públicas y de las medidas económicas y sociales, y de ahí que la OIT se refiera al mismo como un integrante nuclear del concepto de dignidad, inserto a su vez en el de trabajo decente. En consecuencia, resulta esencial reivindicar las enseñanzas de los países donde la cultura de la concertación acredita mayor arraigo, como en España, tanto más a la luz de las circunstancias del nuevo ciclo político.

Ciertamente, el caso español puede exhibir un acervo que se remonta a la época de la transición y llega hasta la crisis, y se refleja en la gestión cotidiana de las relaciones de producción y laborales. Ello se explica por el rol que han venido cumpliendo los agentes del diálogo: el poder público, la patronal —que defiende la idea de la eficiencia del mercado como la forma más justa de asignar los recursos— y, por último, el sistema sindical. Se trata de un sindicalismo que además, al igual que ha sucedido en otros países, ha logrado actualizar su naturaleza adoptando el perfil de un proyecto autónomo. De este modo, se ha emancipado de su tradicional subordinación a los partidos obreros, proponiendo un modelo de convivencia y regulación anclado sobre la centralidad del trabajo como eje de la cohesión social, pero que no olvida mirar al futuro. Este modelo se sirve de mecanismos como la participación institucional, la negociación colectiva —como se verá a continuación—, o incluso la presencia mediática, y es el que se confronta con los proyectos del resto de agentes del diálogo social, en

un proceso de “transacción positiva”, donde entran en juego factores como el ciclo económico y los modelos de negocio propios de cada momento. Esta es la noción genérica de diálogo social que debe acompañar necesariamente cualquier idea de gobernanza laboral y social, que España ha vuelto a recuperar a finales de 2018 y que debe proyectarse hacia América Latina.

En el planteamiento del diálogo social como forma de gobernanza también hay que reflexionar sobre los contenidos que gestiona y aquí es cuando cobra entidad el concepto de negociación colectiva: un instrumento idóneo para el tratamiento flexible de los cambios que implican las nuevas tecnologías de la era digital. En la historia del sindicalismo, que es una actividad esencialmente pragmática, muy empírica, hay experiencias de enorme interés que ilustran la relevancia de este tipo de negociación. Así, cuando España se tuvo que acoplar en los años ochenta a la reconversión industrial exigida por Europa o cuando, más recientemente, hubo de afrontar el problema de transición energética, la negociación colectiva, tripartita, ha sido clave. En estos procesos todos los actores fueron muy conscientes de los retos a abordar, en tanto se tocaban temas muy sensibles ligados a la erradicación de industrias que mantenían miles de puestos de trabajo. Pues bien, según advirtió Baylos, en virtud del equilibrio de intereses, al poder público le corresponde un papel determinante en el fomento de una lógica propiciatoria, opuesta a la de una imposición procedente de proyectos políticos unilaterales. Y en momentos tan decisivos como el actual, el poder público no puede dejarse llevar por conductas impulsivas o cesaristas, más aún si en última instancia el propósito es garantizar la protección social de los trabajadores y trabajadoras.

Protección social y empleo digno

En su intervención, Gina Riaño enlazó con esta referencia, abundando en el alcance que implica el concepto de protección, que cubre todo el ciclo vital: la infancia, el periodo formativo, el momento de la maternidad, la circunstancia del desempleo o la vejez. A su vez, introdujo dos premisas previas propias de América Latina: su acentuada desigualdad y el enorme porcentaje de informalidad laboral que registra. Y es que el 53% de sus trabajadores y trabajadoras (140 millones de personas) se desempeñan en empleos que no están formalizados, quedando situados fuera del sistema de la seguridad social, sin cobertura sanitaria alguna ni posibilidad de computar para su jubilación, en un escenario de completa desprotección. A ello se agrega la gran inestabilidad laboral en la

región, donde la vida media de un individuo en el mismo empleo se sitúa aproximadamente en un periodo de seis meses. Así, sin perjuicio del ciclo de bonanza económica citado —gracias al cual 39 millones de trabajadores han podido formalizar sus contratos— el reto continúa siendo inmenso.

En esta línea, Riaño recaló cómo las mujeres (junto con los jóvenes y los trabajadores rurales) constituyen uno de los colectivos más afectados, por cuanto su ingreso en el mercado laboral se produce en los sectores de menor productividad y su retribución es un 16% menor que la de los varones. Bajo este enfoque de género cabe impulsar políticas que reconozcan y compensen los trabajos del cuidado no remunerado (cuidado de los niños, de los mayores, de las personas con discapacidades...), tal y como de forma tímida ha empezado a hacerse en Argentina, Chile o Uruguay. Sin embargo, las distorsiones persisten y se trasladan al sistema de protección, por lo que al cabo las mujeres disfrutan de una cobertura menor en sus pensiones y sufren mayores cargas de mala salud, pese al aumento de su esperanza de vida. Profundizando en el análisis de los colectivos más vulnerables, también se aludió al desafío que procede del incremento de los trabajadores migrantes, pero que la OISS ha encarado, articulando el primer instrumento internacional de ámbito iberoamericano para que no vean menoscabados sus derechos sociales. Se trata de una iniciativa que no solo protege al trabajador migrante en cuestiones de invalidez, o de cara a su pensión, sino que le dota asimismo de garantías en caso de accidentes y enfermedades profesionales.

En todo caso, indicó Riaño, cabe ser optimista de cara al futuro. La economía verde, la economía digital y la economía de los cuidados pueden conllevar oportunidades de crecimiento sostenible y empleo digno. La sociedad va a tener que reciclarse y formarse de manera permanente, y habrá de estar abierta a adquirir nuevas competencias con el fin de prepararse para un nuevo horizonte laboral. Al mismo tiempo, América Latina tendrá que fortalecer su institucionalidad, teniendo además en cuenta que —de acuerdo con la práctica totalidad de las constituciones de la región— la responsabilidad de la seguridad social recae sobre el Estado. Para ello sus administraciones han de invertir en las capacidades de las personas, de los trabajadores y de las empresas. Este optimismo, puede extenderse a las propias prácticas de la región, en términos de diálogo multipartito —según el modelo del Pacto Global al que se han sumado la OIT y la OCDE— y que implica un diálogo social mejorado, por cuanto involucra a todo tipo de agentes, al margen de los habitualmente representados en el diálogo social.

En efecto, de acuerdo con Baylos, la forma sindicato puede acoger todo tipo de figuras, no solo asociadas al trabajo activo, integrando también a las personas

ubicadas en la frontera del trabajo de los cuidados o al servicio del hogar familiar, incluso a los sujetos en circunstancias de exclusión social (colectivos indígenas o quienes sufren explotación infantil) hasta el punto de que el proyecto sindical conecte con la noción de ciudadanía. En este terreno, el sindicato modula su función, pasando de un papel representativo a convertirse en una suerte de mediador o interlocutor político con los poderes públicos, participando así en la definición de las políticas sociales de la inclusión, o de la lucha contra la pobreza.

El reto de la integración regional

Ante la cantidad de problemáticas que remueve el tema (crecimiento sostenible, inclusión, movimientos migratorios, políticas de género, etc.) el panel de especialistas llegó a una conclusión compartida, ya adelantada por Riaño: si la región no actúa en bloque no se obtendrán avances. Todos los gobiernos latinoamericanos tienen que contemplar estos asuntos bajo una óptica de política de Estado, no de gobierno, y desde un enfoque supranacional. El planteamiento se hace evidente en el ámbito migratorio donde, como se apuntó, hay que consolidar instrumentos de regulación de los flujos para que la prestación concreta del migrante quede debidamente preservada, toda vez que la calidad del sistema de protección se prueba precisamente en momentos de crisis.

Ahora bien, la reflexión regional se extiende igualmente a la dimensión productiva. Tal y como explicó Cimoli, el estado del comercio electrónico intrarregional es un buen ejemplo, porque no está funcionando: no hay garantías por parte del sistema financiero de la seguridad en los pagos online, no hay certidumbre de que el producto llegue y, si lo hace, que lo haga en plazo, etc. No obstante, la realidad regionalizada de los mercados exige urgentemente un modelo de integración, aunque sea de “geometrías variables”, empleando las herramientas disponibles (Comunidad de Caribe, Mercosur, Alianza del Pacífico...), orientado a la integración. Que ello ocurra en el plano comercial es tan necesario como que suceda en la dimensión social. Más integración resulta, en definitiva, clave y de ahí la importancia de los acuerdos de la OISS con la Comunidad Andina de Naciones o con Mercosur. Pero hace falta más voluntad política, mayor coordinación e intercambio de experiencias, a riesgo de que la invocación a la integración regional se limite a mera retórica.

Relatoría redactada por José Andrés Fernández Leost

5. Lengua y cultura en español: retos para su internacionalización

El 11 de abril de 2019 tuvo lugar la quinta sesión del ciclo de seminarios “Diálogos con América Latina”, que organiza la Fundación Carolina junto con Casa de América. La reunión se centró en el tema: “Lengua y cultura en español: retos para su internacionalización” y contó con la participación de la profesora, poeta y novelista colombiana, Piedad Bonnett; del escritor y traductor mexicano, Juan Villoro, quien también fue agregado cultural de su país en Berlín Oriental; y del poeta y catedrático de Lengua española de la Universidad de Granada, Luis García Montero, director del Instituto Cervantes. El diálogo fue conducido por Juan Pablo de Laiglesia, secretario de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica y el Caribe (SECIPIIC).

Panorama de situación

En su intervención inicial, Juan Pablo de Laiglesia subrayó la trascendencia de la diplomacia cultural, en un contexto conceptual cada vez más adjetivado, de diplomacias verdes, blandas, científicas, etc. De acuerdo con su visión, la política exterior recurre crecientemente a la cultura como un vector fundamental de su acción, según demuestran desde hace años países como Francia y Reino Unido. En esta línea, por razones de patrimonio, creatividad y, ante todo, por la magnitud del idioma, América Latina y España disponen de los elementos precisos para conferir a la acción cultural exterior de un protagonismo estratégico superior.

En el análisis del caso español, Juan Pablo de Laiglesia recordó que el país dispone de una sólida arquitectura, con un conjunto de actores que, desde el punto de vista oficial, condensan el grueso de su diplomacia cultural. En esta labor se sitúa el Instituto Cervantes —cuya actividad se extiende por 87 centros en 44 países—,

la actividad de la AECID y su red de centros culturales —que cubre la práctica totalidad de los países latinoamericanos—, los programas de proyección e intercambio artístico de AC/E o el trabajo de la Fundación Carolina, más centrado en cuestiones de cooperación académica y científica. No obstante, si se toma la lengua española como punta de lanza de la acción cultural, se hace indispensable entender este activo en términos de patrimonio común de los hispanohablantes. De ahí que el futuro de la lengua y de la cultura en español tan solo pueda tratarse desde la colaboración de todos cuantos forman parte de esta comunidad lingüística: un espacio que agrupa, de forma muy cohesionada y homogénea, a más de 550 millones de personas, y cuyo creciente interés queda reflejado en los 21 millones de estudiantes de español que se contabilizan a principios de 2019 en todo el mundo.

Bajo este enfoque, debe insistirse en la condición compartida del idioma. Hay iniciativas en marcha que están fortaleciendo esta perspectiva, como los diccionarios panhispánicos coordinados por las asociaciones iberoamericanas de la lengua o los servicios internacionales de evaluación. A ello se suma la actividad espontánea pero conjunta que ejercen las sociedades, la universidad, los literatos o el personal científico de la comunidad hispanohablante. En consecuencia, el panorama resulta en principio muy favorable para la promoción del español, aunque al tiempo —señaló el secretario de Estado— se vislumbran riesgos a corto y medio plazo. El primero consiste en las previsiones demográficas: las tendencias predicen una reducción del número de hispanohablantes en pocas décadas. Además, la digitalización obliga a que el español haya de rivalizar con el resto de las lenguas, en un entorno tecnológico muy competitivo, que tiene unos códigos y patrones de difusión a los que hay que adaptarse con astucia. En tercer lugar, el idioma se encuentra ante el desafío del renacer nacionalista y de los efectos adversos que provocan gestos como los de la administración estadounidense, que tilda al español de “lengua de pobres”, cuando en su país hay más de 55 millones de hispanos. Por último, no cabe olvidar que la comunidad iberoamericana no cuenta con un instrumento de promoción internacional que rebase el marco de las políticas nacionales e integre medidas acordadas por todos sus miembros.

El balance del CILE

Estas problemáticas, justamente, se discutieron en la VIII Conferencia Internacional de la Lengua (CILE) que tuvo lugar en Córdoba, Argentina, entre el 27 y el 30 de marzo, con el lema: “América y el futuro del español. Cultura, educa-

ción, tecnología y emprendimiento”. El propio título da cuenta de la amplitud de avenidas por las que puede transitar el español y a sus contenidos y conclusiones se refirió Luis García Montero. El director del Instituto Cervantes hizo alusión, previamente, al excelente estado de las relaciones culturales entre los distintos países latinoamericanos y España, que transcurren desde hace tiempo de manera muy natural y fluida. En este sentido, apuntó al buen hacer con el que se han ido encauzando los vínculos, desde una mirada abierta, plural y policéntrica, en sintonía con la divisa de la revista, *La estafeta del viento*: “la poesía es la capital de un idioma sin centros”. Ciertamente, hubo un cambio en la política lingüística, impulsado por la RAE y que experimentaron las academias hace años, orientado a que las gramáticas y los diccionarios se articulasen a partir de un acuerdo panhispánico, con presencia en igualdad de condiciones de todas las entidades. Esto supuso la consolidación institucional del hecho de que no hay una región o país donde pueda afirmarse que el español se hable mejor que en otras, y de que, a la hora de defender un patrimonio común, nadie puede atribuirse la preeminencia para dictar normas a los demás.

Gracias al bagaje acumulado, reuniones como la de Córdoba dan resultados muy positivos. Así, durante el CILE se creó una dinámica de debate en la que se dio voz a múltiples sensibilidades, tratando con libertad de todos los problemas y matices que comporta el uso de la lengua: desde la interacción con el feminismo o la relación del español con las lenguas indígenas, hasta la oportunidad de lanzar proyectos de futuro. Centrándose en estos, Luis García Montero destacó la próxima puesta en marcha de un centro Cervantes en Los Ángeles, de enorme potencial en tanto California constituye un referente de clara tradición hispánica, a la vanguardia global de la cultura, el cine y la tecnología. A su vez, recalcó la envergadura de un proyecto en ciernes: la red Canoa, cuya importancia radica en que —sin menoscabar los datos cuantitativos— plantea la reivindicación del prestigio de la identidad cultural panhispánica. La propuesta cobra pleno sentido en la medida que Iberoamérica ha creado espacios de convivencia social en libertad e igualdad; de este modo —y con absoluto respeto a las singularidades— la comunidad panhispánica puede presentar iniciativas culturales fundadas en su memoria colectiva, de neto carácter democrático. El proyecto Canoa encuentra sus precedentes en la coordinación en la que ya trabajan el Instituto Cervantes, la UNAM, el Instituto Caro y Cuero y la casa del Inca Garcilaso. De lo que se trata en adelante es de ensanchar institucionalmente esta labor contando con una herramienta de afirmación que pueda presentarse unida en Asia, en África y en las nuevas realidades internacionales.

Las relaciones culturales entre América Latina y España

Abundando sobre las relaciones culturales, Piedad Bonnett contrastó la situación de 2019 con la de 1991, cuando —al margen de las instituciones— los vínculos resultaban muy débiles, pese a la estela del boom literario. De ese desinterés recíproco, en el que a los españoles no les interesaba leer a los latinoamericanos, y viceversa, se ha pasado a un intercambio muy enérgico, vital, donde el dinamismo se ha incrementado porque los escritores viajan más, consolidando circuitos en los que se favorece el conocimiento mutuo. Más importante aún ha sido el papel que han jugado las editoriales. Desde el punto de vista de la industria del libro ha habido una proliferación de pequeñas editoriales a ambos lados del Atlántico, que descubren nuevos nombres que los grandes sellos captan rápidamente, más aún cuando han dejado de compartimentar a los escritores por nacionalidades.

Además, las pequeñas publicaciones circulan por nuevas vías alternativas, generando un efecto multiplicador y desde esta óptica resulta inevitable señalar la influencia que han adquirido internet. Hace 50 años, en *Los pasos perdidos*, Alejo Carpentier narra cómo en América Latina coexistían distintas épocas en un mismo país. Así, en las capitales se vivía en el presente, pero en las ciudades intermedias se retrocedía al siglo XIX mientras que en las regiones más periféricas, donde no llegaba el Estado, la sensación era la de encontrarse en tiempos inmemoriales. Pues bien, las tecnologías han modificado rotundamente este relato, penetrando hasta los territorios más remotos, acompañadas simultáneamente de la cultura posmoderna. Y es que la posmodernidad tiene mucho que ver con el replanteamiento del lenguaje puesto que relativiza la noción de centro. En la actualidad impera una hiperculturalidad, que ha roto con los cánones y las jerarquías, aun cuando perduren componentes institucionales que enmarcan los límites, pero incluso esos límites se encuentran permanentemente permeados. Se vive, pues, en una especie de caos muy vivificante, un movimiento desbordante de la lengua, de gran interés, no exento de riesgos, toda vez que la tecnología es capaz de erosionar los componentes nucleares de una lengua.

Asimismo, el escritor Juan Villoro dedicó parte de su intervención a revisar la relación, muy ágil y prolífica, entre América Latina y España, subrayando la fertilidad de las sucesivas impregnaciones que el español ha recibido de múltiples regiones y focos de creación. El ejemplo de la historia entre México y España así lo acredita: el exilio y la llegada de numerosos intelectuales, científicos o pedagogos en los años treinta y cuarenta cambiaron al país para siempre. La España de México, la de Luis Cernuda, León Felipe, Pedro Garfías, Manuel

Altolaguirre, la de la editorial Joaquín Mortiz —dirigida por Joaquín Díez-Canedo, que transformó el medio—, forma parte de la tradición mexicana. Ricardo Cayuela, director de la editorial Random House Mondadori en México y bisnieto de Lluís Compayns, interpreta la imbricación en estos términos: “ser descendiente del exilio español no es una forma de ser español, es una forma de ser mexicano”. El exilio se convirtió en una impronta que México asumió como una de las mezclas culturales que definen al país, al margen del efecto sociopolítico que décadas después tuvo asimismo la transición española.

En todo caso, sin abandonar el plano lingüístico, es necesario precisar que las impregnaciones no implican diferencias de grado entre la comunidad hispanohablante. Pese a las fantasías de la diversidad, la distancia que se aprecia entre el habla de un gallego y el de un latinoamericano es menor que la que se da entre el alemán de un berlinés y el bávaro. La impresión de extrañeza que en el seno de una familia latinoamericana con ascendencia española pueda producir que a un mismo color se le denomine de tres maneras —marrón, café o atabacado— queda mitigada por cuanto, por más variedades que se detecten, subsiste un sedimento común de entendimiento. Lo significativo es que las particularidades no operan como obstáculos sino como elementos enriquecedores de la lengua. Hace algunas décadas en España, las películas infantiles llegaban dobladas desde México y quienes las vieron tuvieron oportunidad de percibir ciertos regionalismos, al igual que un mexicano puede apreciar el giro madrileño en Ramón Gómez de la Serna, el catalanismo de Josep Pla o el signo gallego en Álvaro Cunqueiro. No obstante, a menudo las diferencias asustan y también perduran pulsiones patrimonialistas, aspecto que se advierte en el ámbito de la traducción. No tiene sentido que novelas estadounidenses que se ubican en México y narran tramas de narcotráfico con sicarios y patrullas fronterizas, se traduzcan en castellano. Este ejercicio equivale a imaginar que un mexicano traduzca una novela en inglés sobre la guerra civil con modismos regionales. Por fortuna, el patrimonialismo va quedando atrás. Es revelador lo que ocurrió en octubre de 2018, con la película *Roma*, de Alfonso Cuarón. La plataforma digital que estrenó el largometraje mexicano introdujo subtítulos en castellano, de modo que cuando un personaje decía, por ejemplo: “ustedes, vengan”, se leía: “vosotros, venid”. En este dislate de traducir los modismos mexicanos, España no tuvo responsabilidad alguna y, es más, se armó tal escándalo que de inmediato la plataforma hubo de eliminar los subtítulos.

Así, se está dando paso a la imperfección híbrida de una lengua que está en transformación continua, que nunca se ajusta a la realidad y que, según Vi-

lloro, no debería llamarse lengua española sino lengua hispanoamericana. A lo largo de 200 años, el idioma se ha ido trabajando por muchos países y ha incorporado expresiones de infinitud de lugares. Ahora bien, en el ajuste de la lengua han de estar implicados todos los hablantes y esto solo se puede hacer por medio de la costumbre. No cabe cambiar la lengua por decreto, o por una normatividad estricta. Resulta inevitable que los gramáticos pretendan fijar la lengua y no es casualidad que la aparición de los primeros diccionarios y gramáticas, como la de Nebrija, coincidan con los viajes del Renacimiento. Sin embargo, también hay ejemplos que preservan el uso vivo de la lengua, como demuestra el diccionario de María Moliner, donde su español era el que hablaba la gente y lo comprendía cualquiera de sus usuarios. Este diccionario se ha convertido en el mejor modelo de cómo lidiar con el idioma, de cómo entender la lengua como un organismo vivo. Debe reconocerse que en los últimos años las academias están tomando decisiones acertadas hasta el punto de que, durante el CILE, la Academia mexicana sugirió que se aprobase la palabra españolismo. En suma, el idioma encuentra su riqueza en su diversidad, que siempre es comprensible y en ocasiones gozosamente incomprensible, lo que evoca el humor de Cantinflas, que México legó al mundo, y que consiste en decir cosas que no se entienden. El cantinflismo remite a lo que se comunica casi sin sentido, porque incluso aquello que nace de manera enrevesada, para no comprenderse, tiene una forma de ser entendido por todos.

Lenguas, indigenismo y política

Con respecto a la naturaleza dúctil de la lengua se abrieron dos temas con connotaciones políticas: la articulación del fomento del español con la protección de las lenguas indígenas y la defensa del idioma ante usos coactivos. Con relación al primer aspecto, el director del Instituto Cervantes recordó que no hay civilización inocente y que cuando se produjeron los procesos de independencia, solo un 20% de los latinoamericanos hablaban español. Sin necesidad de caer en maniqueísmos, la responsabilidad de las burguesías criollas resultó innegable, aunque —por otro lado— la preservación de las lenguas originarias fue asimismo fruto de la estrategia de las misiones evangelizadoras, para trasladar su mensaje con mayor eficacia.

Con todo, más que exigir cuentas de lo que aconteció hace siglos, es preciso actuar sobre el presente. En México se hablan más de 60 lenguas, pero ninguna

es oficial y están en peligro de desaparecer si no se toman medidas oportunas. Igualmente, en Colombia perviven 68 lenguas indígenas pero que tan solo engloban a 400.000 hablantes. Ciertamente, gracias a la Constitución de 1991 se les dio visibilidad; no obstante, se trata de una batalla compleja puesto que solo una minoría —las habladas por entre 10.000 y 100.000 personas— podrán subsistir. Dicho de otra forma: solo en la medida que un pueblo indígena esté vivo, su lenguaje no peligra. En paralelo, tal y como indicó Piedad Bonnett, en ocasiones se manifiesta un menosprecio hacia los modismos indigenistas. En el caso colombiano, por influencia del quechua, hay multitud de palabras que incorporan la letra “ch”: chirriadísimo, chusquísimo, etc. Sin embargo, gradualmente, los prejuicios y discriminaciones han ido cediendo al reconocimiento en positivo de las diferencias, en parte debido a la subversión entre el centro y la periferia, es decir, al advenimiento de una cultura contemporánea que mira el mundo de una forma heterogénea, plural.

Lo dicho no impide que la lengua y la cultura en español no corran el riesgo de abandonarse a la deriva que imponen las tecnologías y la industria del entretenimiento. En Colombia, al igual que en otras partes del mundo, el gobierno tiende a ligar la promoción cultural con el impulso al turismo, al sector audiovisual y a internet, olvidando la capacidad revolucionaria que siempre hay en el arte libre, al margen de sus dependencias económicas. Sin duda, la cultura ya se ha adaptado a internet; ahora bien, de acuerdo con Luis García Montero tampoco debe caerse en una devoción servil hacia una tecnología entregada a las innovaciones de las máquinas, que pueden acabar determinando los precios comerciales y el manejo del lenguaje. La base continúa estando en la educación y la cultura. Resulta en esta línea imprescindible potenciar el conocimiento científico y tecnológico en español, fortaleciendo en las universidades criterios de baremación iberoamericanos que fluyan con la misma naturalidad que en el terreno cultural. A su vez, al ponderar el valor de la cultura, en lugar de entenderla como un ámbito de entretenimiento consumista, hay que retomar su dimensión de conocimiento crítico, así como de desarrollo de la imaginación moral.

Pero las amenazas no solo provienen de la tecnología: el auge de la “post-verdad” y la desinformación ilustra cómo las alteraciones del lenguaje maquillan y adulteran la realidad. Hay una tentación de reordenar las transformaciones geoculturales desde unas estructuras mentales limitantes, y no cabe perder de vista que todos los sistemas de opresión han comenzado por rebautizar el significado de las palabras. Por ello, los hispanohablantes han de ver la lengua como un sistema de alarma ante los abusos que puedan cometerse en su nombre.

Frente a un uso opresor, el uso liberador de la palabra sirve para esclarecer, además de para imaginar lo diferente; también para desmasculinizar el lenguaje o redescubrir el alcance de términos como “matria”, frente a la “patria”. Desde el Sur cabe reivindicar una lengua y una cultura en español alineada con la defensa de los valores y la dignidad humana. Y si es cierto que la lengua es poder, este puede emplearse en clave democrática, interpelando a los gobiernos a que incrementen su inversión en cultura y a que defiendan la libertad de expresión en el marco de la convivencia cívica. El desafío consiste en proyectar ante el mundo el patrimonio de lo panhispánico, en su respeto a las singularidades, como una propuesta democrática y humanista —ligada a la creatividad y al pensamiento abierto—, mientras se fortalece un orden de comunidad propio sin malentendidos.

Relatoría redactada por José Andrés Fernández Leost

6. Igualdad de género y Agenda 2030 en Iberoamérica

La sexta sesión del ciclo “Diálogos con América Latina”, organizado por la Fundación Carolina, tuvo lugar el 20 de mayo de 2019 en Casa de América. El tema del seminario fue: “Igualdad de Género y Agenda 2030 en Iberoamérica” y contó con la intervención de Cecilia Güemes, investigadora y docente de la Universidad Autónoma de Madrid, y de Francisco Cos-Montiel, doctor en Estudios de Género por la London School of Economics y colaborador de ONU-Mujeres. La mesa estuvo moderada por Soledad Murillo, secretaria de Estado de Igualdad y profesora de Sociología en la Universidad de Salamanca.

En su intervención inicial, la secretaria de Estado subrayó los avances institucionales logrados en los últimos años, tanto en América Latina como en España, y resaltó el refuerzo que desde 2018 se ha dado a la cuestión de género desde el gobierno español, según ilustra la labor del Instituto de la Mujer o del conjunto de los ministerios del gabinete. Igualmente, hizo referencia a la visibilidad que han adquirido distintos foros, destacando el trabajo que acomete desde 1994 la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (conocida como Convención de Belém do Pará). Ahora bien, haciendo alusión al Foro Mundial, aclaró que la igualdad no es un asunto asimilable a una catástrofe climática y que es preciso voluntad política para hacerla efectiva: la igualdad no significa otra cosa que concebir la ciudadanía como una condición universal tanto para hombres como para mujeres. A su vez, la moderadora, subrayó que —de acuerdo con la Agenda 2030— el género ya no puede ser considerado solo como un derecho humano, sino también como la condición *sine qua non* para lograr el desarrollo sostenible. Para ello se requieren políticas públicas en las que se involucre a toda la población —y no únicamente a la mitad de ella— y que asimismo impacten en el ámbito privado.

Políticas públicas y economía: nuevas perspectivas

En torno al desarrollo de políticas públicas, ligadas a la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), Cecilia Güemes recordó que la igualdad de género es una meta fundamental y transversal. Desde su óptica, los retos básicos para continuar progresando son: la seguridad, relativa tanto a la sensación subjetiva como a la seguridad objetiva de las mujeres; la educación; y el reconocimiento de derechos, que las reivindicaciones en Argentina durante 2018 y 2019 —sobre el derecho al propio cuerpo, más allá del derecho al aborto— reflejan con claridad. En esta línea, la profesora Güemes señaló que la novedad que ha traído la última ola del feminismo estriba en su irrupción en el ámbito privado. Asuntos que antes solo se debatían en la academia, han traspasado la frontera y han entrado en el ámbito doméstico y en las conversaciones maternofiliales. De ahí que, aunque la actividad legislativa y las políticas públicas resulten imprescindibles —dado que sin inversión estatal no es posible salvar las brechas existentes— también hay que situar el foco en otras herramientas necesarias para transformar el imaginario colectivo y cultural.

Esta reorientación se constata en el aspecto crucial de la educación y, en este terreno, la secretaria de Estado apuntó hacia la necesidad de invertir en programas específicos de empleo y formación para las mujeres en riesgo de exclusión social. Ahora bien, en la educación ha de modificarse el enfoque, puesto que los modelos educativos clásicos —indicó Güemes— presuponen que los sujetos son seres racionales que adquieren información, la procesan y actúan en consecuencia. Sin embargo, hay que tener en cuenta los sesgos cognitivos y, sobre todo, el hecho de que las personas son seres emocionales, de modo que los grupos de pertenencia y referencia son muy importantes a la hora de construir identidad. Así, en la actualidad se están impartiendo programas educativos que no se limitan a la entrega de material de educación sexual, sino que incentivan el trabajo en los imaginarios sociales que justifican esta realidad. Por todo ello, la inversión y las políticas públicas deben de articularse de manera que se rebase la mera transmisión de información —desnormalizando y deconstruyendo imaginarios— sin perder en todo caso de vista que los procesos son lentos y deben gestionarse con paciencia.

Por su parte, Francisco Cos-Montiel incidió en el desafío del empoderamiento económico de las mujeres. De acuerdo con sus investigaciones, este objetivo puede lograrse mediante dos rutas: las políticas de empleo y el emprendedurismo. Ciertamente, según argumentó, no todas las mujeres pueden

servirse de esta última estrategia, puesto que para emprender se requieren otras condiciones de base, referidas a la educación y al acceso a ciertos recursos. Por ello, cuando se diseña un plan de acción para todos los colectivos de mujeres, inevitablemente ha de acudirse a políticas de empleo público, como ilustran los casos de Brasil o México.

No obstante, no cabe ignorar una problemática que todo país va a tener que afrontar a corto plazo: la revolución tecnológica va a transformar el mundo laboral y va a tener efectos importantes sobre empleos copados por mujeres, como por ejemplo en la industria textil. En este punto hay que anticiparse a la situación en la que estas industrias incorporen nueva tecnología. Otro interrogante laboral que se suscita es lo que va a suceder con los trabajos del cuidado. El cuidado no va a ser sustituido por la tecnología; no obstante, con el envejecimiento de la población, se va a producir una demanda mayor de trabajos del cuidado que posiblemente ocupen las mujeres que pierdan el trabajo por causa de la automatización. El problema es que este sector sigue estando devaluado e invisibilizado.

La cuestión de los roles

El diálogo se centró asimismo en aspectos de naturaleza sociocultural, haciendo hincapié en la inercia que mantienen los roles tradicionales de género. Las investigaciones de Francisco Cos-Montiel han detectado la relevancia de un factor apodado el mandato de la maternidad. De acuerdo con este mandato, se da por supuesto que las mujeres otorgan una enorme importancia, que incluso da sentido a sus vidas, a la condición de la maternidad, de modo que todo el resto de actividades se encontrarían subordinadas a ella, incluso el trabajo. Sin embargo, el mandato de la maternidad es un producto cultural, mediante el cual las mujeres reciben la idea de que poseen de suyo un conjunto de atributos, como el de la abnegación, llegando al punto de negarse a sí mismas. El alcance cultural del mandato implica que las mujeres habrían de estar siempre supeditadas a alguien o algo —a su padre, a sus hijos, su marido, etc.—. Esto tiene repercusiones objetivas, toda vez que, según los datos aportados por ONU-Mujeres y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), más del 50% de las mujeres abandona la educación por la maternidad.

El ponente señaló algunas claves para intentar contrarrestar este hecho, al margen del papel que corresponde a las políticas públicas. Así, es crucial trans-

formar los estereotipos que vienen desde los medios de comunicación. A su vez, es fundamental que los hombres se involucren en este combate cultural. El discurso social debe cambiar con el fin de mostrar, por ejemplo, el valor del trabajo doméstico, pero también para modificar el mandato cultural de la masculinidad (inverso al anterior) que identifica la virilidad con los rasgos del hombre activo, valiente o incluso violento. Por descontado, esto implica consecuencias sobre el debate del papel de la mujer en la esfera pública y en la política.

En virtud de los mandatos culturales se reproduce el efecto de que, en la estructura social, parece que los hombres tengan que ocupar mayor presencia en la esfera pública, mientras que las mujeres habrían de permanecer en la esfera privada. De ahí el dato —que aportó Francisco Cos-Montiel— de que haya tasas muy bajas de participación política femenina a nivel local. Estas dinámicas solo podrán cambiar cuando la gratificación sociocultural y económica proceda de las dos esferas, no solo de la pública, y en consecuencia se incremente el volumen de hombres ocupados en el ámbito privado.

Sobre la cuestión de los roles de género, la secretaria de Estado incidió en varios puntos: en primer lugar, debe resaltarse el impacto de los nuevos colectivos de mujeres que se emancipan frente a la hegemonía cultural del perfil materno y que luchan por sus derechos. Asimismo, coincidió en la necesidad de comprometer a los hombres en esta causa, incorporándoles también desde jóvenes por medio de la educación. Por último, en relación a la participación política, recordó que es preciso preguntarse sobre el modo en que se organiza la vida política, poniendo el foco en la problemática de la conciliación laboral.

Por su parte, Cecilia Güemes aludió al impulso de construcción de nuevos roles desde la sociedad civil. En las editoriales se está realizando un gran trabajo al publicar narrativas más allá de los estereotipos heredados —acompañando los esfuerzos que se hacen en la educación primaria—, luchando por combatir, desde edades tempranas, la reiteración social de los roles tradicionales. A ello se agregan los cambios que se observan incluso en campos como el de la arquitectura, en tanto que afecta a la disposición en la que individuos y grupos interactúan socialmente. Igualmente, en la construcción de nuevas identidades, es indispensable difundir normativamente los avances que se logran, y trasladar que ya hay muchas mujeres cuyas actividades rebasan el perímetro de los roles preestablecidos. Y es que solo cuando se percibe socialmente que los modelos ya no se cumplen, se empieza a construir un cambio de identidad.

Bajo este ángulo, hay que analizar de cerca el cambio generacional en América Latina, donde se está asistiendo a una “revolución de las hijas” que involucra

toda la familia. De ahí la relevancia del cambio social, dado que una vez conseguida una mejora no se vuelve atrás, con independencia de lo que establezca la legislación (que a menudo ayuda, pero que en ocasiones intenta generar retrocesos). En este sentido, concluyó Güemes, hay que aprovechar el protagonismo contemporáneo de la mujer, como agente social innovador y reforzado, que está introduciendo nuevas inquietudes y sensibilidades en la agenda pública y social.

Violencia e ideología

El debate que se produjo entre público y especialistas giró básicamente en torno a dos temas: la violencia de género y la batalla ideológica. Desde el enfoque gubernamental, Soledad Murillo insistió en la nuclearidad de la lucha para reducir los feminicidios. La materia requiere emplear distintos instrumentos, no solo penales (técnicos y jurisdiccionales), sino también educativos, buscando siempre fórmulas efectivas y pragmáticas. Al mismo tiempo es imprescindible consolidar los recursos financieros y contar con mecanismos de seguimiento y evaluación que permitan exigir una rendición de cuentas a los gobiernos. Esta medida, añadió Güemes, habría de aplicarse no solamente a las políticas de género, sino a todo el proceso de elaboración de políticas públicas, transversalizando de esta forma la cuestión.

Ciertamente, uno de los problemas consiste en que la región latinoamericana registra altos grados de violencia, a todos los niveles, incluyendo por descontado la que afecta a las mujeres. Frente a esta lacra, hay que avanzar en dos planos, ya tratados en el debate: por un lado, se han de erradicar los relatos que todavía suministran los medios de comunicación, cuando continúan responsabilizando a las víctimas. Por otro, hay que concienciar a los núcleos comunitarios donde proliferan estas violencias. Se trata de un trabajo colectivo, que consiste en visibilizar una cuestión que permanece en exclusiva en los espacios privados. Por ello, no cabe desatender el foco educativo, con el objetivo de brindar una formación adecuada a todas y todos.

Finalmente, las figuras de la mesa retomaron la perspectiva política, poniendo de relieve la obligatoriedad de cerrar acuerdos de género entre los diferentes agentes, garantizando así su continuidad sin depender de los cambios de ciclo político. Esta conclusión se torna tanto más acuciante por cuanto en el panorama latinoamericano muy pocos gobiernos presentan un compromiso social claro sobre el tema. La regresión que asoma en algunos casos plantea el

riesgo de que el ODS 5 no se alcance en la región. Existen, pues, retos significativos en materia de igualdad, incluso en aquellos países que habían construido previamente redes importantes para solventar el dilema entre la producción y la reproducción. A este respecto, España debe mantener su posición referencial en políticas de género, aportando ideas y propuestas creativas que inspiren la legislación futura.

Relatoría redactada por José Andrés Fernández Leost

7. América Latina en un orden mundial en crisis

El 27 de junio de 2019 se celebró en Casa de América la séptima sesión del ciclo “Diálogos con América Latina”, organizados por la Fundación Carolina, bajo el título: “América Latina en un orden mundial en crisis”. La cita contó con José Miguel Insulza, senador de Chile, exministro de Relaciones Exteriores y exvicepresidente de la República, además de antiguo secretario general de la Organización de Estados Americanos (OEA); Benedicte Bull, profesora universitaria y directora de la Red Noruega de Investigación sobre Latinoamérica de la Academia de Gobernanza Global de Oslo, y Roberto Russell, profesor y director de la Maestría en Estudios Internacionales de la Universidad Torcuato Di Tella. El debate estuvo moderado por Juan Pablo de Laiglesia, secretario de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica y el Caribe en funciones (SECIPIC).

Juan Pablo de Laiglesia inició la sesión planteando las líneas principales que concita la agenda política global en el escenario de un orden mundial incierto, convulso y en transformación. Esta realidad se refleja en el debilitamiento, incluso acoso, que sufren las estrategias e instituciones multilaterales. La falta de una visión conjunta se ha constatado en la reunión del G20 en Osaka, Japón, de finales de junio de 2019, en la que además el interés lo suscitaban más las fotos y los gestos, que los contenidos del encuentro. No hay visos de que se vaya a consolidar un nuevo orden mínimamente normativo, con reglas predecibles, y América Latina no es ajena a este mundo en crisis. No cabe olvidar que, además de Estados Unidos, nuevos actores —ya emergidos— como China o Rusia, ejercen una fuerte influencia sobre la región y que esta no es un actor unificado. No obstante, su voz internacional es notoria, puesto que acredita una larga tradición de concertación política, de ensayos de integración y de búsqueda de consensos ante los conflictos que ha experimentado. En la actualidad, se trata de examinar las capacidades de América Latina para afrontar la

crisis y participar en la configuración de un nuevo orden en construcción, así como de valorar hasta qué punto puede formular propuestas concertadas y recobrar protagonismo internacional.

El momento latinoamericano

José Miguel Insulza analizó la cuestión haciendo un balance sobre la última década latinoamericana, desde 2008 hasta la actualidad. Entonces, cuando estalló la crisis en EE.UU., el optimismo en América Latina era enorme, casi exagerado. Argentina y Brasil aparecían como países en auge, con un futuro prometedor. En verdad, América Latina había crecido entre 2002 y 2012 prácticamente lo mismo que entre 1980 y 2000, la economía se había fortalecido, la pobreza se había reducido sustantivamente y había aparecido una clase media nueva. A su vez, la sensación de optimismo se acrecentó porque parecía que la crisis no iba a afectar a la región y, en efecto, en un principio no se sintieron los golpes. Así, hasta 2012 se extendió la impresión de que América Latina, con sistemas democráticos asentados en todos sus países, había superado sus problemas tradicionales de dependencia e inestabilidad política. Sin embargo, ya entonces podían detectarse algunas señales negativas, empezando por las que impulsaron el crecimiento económico: los avances se habían producido gracias a las exportaciones de las materias primas, en un momento en el que los precios de las *commodities* —tras 20 años paralizados— empezaron a aumentar. Creció la demanda de materias primas (alimentos, minerales...) y, por ejemplo, el cobre chileno o peruano se vendía muy bien.

No obstante, al final la crisis alcanzó a la región. A finales de 2013 y en 2014 se produjo la reducción del crecimiento, de la que venían advirtiendo algunos organismos internacionales. En primavera de 2014, Olivier Blanchard, economista jefe del Fondo Monetario Internacional (FMI) declaró que, aunque los países emergentes no habían padecido la recesión, sí iban a acompañarse con las economías occidentales en lentitud de crecimiento. Es lo que ha ocurrido, a lo que se ha agregado una gran desmoralización puesto que ha afectado a la vulnerabilidad de las clases medias. En realidad, estas clases son más bien “nopobres” en su gran mayoría, están formadas por *strugglers*, luchadores que se esfuerzan día a día por sobrevivir sin apenas protección social: sus pensiones, cuando se retiran, son mínimas; si tienen un percance de salud corren el riesgo de perder sus empleos, etc. Se trata, pues, no de una clase media tradicional, sino de un estrato muy austero, que lucha por consumir y que, por ende, está muy politizado. Ante esta convulsión

acaso lo que mejor ha resistido ha sido la institucionalidad política. Los sistemas democráticos se mantienen, en determinados países continúa habiendo altas tasas de participación electoral, la sociedad respeta los resultados salidos de las urnas, pese a la incertidumbre y volatilidad de la situación.

Ante el futuro, las soluciones para robustecer la economía de la región pasan por aplicar medidas que hubiese sido preciso poner en marcha en tiempos de bonanza: diversificar el modelo productivo, invertir en educación, ciencia y tecnología y mejorar la distribución del ingreso. El riesgo en América Latina es que siga afrontando la nueva realidad mundial como un mero abastecedor de recursos naturales. En 2006, recordó Insulza, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) mostraba que el conjunto de la región, con la excepción de Cuba, invertía lo mismo en I+D+i que la República de Corea y, en la actualidad, la situación apenas ha mejorado. En Chile, por ejemplo, pese a las reiteradas promesas políticas, no se ha alcanzado todavía el 1% de inversión cuando el promedio de la OCDE es del 2,2%. Igualmente, aunque en educación se han hecho importantes progresos, los índices sigue siendo comparativamente bajos. Los datos revelan un escenario precario, que pone a la región en una coyuntura delicada de cara al desorden mundial.

Los efectos de la reconfiguración global

La complejidad global afecta a las posibilidades de cooperación, coordinación e integración de América Latina, que sería necesario reimpulsar debido a la presencia que están adquiriendo países como Rusia o China. En este sentido, Benedicte Bull incidió sobre los peligros de una fragmentación regional, quizá más acusada que en periodos anteriores. A mediados de 2019, hay una disparidad de visiones que obstaculiza no solo los ensayos de integración, sino la configuración de estrategias comunes y la disponibilidad de una hoja de ruta en torno a intereses compartidos ante las iniciativas que, por ejemplo, EE.UU. y China han activado en la región. El primero parece haber vuelto a una suerte de unilateralismo, algo errático y a menudo difícil de entender, puesto que tampoco está claro qué papel quiere jugar en América Latina y, en consecuencia, deja muchos espacios para otros actores. La falta de rumbo estadounidense se aprecia en Venezuela, en México o en Centroamérica, y también se deja notar en la percepción de la opinión pública latinoamericana, que estima que el liderazgo mundial lo están acaparando países como Alemania o China. Aun así,

EE.UU. sigue muy presente, hasta el punto de que, en 2018, el entonces secretario de Estado de EE.UU. Rex Tillerson, afirmó que “la Doctrina Monroe es fundamental para parar a los de afuera”, refiriéndose singularmente a China.

Este último país, por su parte, lleva años presente en América Latina, sobre todo como inversionista, comprando recursos naturales, pero sin una orientación política definida (al igual, por cierto, que Rusia, cuyas maniobras han de leerse en clave bilateral, sobre intereses concretos). Por otra parte, China no constituye una amenaza para el multilateralismo y parece muy comprometida con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030. Este panorama hace que el mundo se encuentre en un estado de multipolaridad sin multilateralismo, con carencias de liderazgo, tanto globales como regionales, claramente visibles en América Latina, donde los grandes países, como Brasil o México, no están en disposición de encabezar proyectos de integración, lo que debilita la voz de América Latina como actor internacional.

Este declive se refleja en la fragilidad de los sucesivos impulsos de integración o del avance en los esfuerzos de concertación política, como el que supuso el grupo de Contadora de 1983 y su “grupo de apoyo”, luego rebautizado como grupo de Río. Sin embargo, según apuntó Roberto Russell, históricamente la región se ha caracterizado más bien por su falta de capacidad de concertación: no procede dar la impresión de que hubo un pasado en el cual América Latina hablase con una sola voz o de que se vivieron etapas esplendorosas. Este diagnóstico matiza asimismo el alcance de la fragmentación en la que ahora se encontraría la región, dado que esta nunca ha estado unida. Por lo demás, a futuro es improbable que se vaya a integrar tal y como se contemplaba en los esquemas tradicionales. En este punto una de las claves es reflexionar sobre el factor del liderazgo, aunque tampoco sea la variable determinante. Así, en el pasado —durante los años setenta y ochenta—, México pareció impulsar a la región, papel que posteriormente asumió Brasil. Pero más interesante resulta observar las circunstancias de liderazgos simultáneos y combinados, en los que acaso se abren más posibilidades de integración, aunque también planteen problemas de compatibilidad, como ocurrió cuando Hugo Chávez y Lula da Silva presidían sus respectivos países.

Ante la década de 2020 posiblemente ningún país vaya a ejercer el liderazgo, puesto que la región ha entrado en una etapa minimalista en todos los sentidos: en términos de integración, de concertación y de liderazgo. Este escenario no tiene por qué ser pesimista, en tanto cabe pensar en liderazgos compartidos bajo esquemas básicos de acción. Además, es preferible que no se reediten liderazgos providencialistas, muy poco pragmáticos. Ahora bien, la fase actual

es de parálisis: los diferentes gobiernos de la región actúan según orientaciones políticas divergentes y gestionan estructuras productivas distintas.

A esto se agrega un factor sistémico de envergadura que radica en que —a escala global— la riqueza y el poder se han distribuido, como ilustra la emergencia de Asia. En consecuencia, América Latina ha pasado a tener un peso relativo menor al tiempo que sus países consideran que pueden explorar espacios para prosperar, al margen de su integración. Esto, por no hablar de la complejidad que implica la transformación de la naturaleza del poder en un mundo interconectado a tiempo real, en el que circula indiscriminadamente información veraz y falsa, que contamina el análisis.

La cuestión venezolana y el papel de Europa

La suma de estos problemas se plasma con claridad en la crisis venezolana, cuya situación se ha agravado tanto que se ha convertido, primero, en una crisis regional —al traspasar las fronteras del país—, y ha pasado a ser global. Se ha desencadenado un movimiento migratorio que afecta a todo el subcontinente, desde Panamá a Colombia, pasando por Ecuador, Perú o Chile. Este panorama implica un desafío sociopolítico que, en primera instancia, interpela a las capacidades de la región. Ante él, Insulza volvió a acudir a un análisis retrospectivo. En 1999, cuando Chávez llegó al gobierno, Venezuela era aún el país de mayor ingreso per cápita de América Latina, pero al mismo tiempo registraba un porcentaje de pobreza del 70%, por lo que la desigualdad era intolerable. Tampoco hay que olvidar que, en ese mismo año, el barril de petróleo venezolano estaba a 9 dólares pero que rebasaba los 100 dólares por barril al morir Chávez.

Pues bien, en un principio se acometieron reformas políticas de primera generación, se impulsaron políticas fiscales prudentes y se desarrollaron medidas sociales importantes. No obstante, no se aprovechó el momento para diversificar la economía, que en cambio se fue concentrando todavía más en el petróleo; tal dependencia del petróleo explica lo sucedido después. Aunque la interpretación sea muy economicista, la caída de la producción de petróleo tuvo un papel fundamental que truncó las promesas de transformación social. Y fue en ese momento cuando el régimen cobró un perfil autoritario, mientras que la oposición no acababa de unirse. La oposición, de hecho, cometió un grave error cuando, en 2005, se negó a participar en las elecciones parlamentarias, cuyas garantías estaban avaladas por la Organización de Estados Ameri-

canos (OEA). El resultado, condicionado por la abstención, permitió a Chávez hacerse con la mayoría de los escaños. Trece años después, la oposición continúa muy dividida y la sociedad está completamente desarticulada; el país puede colapsar y la crisis humanitaria es terrible.

La gestión de la OEA se complica puesto que, al margen de Cuba, de Bolivia (relativamente) y de los países del Caribe —que nunca van a condenar a Venezuela de forma absoluta, por el petróleo recibido—, ningún Estado latinoamericano respalda el régimen de Maduro, por lo que Venezuela está mucho más aislada. Por si fuese poco, su denuncia de la Carta de la OEA no tiene precedente. El motivo es claro: el gobierno pretende desentenderse de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en tanto este es un órgano vinculado a la OEA. Ahora bien, la cuestión no es sencilla puesto que la propia doctrina de los derechos humanos supone un obstáculo para un desenlace negociado, salvo que se plantee de forma muy nítida el recurso a la justicia transicional. Y es que la aplicación de dicha doctrina conllevaría que parte del ejército fuese juzgado en la Corte Penal Internacional, dato que desincentiva el diálogo.

Las salidas, por lo tanto, no pueden formularse de forma simplista. Según Insulza, sería preciso formar un gobierno de transición que contribuya a reconstruir la economía, a recomponer la cohesión social y que, finalmente, dé paso a la celebración de elecciones. No obstante, el primer obstáculo estriba en que el presidente asegura que la que la situación no es tan grave y vuelca las responsabilidades en el imperialismo estadounidense. Pero tampoco sirve incitar a la injerencia extranjera por razones humanitarias o provocar conflictos en el seno del ejército, más aún cuando la mayoría de los militares se muestra leal al sistema. Hay que subrayar que no hay espacio y no debería haberlo para una acción militar. De ahí que la única salida haya de encauzarse a partir del diálogo que se activó en el proceso exploratorio de Oslo e incorporar, como indicó Juan Pablo de Laiglesia, el acompañamiento europeo, puesto que cuando la Unión Europea (UE) y América Latina trabajan juntas, la salida pacífica resulta más factible.

Según explicó Benedicte Bull, la experiencia noruega en negociación internacional, como país neutro y estable —que además cuenta con un Centro para la Resolución de Conflictos—, ha sido útil ante todo para acercar posturas. Esta predisposición mediadora forma parte de la propia visión exterior de Noruega que se comporta como una potencia media con una “diplomacia de nicho” basada en la paz, una geopolítica “blanda” que intenta contribuir a que el mundo sea más predecible. Esta visión se establece durante la Guerra Fría, cuando Noruega mantiene relaciones con Estados Unidos y simultáneamente comparte

frontera con la entonces Unión Soviética. Además, su costa le convierte en un actor estratégico, y todo ello le fue permitiendo construir consensos sólidos sobre política exterior.

Con América Latina los casos de intermediación se remontan a los Acuerdos de Paz en Guatemala y pasan por el proceso de pacificación en Colombia. Pero es necesario advertir que, de cualquier manera, la invitación al diálogo tiene siempre un enfoque fundamentalmente técnico, dado que Noruega no maneja en estas conversaciones agendas políticas propias. En el caso venezolano la mesa que se organizó ni siquiera trató de proponer soluciones, sino de activar una fase inicial de acercamiento, de intercambio y de invitación a que más países fuesen uniéndose al diálogo. El hermetismo ha sido en todo caso bastante sólido, de modo que es aventurado especular sobre sus contenidos.

De cualquier manera, tanto en esta crisis como en el marco global, es conveniente propiciar un vínculo estrecho entre Europa y América Latina que vindique la pertinencia de una gobernanza multilateral y, en este aspecto, las trabas no solo proceden de la región. Las amenazas que el proyecto europeo afronta hacen que la UE tenga un peso menor. Con todo, su papel es clave, quizá más en temas específicos que en grandes escenarios de cooperación (en parálisis, dado que no se celebra una Cumbre UE-ALC desde 2017). La mejor muestra la representa, precisamente, la implicación europea en la resolución de la crisis de Venezuela: no es posible anticipar si finalmente tendrá éxito, pero —de acuerdo con Roberto Russell— no parece que China, Rusia o Estados Unidos vayan a asumir un papel constructivo que además implica derivadas muy serias de apoyo humanitario.

Quizá la progresiva pérdida de hegemonía de EE.UU. pueda revertir en una mayor proximidad euro-latinoamericana, aunque la presión estadounidense se mantiene: en Venezuela, en el impulso al denominado Foro para el Progreso de América del Sur o Prosur, lanzado en marzo de 2019, o en Argentina, donde EE.UU. pretende que el país declare a Hezbolá grupo terrorista, mientras juega la carta de su apoyo al país en el Fondo Monetario Internacional. Europa, por el contrario, tiene otra actitud y puede ganar espacios, sobre todo ante la oportunidad que brinda Mercosur. Aunque es necesario matizar que Mercosur está viviendo, con independencia con su vínculo con Europa, una crisis de identidad y ha de redefinir su sentido estratégico, que oscila entre el enfoque comercial y el político, y donde toda viabilidad futura depende de la solidez de la alianza argentino-brasileña.

Relatoría redactada por José Andrés Fernández Leost

8. Hacer frente a la violencia y a la inseguridad ciudadana en América Latina y el Caribe

El 14 de octubre de 2019 se celebró en Casa de América la octava sesión del ciclo “Diálogos con América Latina”, organizado por la Fundación Carolina, bajo el título: “Hacer frente a la violencia y a la inseguridad ciudadana en América Latina y el Caribe”. El seminario contó con la participación de Érika M. Rodríguez Pinzón, profesora de Ciencias Políticas de la Universidad Autónoma de Madrid y de la Universidad Internacional de la Rioja y coordinadora de América Latina en la Fundación Alternativas, y de Francisco Rojas Aravena, antiguo director de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y rector de la Universidad para la Paz de Naciones Unidas. El debate estuvo moderado por Juan Pablo de Laiglesia, secretario de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica y el Caribe en funciones (SECIPIC).

La intervención inicial de Juan Pablo de Laiglesia vinculó el tema del diálogo con el Objetivo del Desarrollo Sostenible (ODS) 16: “Paz, justicia e instituciones sólidas”. Este ODS entraña la dificultad de consensuar una definición sobre conceptos que no cabe dar por supuestos, lo que a su vez influye sobre la capacidad de su aplicación práctica. Términos como seguridad, violencia o paz se interpretan de formas muy diferentes y, en efecto, el significado de la paz no puede limitarse solo a la “ausencia de guerra”, sino que en su sentido amplio es asimismo un concepto preventivo y que, por lo tanto, propicia la generación de condiciones para el desarrollo.

En la narrativa de la Agenda 2030 la paz está vinculada con la justicia social, aunque tampoco hay que desestimar las concepciones de una paz imperfecta, a medio plazo, orientadas a gestionar los conflictos, reducir las tensiones y construir de forma gradual acuerdos incluyentes y efectivos. Estos debates conceptuales estimulan la reflexión, pero no deberían implicar obstáculos

para avanzar en el cumplimiento de la Agenda 2030. En todo caso, hay que tener en cuenta que el ODS 16 funciona, a la vez como un requisito y una consecuencia del resto de objetivos. No hay justicia ni desarrollo sin paz, pero tampoco hay seguridad sin equidad, cohesión social y transparencia institucional. De modo que la consecución de este ODS exige fortalecer las instituciones y, al tiempo, luchar contra las desigualdades.

Bajo este ángulo, se han ejecutado proyectos exitosos de cooperación en América Latina como, por ejemplo, la participación de la Unión Europea (UE) en el posconflicto colombiano —por medio de los programas Laboratorios de paz y Nuevos territorios de paz—, además de las experiencias de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y de la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP). Sus programas han impulsado un fortalecimiento institucional que ha incidido favorablemente en la respuesta jurídica ante la corrupción, y han impactado sobre una sociedad civil crecientemente organizada ante este fenómeno. La relación entre institucionalidad, justicia y paz se hace evidente; no obstante, no cabe desconocer la persistencia de una violencia organizada en muchos territorios a los que el Estado no llega.

Cifras y causas de la violencia

En la región, según apuntó Francisco Rojas, el panorama sigue siendo sombrío, e incluso ha empeorado con relación al año 2000. En 2018, solo en América Latina —región que concentra el 9% de la población global—, tuvieron lugar el 39% de los homicidios del todo el mundo, un 7% más que hace 18 años y cuatro veces más que el promedio internacional. El desglose por género indica que el 80% de las víctimas fueron hombres, pero que el 64% de los feminicidios están conectados con la violencia intrafamiliar. Con todo, el mayor problema atañe al crimen organizado.

Desde un punto de vista interestatal, América Latina es una zona de paz, una región libre de armas nucleares y biológicas, en la que sus países han firmado la mayoría de los tratados de prohibición de armas de destrucción masiva. Sin embargo, no hay control alguno sobre las armas livianas. Así, si bien en la Conferencia de la Organización de los Estados Americanos (OEA) de 2003 se acordó una definición comprehensiva en materia de seguridad, la región no ha sido capaz de operacionalizarla, en un contexto en el que además no se han

producido avances de integración. Más aún, cabe hablar de una progresiva desestructuración regional que ha agravado la inestabilidad política, ante todo en la región andina, pero no solo.

Las estadísticas de organismos como el Instituto Igarapé de Brasil o el Observatorio sobre Violencia Ciudadana de México señalan que, de las 50 ciudades más violentas del mundo, 43 están en América Latina: 6 en Venezuela, 14 en Brasil, 15 en México... A su vez, de acuerdo con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) los costes de la violencia en términos del PIB ascendieron en 2018 al 6,51% en Honduras, el 6,16% en El Salvador, el 3,78% en Brasil, el 3,34% en Ecuador, etc.

Tras estos datos, cuya recopilación continúa siendo deficitaria, el interrogante es identificar la principal causa de la violencia. La mayoría de los estudios se refieren a las luchas por el control territorial, ante todo sobre las rutas de tránsito hacia el norte. Este escenario implica una violencia directa por el control del narcotráfico, pero también un conflicto entre los cárteles y los Estados, incapaces de consolidar el imperio de la ley y la autoridad policial. Ahora bien, las políticas de militarización, particularmente en el triángulo del norte, han sido un fracaso y es previsible que esta situación se mantenga hasta que no impere el Estado de derecho y la institucionalidad jurídica, objetivos que rebasan el mero enfoque securitario.

Planteamientos de actuación

Tal y como indicó Erika Rodríguez Pinzón, hay que afrontar el problema de la violencia bajo el binomio seguridad/ desarrollo. La inseguridad repercute de forma directa en la economía, pero asimismo establece costes en todos los procesos sociales. De modo que no solo desincentiva las inversiones, sino que también erosiona la percepción de la confianza entre las personas, agregando costes adicionales en los procesos de negociación, de construcción social, incluso de planificación urbana, aspecto que, por ejemplo, se aprecia en el establecimiento de urbanizaciones excluyentes. De ahí la necesidad de operar bajo un enfoque integral, en el que las políticas de seguridad engloben medidas de mejora de la calidad democrática, de la transparencia institucional, etc. Y que a su vez se planteen iniciativas que vinculen el crecimiento a la cohesión y a la equidad social, puesto que el incremento de los niveles de renta no viene de por sí acompañado de progresos políticos sustantivos.

Este planteamiento es el que se aplica desde la cooperación europea, pero falta que los Estados latinoamericanos se apropien de esta lógica y la implementen con eficacia, también en sus estructuras descentralizadas. Frente a ello, el riesgo está en que los sistemas políticos se enquisten en esquemas represivos, de los que además se pretenda extraer beneficios, como ilustra la metáfora del orangután con sacoleva, con chaqué. El Estado aparece aquí como una bestia revestida con el traje de la democracia, pero que activa olas represivas que le sirven para mantener el poder. No obstante, este modelo impide salir de la espiral de la violencia.

La exigencia de un enfoque holístico, que evite la compartimentación y se aproxime a la perspectiva transversal de la Agenda 2030, resulta aún más evidente al correlacionar violencia e inequidad. Según los datos del Banco Mundial, en el top 10 de los países más desiguales del mundo hay ocho latinoamericanos: Haití, Honduras, Colombia, Brasil, Panamá, Chile, Costa Rica y México. Este panorama, con fenómenos concomitantes de informalidad laboral o desempleo juvenil, desencadena lo que se denominan “problemas intermésticos” —de naturaleza tanto interna como externa—, propicios para la proliferación de un crimen transnacional que ejerce su control sobre territorios locales. Junto con las drogas, el tráfico ilícito de armas livianas, con las que se cometen casi el 90% de los homicidios, da cuenta de esta dimensión “interméstica” que quiebra la autoridad del Estado como instancia de monopolio legítimo de la fuerza. Y sin el reconocimiento de un Estado sólido, no hay forma de desplegar políticas públicas, sociales y de desarrollo que afronten de raíz las bases de la violencia.

La prioridad, por lo tanto, consiste en revertir la desafección institucional, que no ha hecho sino agravarse en los últimos años y ha dado paso a un proceso de desdemocratización y a regresiones autoritarias que se reflejan en las urnas y en los sondeos de opinión. Cabe evocar el descontento generalizado que se observa en los datos del Latinobarómetro, al señalar que el 70% de las sociedades no está satisfecha con sus gobiernos y traslucen cómo, pese a la consolidación de las elecciones, el sistema representativo no se ha traducido en avances sociales reales, cediendo margen a las opciones reaccionarias.

Entre lo local y lo regional

Dar con un modelo que enfrente la inseguridad en la región no es sencillo, tanto más habida cuenta de los rasgos definitivos que caracterizan a los regímenes latinoamericanos. Entre ellos, sobresale la dependencia hacia el hiperpresidencialismo

—con los giros que implican los cambios de ciclo políticos— y, a su vez, una descentralización en ocasiones fallida que difumina el poder del Estado en los territorios fronterizos, donde las mafias adquieren una presencia creciente, apropiándose de las competencias estatales.

Se han propuesto varias líneas de trabajo que tratan de sugerir medidas efectivas. Una de ellas radica en identificar dónde se gestan las negociaciones y los acuerdos espurios entre bandas organizadas y gobiernos locales, puesto que tales prácticas son las que generan mayor desafección política (una perspectiva que exploró Moises Naím en su libro *Ilícitos*). Otros enfoques subrayan la necesidad de conocer la microgeografía del crimen. A este respecto, David Weisburd ha señalado la importancia de circunscribir las zonas en las que producen los crímenes con el fin de centrar la actividad policial y preventiva en esos lugares.

En este plano local, cabe mencionar algunos casos de éxito: en las ciudades de Medellín y Bogotá, incluso en Ciudad Juárez, que registraban grandes tasas de violencia (en gran parte juvenil), se ha constatado una reducción apreciable de los asesinatos. De hecho, a nivel municipal se aprecian mejor los recursos que pueden movilizar los gobiernos locales, más allá de las medidas legales y punitivas, al atender de forma más focalizada a los indicadores que conectan desigualdad, violencia y territorio.

Pero la relevancia de la dimensión local no supone desatender la responsabilidad de los gobiernos nacionales ni la relevancia de la cooperación internacional. En el nivel nacional, es imprescindible fomentar la cultura de la legalidad que involucre a la ciudadanía, y construya redes de confianza interpersonal e interinstitucional. Resulta imperativo generar la complicidad democrática del conjunto de la sociedad. Esto exige contrarrestar el incremento de la polarización, que redundo en la fragmentación del tejido social tal y como está ocurriendo en Perú, Colombia, Ecuador o Venezuela. También implica invertir más en formación, con el fin de que la juventud se incorpore a la sociedad, no encuentre estímulos para acudir a la violencia y se aleje de las imágenes —mediatizadas por las redes sociales— donde se construyen roles de masculinidad y de poder que suscitan imaginarios atractivos para los sectores excluidos.

Las buenas prácticas conforman, además, una alternativa ante las políticas de mano dura, debido a que demuestran las ventajas que tiene acometer políticas de largo plazo y de corte multidimensional, aunque también nos advierten de que no existen recetas mágicas; en todo caso son un dique de contención ante las tentaciones populistas de endurecer las penas o rebajar la edad de responsabilidad legal.

Por último, resulta imprescindible elevar la construcción de la confianza a escala continental, recuperando la senda de un diálogo interregional continuado frente a las interrupciones que se producen por la fragilidad de las instituciones supranacionales. Y es que, si no se dan las condiciones de confianza mínimas para intercambiar información sensible, es imposible combatir el crimen organizado. En este ámbito es igualmente preciso detener la polarización y respetar el establecimiento de reglas compartidas —ineludibles en la articulación de soluciones comunes— aprovechado los espacios de cooperación con España y Europa.

En la conversación final se abundó en esta labor de la cooperación internacional. Por un lado, Juan Pablo de Laiglesia subrayó el trabajo de la cooperación española en seguridad, a través de programas de fortalecimiento de las instituciones judiciales y apoyo a los procesos de resolución pacífica de los conflictos. Asimismo, indicó que la cooperación de la UE está en pleno proceso de reestructuración, a la espera de que se apruebe el Marco Financiero Plurianual para el ciclo 2021-2027, lo que no obsta para acometer la revitalización de un diálogo bi-regional que supere la actual parálisis, condicionada por la incertidumbre en la región: las instituciones no pueden ser víctimas de los fracasos de los políticos.

Por otro lado, se evaluaron positivamente los logros de la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG). Al margen de su suspensión, la mesa coincidió en que la CICIG ha contribuido de forma muy útil a la profesionalización de la policía y a la consolidación de las fiscalías y de los procedimientos especiales, obstaculizando las presiones hacia jueces y fiscales. De ahí que su desaparición no impida que su trabajo se tome como modelo que pueda ser aplicado en otros lugares y, más aún, como referencia de lucha contra la violencia en sintonía con el ODS 16. Según lo reiterado en la sesión, la formulación de las políticas de seguridad, además de perseguir el crimen organizado —y, en el momento actual, proteger a los defensores de los derechos humanos y el medio ambiente— deben contribuir a crear un marco de paz, priorizando el combate contra la injusticia y la falta de equidad, en donde radica el origen de los males.

Relatoría redactada por José Andrés Fernández Leost

9. Desplazamientos y migraciones en América Latina y el Caribe

El 16 de diciembre de 2019 tuvo lugar en Casa de América la novena edición del ciclo “Diálogos con América Latina” con el tema “Desplazamientos y migraciones en América Latina y el Caribe”. Como ponentes intervinieron Diego Acosta, catedrático de Derecho Europeo y de Inmigración de la Universidad de Bristol; Anna Terrón, directora de la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP), y Rolando Castillo, sociólogo y economista guatemalteco. El secretario de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica y el Caribe (SECIPIC), Juan Pablo de La Iglesia, moderó el diálogo e inició su intervención evocando dos imágenes de 2019: la de las decenas de miles de venezolanos cruzando el puente Simón Bolívar, en la frontera entre Colombia y Venezuela en Cúcuta; y la de las caravanas procedentes de El Salvador, Guatemala y Honduras rumbo a Estados Unidos.

En América Latina el fenómeno de las migraciones ha alcanzado una magnitud imprevista y, de hecho, la Organización Internacional de las Migraciones (OIM) y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) calculan que, a finales de 2020, es probable que se duplique el número de migrantes. Ciertamente, siempre ha habido migraciones en América Latina y su ciudadanía ha disfrutado de una amplia libertad para moverse en toda la región. Además, en un pasado reciente, la migración latinoamericana hacia España fue muy importante, de la misma manera que la de españoles hacia América Latina ha experimentado también picos notables a causa de la crisis económica. No obstante, el alcance del fenómeno presente requiere de un análisis más profundo.

Este análisis ha de enmarcarse en la conceptualización que plantea la Agenda 2030, la cual, en la meta 7 del Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 10, habla expresamente de facilitar una movilidad ordenada, segura, regular y responsable de las personas, mediante la aplicación de políticas planificadas y bien gestio-

nadas. A su vez, el contenido de otros ODS está relacionado con la migración: por ejemplo, el ODS 4, con el que se pretende garantizar una educación inclusiva; el 5, sobre igualdad de género; el 8, al referirse a las medidas para erradicar el trabajo forzoso y proteger los derechos laborales; o el ODS 16, dedicado a la promoción de la paz y la solidez institucional. Y es que, como ha argumentado Marcelo Pisani, director regional para Centroamérica de la OIM, la Agenda 2030 supone una oportunidad para abordar las causas estructurales del desplazamiento forzado, creando condiciones más favorables en los países de origen.

Por su parte, en España las migraciones siempre han estado en el foco de la política exterior, y sus gobiernos han defendido estrategias de desarrollo que incidan en sus raíces, con el fin de generar oportunidades de vida digna en los países de origen. En esta línea, el presidente del Gobierno firmó en diciembre de 2018 el Pacto Mundial sobre Migración en Marrakech. Igualmente, la cooperación española trabaja sobre estos asuntos, por medio de tres iniciativas: la primera consiste en su participación en el Fondo Fiduciario de Emergencia de la Unión Europea (UE) para África, con un proyecto en el que se gestiona el retorno y la reinserción de migrantes en Mali. El segundo es un proyecto de cooperación delegada, que también tiene respaldo europeo, y que la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) desarrolla en Senegal para mejorar su estrategia en migraciones. Finalmente, la FIIAPP ejecuta el programa EuroMED-Migraciones III, que potencia la cooperación entre los países del Mediterráneo y los de la UE y aplica mecanismos de cooperación Sur-Sur.

Una perspectiva histórica

El profesor Diego Acosta expuso cómo se han regulado históricamente las migraciones en América Latina y su importancia en la construcción de los Estados. Durante el siglo XIX, las políticas de migración en la región estuvieron intrínsecamente ligadas a la articulación de sus Estados-nación. Al independizarse, los países latinoamericanos determinaron quién iba a ser un nacional y quién un extranjero. Los países se estructuraron de acuerdo con las decisiones de las élites que entonces ostentaban el poder, por lo que se dieron elementos tanto de inclusión como de exclusión. Un claro elemento de inclusión es el *ius soli*: en casi todo el continente americano, quien nace en un determinado territorio es considerado automáticamente un nacional; factor que contrasta con

lo que ocurre en Europa. Por otra parte, la región se ha caracterizado por la continuidad —a lo largo de doscientos años— de estas delimitaciones. Ello se debe, en gran medida, a que no fueron las leyes sino las constituciones las que definieron el estatuto de nacionalidad. De este modo, existen casos —como el de Uruguay— en los que la Constitución actual afirma en este aspecto exactamente lo mismo que en 1830.

A su vez, señaló Acosta, hay que entender que América Latina ha sido históricamente una región de inmigración. Durante el periodo de las grandes emigraciones europeas, entre 1880 y 1930, fue la segunda región del mundo que más inmigrantes recibió, después de Estados Unidos. En ese mismo periodo, Argentina fue el segundo país del mundo que más inmigrantes registró en números absolutos, y el primero en inmigrantes por persona, al punto de que en 1914 una tercera parte de su población era extranjera. La tendencia empezó a ralentizarse a partir de la crisis económica de 1929, aunque se mantuvo en Venezuela a lo largo de los años cincuenta y sesenta, cuando llegó al país un importante volumen de portugueses, españoles e italianos. Será en las siguientes décadas, con las dictaduras militares de los años sesenta y setenta, cuando por vez primera empiecen a producirse grandes emigraciones, que incluso aumentaron en la “década perdida” de los años ochenta. En todo caso, este cambio es relativamente reciente.

Como es lógico, durante el periodo de las dictaduras militares apenas llegaron inmigrantes. Pero la inmigración posterior también ha sido muy limitada y además se ha tratado, ante todo, de un fenómeno regional: en el caso de Centroamérica, se ha producido una inmigración principalmente centroamericana, y en Sudamérica, principalmente sudamericana; siempre con flujos muy pequeños, muy estables, que no aumentan ni se reducen.

En cambio, lo que se atestigua desde principios del siglo XXI son grandes emigraciones al exterior, fundamentalmente hacia Estados Unidos, pero también hacia Europa: España, Italia, Reino Unido o Francia y, en menor medida, Bélgica y Holanda. Este fenómeno coincide con un discurso muy crítico sobre cómo la UE y Estados Unidos están gestionando las migraciones, de modo restrictivo y supuestamente contrapuesto a la tradicional apertura latinoamericana. No obstante, recordó Acosta, conviene matizar ciertos aspectos de este discurso: América Latina tiene una gran historia de inclusión, pero también de exclusión. Así, los recientes discursos, por ejemplo, en Brasil, que criminalizan la inmigración, no pueden entenderse tan solo como una mera copia de los del presidente Donald Trump.

El triángulo norte

La intervención de Rolando Castillo se centró en las caravanas que, procedentes del triángulo norte de Centroamérica, se dirigen a Estados Unidos. Previamente introdujo dos apuntes: por un lado, desde un punto de vista cultural, Mesoamérica ha sido —desde la ciudad de Hidalgo hasta la zona de Copán, pasando El Salvador— un espacio común de relaciones políticas y comerciales, repleta de contradicciones y guerras, pero asimismo de un enorme contenido cultural común. Por otro, desde un punto de vista político, en Occidente se han reavivado visiones racistas, como la teoría del reemplazo de Renaud Camus, que han impulsado un discurso del miedo a “los otros” y una emergencia del supremacismo blanco que, por medio de las *fake news*, se ha propagado en las zonas interiores de Estados Unidos. Estos discursos han articulado una ideología que se ha vuelto más importante que la economía, pese a que los inmigrantes suponen una contribución neta a la riqueza y al fisco estadounidense. Bajo este marco, la victoria de Trump tuvo un efecto inmediato en la materia, puesto que dos días después de tomar posesión, su gobierno emitió dos órdenes ejecutivas que planteaban la criminalización de los inmigrantes. Esta perspectiva ha roto el consenso bipartidista en el país, según el cual los inmigrantes pueden causar problemas, pero son rentables para la economía. En cambio, desde 2017, se ha pasado a lo que la presidenta de la Cámara de Representantes, Nancy Pelosi, ha llamado “crimen de desarrollo”, en alusión a las violaciones flagrantes de los derechos humanos, tanto en el origen como en el tránsito y en el retorno de los migrantes.

Castillo indicó que en Centroamérica siempre ha habido un notable flujo interno de migrantes. Además, en el marco de sus acuerdos de integración, la subregión tiene un tratado —el Convenio centroamericano de libre movilidad, CA-4— según el cual salvadoreños, hondureños y guatemaltecos pueden moverse libremente en el interior de ese espacio. Ahora bien, desde 2015 ha habido un crecimiento exponencial de las migraciones, con algunas variaciones a señalar. En primer lugar, se constata una mayor cantidad de hondureños: el 72% de los integrantes de las caravanas lo son y se ha producido un aumento de casi el 230% de su emigración a Estados Unidos. Se trata de un dato que resulta contradictorio puesto que el PIB de Honduras ha crecido alrededor de un 3,5% de forma sostenida durante dicho periodo. En segundo lugar, también se aprecian novedades en la composición de los emigrantes. Ahora, al contrario que en el pasado, se observa que la emigración es más urbana que rural. Asimismo, ha habido un incremento del número de mujeres, aunque se trata solo de una

tendencia, ya que la mayoría de los emigrantes siguen siendo jóvenes varones, de una edad media de 25 años y con un nivel bajo de escolarización. Por último, ha aumentado el desplazamiento de niños sin padres, o sin ningún adulto que los acompañe.

Asimismo, Castillo se refirió a los problemas asociados al crimen organizado y el poder de los cárteles. Estos grupos han venido aprovechándose del enorme negocio de la trata de personas, que no solo atañe a los desplazamientos, sino también a los secuestros, al tráfico de órganos, etc. La novedad radica en que, en la actualidad, quienes trasladan a las personas —los llamados “coyotes” o “polleros”—, son en su mayoría miembros del crimen organizado que controla a la población. Igualmente, son ellos quienes proporcionan la información a los migrantes sobre, por ejemplo, las condiciones para conseguir asilo en Estados Unidos, lo que multiplica el riesgo de manipulación.

El itinerario de la caravana está, en definitiva, lleno de peligros. El primero estriba en el propio recorrido de 3.700 kilómetros, desde San Pedro Sula hasta la frontera con México. Luego, en algunos casos los migrantes encuentran apoyo, pero en otros muchos, rechazo, dado que está surgiendo cierto sentimiento de xenofobia, también en México. El último obstáculo deriva de la reacción del presidente Trump, quien amenazó con sanciones comerciales a México. La respuesta del gobierno de Andrés Manuel López Obrador ha sido ceder a las presiones, detener la caravana y desplegar a 25.000 miembros de la Guardia Nacional en la frontera sur de México, lo que ha generado “embudos” en diferentes puntos, como en Mexicali, Tijuana, Tamaulipas, etc.

A su vez, en un gesto monumentalmente irónico, el gobierno estadounidense ha pasado a considerar a El Salvador, Honduras y Guatemala como “terceros países seguros”, forzando a sus gobiernos a firmar los llamados Acuerdos de Cooperación de Asilo (ACA). Estos acuerdos establecen que los migrantes deben, primero, solicitar asilo en los países del triángulo norte. Los nuevos controles, junto con la presencia de la Guardia Nacional mexicana, han disminuido la presión migratoria un 50%. Sin embargo, lo que se está creando es una máquina de deportación masiva, que devuelve a los desplazados que están en México o en Estados Unidos a Guatemala, Honduras o El Salvador, con el problema añadido de que estos países carecen de la capacidad para albergar tanta gente y tramitar sus solicitudes.

No hay que olvidar, finalmente, que esta situación procede del rechazo estadounidense al “Plan de Desarrollo Integral” para Centroamérica, planteado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), que pro-

ponía abordar, desde una perspectiva social y multilateral, la emigración en su origen, acometiendo un conjunto de inversiones en infraestructuras. El gobierno de Trump, inicialmente de acuerdo, presentó al cabo de unos meses su propio plan, “América Crece”. Se trata de un programa de corte bilateral, cuya financiación —destinada a la construcción de gasoductos, infraestructuras, sistemas ferroviarios, etc.— se pone en manos, no de las administraciones centroamericanas, sino del sector privado, con el fin de crear un espacio económico para las futuras inversiones de Estados Unidos. El problema de fondo es que, como resultado de lo anterior, el propósito estadounidense de romper la integración centroamericana puede cumplirse.

Migración y desarrollo

La geografía migratoria latinoamericana no se reduce a la movilidad regional o a la de los desplazamientos en el triángulo norte. Como advirtió Anna Terrón, hay una fuerte emigración hacia Europa y, sobre todo, hacia España que —por la confluencia de las leyes españolas, el contexto económico y las dinámicas presentes en la región— viene generando desde hace 30 años una robusta comunidad supranacional.

En la actualidad, el trabajo de la cooperación española y europea está centrado en trasladar la experiencia de la UE hacia América Latina, en tanto parece existir una incipiente voluntad de colaboración regional. La política migratoria de la UE fue fruto de un proceso *top-down*, que arrancó con una fuerte integración interna y desembocó en el levantamiento de las fronteras: la UE pasó a ser un espacio de libre circulación que obligó a sus Estados miembros a mejorar la coordinación de sus políticas de inmigración, armonizando las normas de asilo, ajustando sus procedimientos y creando un marco de cooperación interior. América Latina, por el contrario, aunque siempre ha operado como un espacio de libertad, requiere ahora de instrumentos de gestión reglados, más depurados y compartidos.

En este sentido, tres elementos podrían mejorar la movilidad, tanto intra como extrarregional. En primer lugar, hay que fortalecer el intercambio de información, propiciando una gestión no física de las fronteras. En este punto, la UE posee una experiencia importante, en virtud de la normativa establecida en la construcción del espacio Schengen. En segundo lugar, deben implementarse mecanismos de cooperación transfronteriza. Por último, se ha de trabajar

en elementos de acogida e integración, en una narrativa de la hermandad que realmente llegue al terreno práctico.

Sobre este asunto, Acosta recordó la ascendencia del Pacto Mundial sobre Migración, que no es tan global, toda vez que el espacio pertinente para gestionar las migraciones es el regional. Y, precisamente, lo que se observa en este plano, no es una erección de fronteras, sino todo lo contrario: las regiones del mundo están acabando con ellas para los ciudadanos regionales, y esto está pasando tanto en África como en el área postsoviética, aparte de en la UE. En América Latina, por ejemplo, bajo el acuerdo de residencia Mercosur de 2009 se han concedido 2,7 millones permisos de residencia hasta 2016, y según la OIM la tendencia va en aumento. Por lo demás, la formulación de medidas migratorias ya no recae en exclusiva sobre los gobiernos. Hay actores que no tenían presencia hace diez años, pero que han cobrado importancia y que ahora influyen sobre la orientación de las políticas, como las defensorías públicas, los organismos internacionales, la sociedad civil, los tribunales, etc.

Así, como resaltó Terrón, las migraciones han entrado en el campo de las relaciones internacionales por la puerta del desarrollo. En la actualidad, las migraciones se han incorporado a la agenda global por medio de los ODS, concretamente a través la meta 10.7: migración segura, ordenada y regular; que luego ha dado lugar al citado Pacto Mundial. Pues bien, tanto en la meta 10.7 como en el Pacto aparecen dos elementos interrelacionados: la gobernanza de las migraciones y la acción sobre el desarrollo. En concreto, el Pacto Mundial dedica dos puntos a estas cuestiones. El punto 2 establece que hay que minimizar los factores estructurales endémicos que fuerzan la emigración y, por tanto, se debe luchar contra los llamados factores de empuje (*push factors*). El punto 19 habla de los migrantes como actores de desarrollo, determinantes tanto para sus países de origen como de destino. Trabajando sobre estos dos carriles —apoyo a los migrantes como factor de desarrollo y refuerzo a la gobernanza—, se puede generar un círculo más virtuoso del que se dispone en la actualidad.

Venezuela

Capítulo aparte merece el caso de Venezuela, cuyas cifras de emigrantes superan los 4 millones, el 80% de los cuales se ha desplazado a otros países de la región, en concreto: 1,5 millones a Colombia, 860.000 a Perú, más de 300.000 a Ecuador y Chile, 220.000 a Brasil y 180.000 a Argentina. Como apuntó Acosta, por

primera vez en un siglo se está desplazando un gran flujo de personas a diferentes países, lo que genera una situación rompedora, muy difícil de gestionar.

Ante este hecho, los países de la región han reaccionado de cuatro maneras. En primer lugar, algunos países han extendido a venezolanos y venezolanas un permiso de residencia por el simple hecho de ser ciudadanos sudamericanos. Esto ha tenido que ver, en general, con la extensión del acuerdo de residencia Mercosur: un acuerdo que involucra a nueve países de Sudamérica —todos menos Venezuela, Surinam y Guyana— y que establece que cualquier ciudadano de estos países tiene derecho de residencia en los otros, siempre que lo hayan implementado. Y no solo el derecho de residencia, sino también el derecho de trabajo, de igualdad de trato y de reunificación familiar. Así, Argentina, Uruguay, Brasil y Ecuador han adoptado la extensión unilateral de este acuerdo a la ciudadanía venezolana.

El segundo tipo de respuestas ha sido más *ad hoc*, y se ha articulado mediante permisos específicos, como ha ocurrido en Chile, Colombia y Perú. En los casos colombiano y peruano se establecieron permisos de residencia temporales, pero en estos momentos ya no están en vigor, por lo que los venezolanos que se encuentren en Colombia y en Perú han de pedir asilo. En el caso chileno, se han concedido visas de responsabilidad democrática que, solicitadas desde un consulado chileno, otorgan permisos de residencia. En tercer lugar, aparecen los países que no han hecho nada, como Bolivia y Paraguay. En Bolivia hay abierto un proceso de regularización de inmigrantes en situación irregular, al que pueden acogerse los venezolanos; no obstante, no se ha establecido ningún tipo de permiso específico para ellos.

Por último, está el caso de la decisión tomada en Brasil en 2019: la Comisión Nacional de Refugiados (Conare) otorgó el estatuto de refugiados a 21.432 venezolanos y venezolanas, ampliando la definición de la noción de refugiado, en línea con la Declaración de Cartagena de 1984. En Derecho internacional, un refugiado es quien pueda demostrar que tiene un temor fundado a permanecer en su país de origen, porque está siendo perseguido por una serie de motivos: de raza, políticos, de etnia, etc. Se trata, pues, de un reconocimiento individual, caso por caso. Lo que propuso la Declaración de Cartagena es que, cuando se dan determinadas situaciones en el país de origen, cualquiera que salga del mismo puede optar al estatuto de refugiado. La decisión brasileña, subrayó Acosta, puede cambiar totalmente el panorama y empujar a otros países de la región a hacer lo mismo.

En la conversación posterior, la embajadora de Colombia reiteró cómo el volumen de emigrantes venezolanos que han llegado a Colombia, Ecuador,

Perú o Chile ha llevado a activar medidas de acogida que han ensanchado el margen de sus permisos. No obstante, dado que los flujos podrían duplicarse en 2020, sería preciso anticiparse a los efectos desestabilizadores que pueden provocar. Acosta convino con este diagnóstico de gravedad. Pero a su vez advirtió sobre la necesidad de combatir los síntomas de xenofobia que a menudo brotan en contextos de presión migratoria. En tales situaciones a veces reviven tres mitos que no son empíricamente ciertos, sobre los efectos nocivos de los inmigrantes en la salud, el trabajo y la seguridad. Por eso no conviene olvidar que, en todos los países latinoamericanos, con las excepciones de Argentina y Chile, hay más nacionales fuera de sus fronteras que extranjeros dentro.

Finalmente, Juan Pablo de Laiglesia, sintetizó los puntos tratados: i) por su magnitud, el problema de la gestión ordenada de las migraciones va a continuar siendo una prioridad en la agenda latinoamericana; ii) cada una de las crisis migratorias tiene elementos diferenciadores que las caracterizan, y iii) el fenómeno implica riesgos por el crecimiento del crimen organizado. No obstante, el tratamiento de las migraciones abre un campo en el que Europa y América Latina pueden desarrollar sinergias e intercambios de información e implementar incluso enfoques similares. Por lo demás, y esto es lo más importante, la gravedad del problema no está afectando de manera sistémica a la tradicional apertura y libre movilidad de las relaciones en América Latina.

Relatoría redactada por José Andrés Fernández Leost

10. Universidad, ciencia y conocimiento en tiempos de pandemia: perspectivas iberoamericanas

El 26 de noviembre de 2020 tuvo lugar la décima edición del ciclo “Diálogos con América Latina”, organizado conjuntamente por la Fundación Carolina y Casa de América, bajo el tema: “Universidad, ciencia y conocimiento en tiempos de pandemia: perspectivas iberoamericanas”. Como ponentes intervinieron el ministro de Universidades, Manuel Castells; la catedrática de Ética de la Universidad de Valencia y directora de la Fundación para la Ética de los Negocios y las Organizaciones, ÉTNOR, Adela Cortina; el profesor de investigación del departamento de Inmunología y Oncología del Centro Nacional de Biotecnología del Centro Superior de Investigaciones Científicas (CSIC), Carlos Martínez; y la bióloga Raquel Chan, directora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) de Santa Fe, Argentina. El director de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), Magdy Martínez Solimán, moderó la sesión e introdujo el evento esbozando una panorámica sucinta sobre el estado de la educación superior en Iberoamérica y los estragos provocados por la pandemia del virus SARS-Cov2.

La COVID-19 ha transformado el mundo en su conjunto y sin duda ha tenido un impacto notable sobre la educación. En este ámbito, las clases presenciales tuvieron que suspenderse, las funciones formativas se vieron alteradas, y las formas docentes tradicionales hubieron de adaptarse a los medios digitales. En este contexto, la brecha digital ha exacerbado las desigualdades preexistentes. Muchas personas han quedado fuera de las oportunidades que ofrece la digitalización, en especial las pertenecientes a los sectores más vulnerables. Esta situación, apuntó el director de la AECID, podría ser el detonante de un progresivo abandono escolar, impactando especialmente sobre la enseñanza secundaria y terciaria; por ello podríamos estar ante una generación perdida.

En el espacio iberoamericano, además, muchos de los problemas que ha implicado la COVID-19 vienen arrastrados del pasado. Hay 30 millones de universitarios/as provenientes de estratos bajos y desfavorecidos, cuyas expectativas de desarrollo socioeconómico —de movilidad ascendente— ya se encontraban frustradas por el desajuste entre la formación y la demanda del mundo laboral.

El análisis educativo no puede desvincularse del marco referencial de la Agenda 2030. Y así, a lo largo del diálogo, se trataron asuntos relacionados con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), entre otros: el 1 y 2, que buscan poner fin a la pobreza y erradicar el hambre; el 4, referido a la necesidad de una educación de calidad; el 9, centrado en la industria, la innovación y las infraestructuras; y el 17, dedicado a las alianzas para lograr los objetivos.

El impacto de la pandemia en la educación superior

En su primera intervención, el ministro de Universidades, Manuel Castells, puso el acento en cómo la grave crisis económica, social y sanitaria derivada de la pandemia ha realzado la importancia de las universidades en la sociedad. La gran mayoría de la I+D se realiza en estas instituciones académicas y ha sido precisamente en este contexto de crisis cuando la sociedad se ha percatado de lo fundamental que es la ciencia en todos los aspectos de la vida humana. Las universidades son las depositarias del saber profesional y el centro formativo de los/as trabajadores/as que se han revelado esenciales (médicas, enfermeros, virólogos, epidemiólogas, pero también psicólogos o sociólogas). En opinión del ministro, es el momento de que los gobiernos den prioridad a la universidad como infraestructura básica de la sociedad, la cual destaca por su resiliencia y capacidad de adaptación a los cambios.

En lo que se refiere al caso español, Castells destacó la capacidad de las universidades para transitar a sistemas de enseñanza online, así como el eficaz control de los contagios que han demostrado sobre su entorno. Ningún estudiante ha perdido su curso académico (2019-2020), toda vez que los exámenes y mecanismos de evaluación se adaptaron a las demandas del contexto. Además, se evitó la interrupción de las clases gracias al recurso a métodos telemáticos o semipresenciales, por lo que, en un cómputo general, tan solo se habría visto afectado un 0,03% del estudiantado. El ministro también indicó cómo, entre el curso anterior y el presente (2020-2021) se ha mitigado la brecha digital (entonces inferior al 2%), gracias a la transferencia de 400 millones de euros del gobierno a las universidades y al aumento de la conectividad labrado durante el periodo estival.

Sin embargo, no ha podido ocurrir lo mismo en América Latina y el Caribe (ALC), donde a la brecha socioeconómica ya existente se ha sumado una brecha digital más acentuada. De ahí que en los sistemas universitarios de la región se torne indispensable una mayor inversión digital, con el fin de que estos puedan adaptarse a la semipresencialidad o a la enseñanza telemática en el caso de un hipotético nuevo confinamiento.

En esta línea, se debatió sobre las diferencias entre la enseñanza presencial y los sistemas online, a partir de una posible interpretación de la educación a distancia como un sustitutivo de menor calidad. A este respecto, Castells sostuvo que una de las virtudes de la presencialidad radica en que la universidad no es solo para aprender, sino que es también un medio de interacción social, de modo que cumple una función expresiva que desborda su carácter instrumental. No obstante, y sin perjuicio de lo anterior, también afirmó que, pese a la creencia generalizada, la enseñanza virtual de calidad es posible, tanto más debido al control y supervisión que ejercen las agencias de calidad. A su vez, el sistema de enseñanza virtual es justo el más propicio, tanto para facilitar la educación a lo largo de la vida (formación continua), como para acabar con la marginalización territorial de zonas remotas, de especial interés en ALC.

Como aporte final, el ministro recaló la predominancia ya establecida de los modelos híbridos, puesto que buena parte de la interacción entre el profesorado, el alumnado y la propia labor investigadora se produce en el entorno digital, lo que genera una suerte de comunidad intelectual conectada en red, pero no aislada. En esta esfera, el uso del internet no puede entenderse en absoluto como un instrumento menos adecuado o concreto, y en todo caso su impacto difiere en función del uso que se le otorgue.

La ética en la educación y la ciencia

La profesora Adela Cortina presentó la doble tarea que define a las universidades: ya sea presencial u online, estas deben formar a los/as profesionales y a la ciudadanía. En los ámbitos profesionales se debe tener claro que la técnica está al servicio de cada uno de los oficios y que estos proporcionan un bien a la sociedad. Bajo su prisma, las metas de cada profesión recalcan no tanto en las instituciones, sino más bien en las personas, que son sus beneficiarias, así como en la naturaleza, que es vulnerable y a la que hay que proteger. Como propuesta para la acción, la filósofa sugirió la introducción de una asignatura de Ética en todo estudio de Grado, que sirva para incentivar el debate sobre cuáles son los valores y metas de cada

profesión. En paralelo, recordó el carácter cívico que define a la universidad, contrario al espíritu dogmático y al fundamentalismo, y que resulta esencial para que la ciudadanía se guíe por la razón pública y el pensamiento crítico.

Enlazando con ello, criticó la noción de individualismo, calificándolo como un invento propio de ideologías neoliberales, que presuponen que las personas pueden comportarse aisladas unas de otras. En contraposición a dicho enfoque, argumentó que la universidad construye y proporciona espacios de discusión y diálogo abierto, es decir, de deliberación, en los que crece y se articula la comunidad científica. Sobre esto abundó igualmente el ministro Castells, quien señaló cómo las sociedades que mejor han gestionado los desafíos de la pandemia han sido aquellas que se basan en valores de comunidad, empatía y colectividad —como China, pero también Corea o Taiwán, que son países democráticos— frente a las culturas dominadas por el individualismo.

Por último, Adela Cortina insistió en la necesidad de mitigar la excesiva burocracia que perdura en el terreno universitario y de centrar los esfuerzos en la formación cívica de los/as profesionales, comprometidos en su entorno cotidiano con los problemas reales que están surgiendo a raíz de la pandemia. A ello agregó la exigencia de adoptar una visión cosmopolita, imprescindible en tiempos de globalización.

El papel de la(s) ciencia(s) y el conocimiento

El profesor Carlos Martínez, por su parte, quiso destacar el papel crucial que cumplen la ciencia y los centros de investigación en el escenario actual, donde problemas como la pandemia ya no son insulares, sino de índole global. Las plataformas no vinculadas al país o la región en la que vivimos, y a las que acudimos para proveernos de servicios y bienes, ilustran dicha globalidad.

Ahora bien, según Carlos Martínez, la pandemia del SARS-Cov2 ha puesto de relieve la susceptibilidad y falta de preparación de nuestras sociedades. Frente a esta realidad, la ciencia constituye el recurso idóneo para gestionar la complejidad de los riesgos globales. Es más, ante las limitaciones de los discursos nacionalistas, cuyas propuestas se basan en respuestas sencillas (nacionalismo metodológico), problemas como la COVID-19 exigen soluciones conjuntas que impulsen la cooperación científica internacional. La creación del Grupo Internacional de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC), donde no solo se analizan datos, sino que también se articulan mecanismos de acción multilateral para

afrontar los problemas, se fundamenta en este tipo de cooperación. La gestión de la pandemia, igualmente, es un buen indicador que demuestra la relevancia de las alianzas —tanto internacionales como público-privadas—, y la importancia que supone compartir información y conocimiento experto, lo que ha repercutido en la rápida generación de vacunas, tema que se trató posteriormente.

Tras la intervención del inmunólogo, Adela Cortina consideró pertinente “levantar una bandera por las humanidades”. Recuperando las consideraciones de Charles Percy Snow, propuso superar la concepción binaria de un conocimiento dividido en “dos culturas”, que dominó el siglo XX y que separaba tajantemente entre ciencias exactas y humanidades. Estas han de trabajar conjuntamente, toda vez que la ciencia debe preocuparse también por el porvenir de las personas. Por ello, señaló, vale recordar la tesis de la teoría crítica de la Escuela de Frankfurt, según la cual los saberes avanzan por medio de tres ámbitos interconectados: el conocimiento científico, campo tradicional de las ciencias experimentales; el práctico, de la comprensión mutua y el entendimiento; y el conocimiento emancipatorio, propio del interés último que nos une como personas. Bajo este prisma, cualquier problema político implica una dimensión ética, la cual debe a su vez ponderarse en la ruta de toda investigación científica.

En sintonía con lo anterior, el profesor Carlos Martínez reconoció cómo, en efecto, las ciencias experimentales y las humanidades conforman un solo saber compartido y fundamental, que ha de orientarse a mejorar la calidad de vida de todos los ciudadanos. En este sentido, consensos tales como la prohibición de la clonación o de la modificación del genoma en línea germinal ilustran que los avances científicos son mediados por la sociedad, y es preciso atender la voz de los/as especialistas en ética.

La bióloga argentina, Raquel Chan, retomó la cuestión de la relevancia de la ciencia y el conocimiento, dado que sus resultados han permitido al conjunto de la humanidad estar, ante la COVID-19, en mejor situación que la experimentada hace 100 años con la llamada “gripe española”. Más aún, en virtud de los avances científicos, se ha logrado poner freno a problemas globales como, entre otros, el fin de la pobreza y la erradicación del hambre (ODS 1 y 2). No obstante, como afirmó Martínez Solimán, la consecución de estos ODS en 2030 resulta, tras la llegada de la pandemia, cada vez más complicada. En este punto, Raquel Chan indicó cómo aquí el problema no es de tipo científico, sino que atañe a la política de distribución de la riqueza. Se trata de un asunto especialmente trágico en muchos países en desarrollo (incluyendo ALC), que contrasta con su condición de países productores de alimentos. Con todo, y poniendo la vista en el futuro,

la bióloga advirtió que en 30 años el problema tendrá que resolverse desde enfoques científicos, habida cuenta que el crecimiento demográfico obligará a generar más alimentos y energía. Dicho enfoque será imprescindible para evitar el incremento de la conflictividad por los recursos, cuyo impacto probablemente recaiga ante todo en los países del sur global. Entre las innovaciones a retener, mencionó la utilidad de los bancos de semillas, en tanto preservan semillas de todas las especies, permitiendo su estudio y aplicación posterior.

Criterios para una vacuna adecuada

En el tramo final del diálogo, Carlos Martínez recuperó el debate sobre la vacuna contra la COVID-19. Así, subrayó la importancia de que esta cumpliera con los criterios de eficacia, seguridad y universalidad, a lo que añadió la referencia a su gratuidad. Ciertamente, la producción de una vacuna es siempre compleja, dado que mientras algunas aparecen con rapidez, otras tardan mucho y otras nunca llegan. Sea como fuere, la cooperación del mundo científico y farmacéutico resulta crucial y más aún si se aspira a que cumplan con los requisitos descritos.

El inmunólogo recalcó cómo el esfuerzo de la comunidad científica en la lucha contra el coronavirus ha sido mayúsculo, lo que prueba la existencia actual de 180 vacunas. De entre ellas, tres (a fecha del diálogo) ya han sido testadas en más de 40.000 personas y previenen de las patologías más peligrosas. No obstante, aún deben superar los protocolos de los organismos reguladores, como el de la Agencia Europea de Medicamentos (EMA, por sus siglas en inglés). Se tiene que demostrar, pues, que son seguras y eficaces. En todo caso, la historia del descubrimiento de esta vacuna representa un caso curioso. Por un lado, la de Pfizer-BioNTech proviene de un pequeño laboratorio en Alemania, cuyos investigadores, de origen turco, redirigieron sus esfuerzos en investigación sobre el cáncer al coronavirus. Por otro, la vacuna desarrollada por la start-up Moderna, procede asimismo de la aplicación de conocimientos previos, extraídos igualmente de estudios contra el cáncer.

El ministro Castells aludió por su parte a la experiencia española, centrada en garantizar el acceso a la vacuna a toda la población. De ahí que el gobierno hubiese adquirido 140 millones de dosis, incluyendo en la compra una cláusula para donar, pensando en regiones como ALC. A su vez, incidió en las oscilaciones sobre el precio de la vacuna (que va de los cuatro a los 70 euros), y advirtió sobre la posibilidad de que algunos agentes del sector privado, además de cubrir

gastos, intentasen extraer una ganancia extraordinaria, aprovechándose de la necesidad mundial. Cabe recordar que el director de Pfizer vendió acciones de la compañía y se enriqueció el mismo día en el que se anunció la validez de su vacuna. Justo para evitar este tipo de amenazas, resulta imprescindible invertir en I+D de carácter público, en el entendido de que —como indicó Carlos Martínez— la ciencia no solo genera conocimiento, sino que también proporciona bienestar y riqueza a los países.

Finalmente, Raquel Chan puso el foco en ALC, subrayando sus diferencias y carencias frente a España o la Unión Europea. En su opinión, la clave vuelve a situarse en el ámbito de lo político, ya que la accesibilidad depende de cada gobierno. Ello hace todavía más vulnerables a los países menos desarrollados, donde los sistemas políticos suelen ser también menos democráticos. Ahora bien, si la vacuna no alcanza a todos los estratos de la sociedad no habrá una cura colectiva, conclusión que compartieron el resto de ponentes. En consecuencia, y de forma incluso más perentoria que en España, se hace precisa una mayor apuesta pública en I+D, que deje de entender la inversión en ciencia como un gasto secundario.

Relatoría redactada por Fernando N. Saiz González

11. Derechos humanos en América Latina: un balance tras la pandemia

El 11 de diciembre de 2020 tuvo lugar la undécima edición del ciclo “Diálogos con América Latina”, organizado conjuntamente por la Fundación Carolina y Casa de América, bajo el tema: “Derechos Humanos en América Latina: un balance tras la pandemia”. El evento, celebrado en la jornada posterior a la conmemoración del 72º aniversario de la aprobación de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, contó con la presencia de la ministra de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación del Gobierno de España, Arancha González Laya; la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Michelle Bachelet; y la activista en derechos humanos, Érika Guevara, directora de Amnistía Internacional para las Américas. El encuentro estuvo moderado por Cristina Gallach, secretaria de Estado de Asuntos Exteriores para Iberoamérica y el Caribe.

Los derechos humanos sitúan a las personas en el centro del debate, de modo que la respuesta a la pandemia de la COVID-19 debe estar basada en ellos, garantizando así una atención sanitaria para todos/as que preserve la dignidad humana. En este contexto, debe imperar la razón cosmopolita puesto que, o todos nos salvamos o nadie lo hará. De momento, el impacto del coronavirus no ha hecho sino exacerbar las desigualdades preexistentes en relación a los derechos humanos, afectando de manera especial a las poblaciones más vulnerables. Por ello, en la salida de la crisis, no se puede pretender volver a la situación de partida; debe procurarse en cambio avanzar hacia un mundo en el que se respeten íntegramente los derechos de todas las personas.

A lo largo del debate, las ponentes se centraron en el impacto de la pandemia sobre los derechos humanos en América Latina y el Caribe (ALC). Se discutieron cuáles habrían de ser las bases, propuestas e iniciativas más conve-

nientes para una reconstrucción que no deje a nadie atrás. Entre sus claves, se trataron cuestiones como el acceso equitativo a las vacunas o la financiación de los países de renta media. Asimismo, se subrayó la situación de especial vulnerabilidad que padecen las mujeres y niñas, y el problema de persecución que sufren los activistas en derechos humanos, particularmente en ALC.

El análisis centrado en derechos humanos forma parte constitutiva de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030. De hecho, el respeto a estos derechos resulta esencial para alcanzar dichos Objetivos. En este sentido, los ODS representan un cambio sustancial frente a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), toda vez que los derechos humanos han adquirido ahora un carácter transformador, más inclusivo e integrador.

El impacto de la pandemia sobre los derechos humanos

La ministra de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, Arancha González Laya, abrió el diálogo reivindicando los derechos humanos como una parte fundamental de la vida cotidiana de las personas. Su carácter universal debe permear en el interior de los Estados, e integrarse en su política doméstica. Bajo esta línea, destacó la adopción de un nuevo régimen general de sanciones de la Unión Europea (UE) en materia de derechos humanos, que anunció el 10 de diciembre su alto representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, Josep Borrell, al objeto de reforzar la capacidad europea de acción colectiva en este terreno.

La ministra recordó cómo, desde el inicio de la pandemia, se ha agravado la vulneración a los derechos humanos. No solo se ha incrementado la violación a los derechos civiles y políticos, sino que la propagación del SARS-Cov2 ha tenido igualmente repercusiones sobre los derechos económicos, sociales y culturales, como, por ejemplo: sobre el derecho a una vivienda digna, la luz o a un trabajo decente. La COVID-19 ha puesto de manifiesto las limitaciones de las políticas públicas a la hora de garantizar tales derechos. En este escenario, propuso sustituir la distinción entre países democráticos y autocráticos ante la gestión del virus, por la dicotomía entre gobiernos que han invertido en políticas públicas y los que no lo han hecho.

A continuación, la Alta Comisionada, Michelle Bachelet, insistió en recalcar cómo el virus afecta de manera desproporcionada a los grupos más vulnerables. La discriminación sistemática y el acceso desigual a servicios y oportunidades,

abren una brecha en las precondiciones de salud en detrimento de las capas menos favorecidas. Los casos de Estados Unidos y Reino Unido, señaló, ilustran esta realidad, ya que las minorías étnicas presentan las mayores tasas de contagio y muerte, lo que está estrechamente relacionado con la situación de pobreza y precariedad en la que viven.

Por su parte, desde la óptica del activismo social, Érika Guevara profundizó en la agravación que la COVID-19 ha supuesto sobre las crisis preexistentes en la región. Como apuntan los datos, ALC se ha convertido en el epicentro actual de la pandemia, con 29,5 millones de casos y 767.000 muertes, y una incidencia diferenciada sobre los grupos históricamente marginados: indígenas, refugiados, migrantes, mujeres y niños. La directiva de Amnistía Internacional coincidió con la ministra González Laya en atribuir al factor político un peso determinante en el impacto de la pandemia. Pero no solo han faltado políticas eficaces, sino que el coronavirus ha desenmascarado uno de los mayores lastres de la región: la corrupción.

Asimismo, Érika Guevara cuestionó ciertas medidas punitivas puestas en marcha por los gobiernos ante la propagación del virus, ajenas a las necesidades urgentes y específicas de la población. En gran medida su resultado ha sido el de un aumento de las violaciones a los derechos humanos. Solo en el marco de las restricciones a la movilidad se han constatado al menos 60 casos de vulneración de derechos. En algunos países, como El Salvador, Paraguay o Venezuela, se han producido detenciones arbitrarias entre quienes se saltaban las medidas de confinamiento. Pese a la legitimidad de las restricciones, gran parte de las infracciones las cometían personas provenientes de zonas marginales, y en situación de pobreza, que necesitaban salir de sus hogares en busca de alimentación o medicamentos. Según Amnistía Internacional, dichas acciones a menudo prolongan las tendencias represivas que algunos gobiernos vienen ejerciendo ante demandas básicas de la ciudadanía, pero también ante reivindicaciones históricas en defensa de la protección medioambiental, o de lucha contra el racismo y la violencia de género.

Hacia una salida equitativa de la crisis: vacunas y financiación

Michelle Bachelet sostuvo que las respuestas que implican restricciones, y que puedan limitar el ejercicio de los derechos fundamentales, tienen que adoptar como marco referencial el respeto a los derechos humanos. Es más, habida

cuenta de que, en gran medida, las desigualdades de partida han agudizado los efectos de la pandemia, no cabe aspirar volver al estado previo. En su lugar, debe reconstruirse un modelo económico y de sociedad que garantice la igualdad de oportunidades a todas las personas. De ahí que la Agenda 2030 y los ODS resulten muy pertinentes, ya que se perfilan como el mejor instrumento para reforzar la solidaridad, el diálogo y la cooperación global.

La Alta Comisionada insistió también en el papel que han de jugar los gobiernos por medio de políticas públicas ambiciosas. Por ello, criticó el carácter temporal de muchas ayudas emitidas, sin duda indispensables, pero que carecen de vocación para transformar la realidad. Así, ante el futuro inmediato, sugirió la necesidad de desarrollar políticas anticíclicas que respalden los derechos socioeconómicos (salud, protección social, educación, o vivienda digna), y vengan acompañadas por una asignación financiera adecuada para asegurar su aplicación. A escala internacional, por su parte, reivindicó el establecimiento de mecanismos participativos e inclusivos que garanticen una protección universal basada en derechos humanos.

Tras este punto, se debatió sobre la gestión del proceso de vacunación global, planteado igualmente desde un enfoque en derechos humanos. Bajo esta mirada, Erika Guevara denunció que los países más ricos —en torno al 14% de la población mundial— hubiesen adquirido ya el 55% de las dosis del mercado. En el norte de América, Estados Unidos o Canadá han comprado un número de vacunas que triplica el de su población, y el presidente estadounidense ha emitido un decreto obligando a las farmacéuticas del país a priorizar el mercado interior, lo que puede perjudicar al espacio latinoamericano. En consecuencia, Amnistía Internacional apela a que todos los países, y en especial los más ricos, aumenten sus esfuerzos en cooperación con el fin de asegurar que todas las personas tengan acceso a las vacunas. Este objetivo pasa, en primera instancia, por abandonar las negociaciones bilaterales con la industria farmacéutica —que excluyen a los países más desfavorecidos— y por articular mecanismos de cooperación multilateral y regional, como el plan “Explorador de coronavirus” (CoVex)⁵ o el Acelerador del acceso a las herramientas contra la COVID-19 (ACT, por sus siglas en inglés).

González Laya ahondó en ello, recordando que, en un mundo interconectado e interdependiente, vacunar solo a los ciudadanos del propio país carece

⁵ Iniciativa de la Organización Mundial de la Salud (OMS), asumida por más de 150 países de distinta renta, que busca establecer mecanismos para garantizar a escala global un acceso equitativo a las vacunas.

de sentido. Para favorecer el acceso equitativo a la vacuna cabe capitalizar el alcance, en términos de producción y distribución, de mecanismos ya existentes, como la Alianza Mundial para Vacunas e Inmunización (GAVI, por sus siglas en inglés), o la Coalición para las Innovaciones en Preparación para Epidemias (CEPI, por sus siglas en inglés). A su vez, se hace preciso activar iniciativas de cooperación internacional en el ámbito sanitario y científico, como está haciendo el gobierno español.

Al reto de alcanzar un acceso equitativo a la vacuna, se suma el desafío de la financiación. En este campo, Bachelet aludió a la situación especialmente delicada de la región. El alto número de casos y fallecidos a causa de la crisis redobla los problemas del pasado, ligados a la baja productividad o a las desigualdades estructurales, tanto económicas (de renta) como sociales (de género o raciales). Dadas las previsiones que anuncian una caída del 10% en el PIB, la Alta Comisionada propuso que se adoptasen políticas fiscales progresivas, se persiguiese la evasión fiscal de las grandes industrias y se intensificase la lucha contra la corrupción. En paralelo, en un contexto de contracción de las arcas estatales, resulta crucial establecer mecanismos multilaterales de financiación para sufragar los esfuerzos gubernamentales. Ahora bien, la región ha de estar dispuesta a trabajar conjuntamente en la reconstrucción de sus sociedades, resguardando la defensa de los derechos humanos y el ejercicio de las libertades fundamentales. El acuerdo de recuperación sostenida, inclusiva y resiliente, alcanzado en octubre de 2020 por los miembros de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), durante su 38º periodo de sesiones, apunta en esta dirección.

Sin abandonar el debate de la financiación, González Laya se refirió al estado de alta vulnerabilidad de los países de renta media, puesto que, tanto por la lógica del mercado como por la falta de instrumentos de cooperación, pueden encontrarse sin recursos para acceder a las vacunas. Bachelet, a este respecto, afirmó que no se trata de un problema nuevo, toda vez que lo sufren algunos países del Caribe, los cuales —aun registrando altas tasas de turismo— siguen viéndose muy expuestos a los efectos devastadores de los desastres naturales. Enlazando con esto, cuestionó los criterios empleados por el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y propuso trascender el sistema de “graduación” en pro del postulado de “gradación” del paradigma del “desarrollo en transición”⁶.

⁶ Véase: Sanahuja, J.A. (ed.) (2020): *La Agenda 2030 en Iberoamérica. Políticas de cooperación y “desarrollo en transición”*, Madrid, Fundación Carolina.

Como horizonte para definir medidas concretas, la ministra apuntó a abril de 2021, momento en el que se celebrará la XXVII Cumbre Iberoamericana en Andorra. El encuentro debe servir como foro de diálogo y entendimiento para plantear una respuesta coordinada a la pandemia, que recoja los puntos tratados: tanto respecto al acceso equitativo a las vacunas como al diseño de mecanismos de financiación para los países de renta media. También se habrán de afrontar otros desafíos estructurales, como los de la brecha digital o la descarbonización de la economía. Para ello, deben idearse fórmulas que transformen los sistemas socioeconómicos, por medio de políticas públicas sólidas y una colaboración inteligente con el sector privado, que no deje a nadie atrás. Para ilustrar estas propuestas, González Laya mencionó al caso español. Desde el inicio de la pandemia, el gobierno ha abierto espacios de diálogo en los ámbitos sanitario, laboral, social, científico o en materia de género. Gracias a ello, desde marzo se ha aprobado el ingreso mínimo vital, para combatir la pobreza extrema; una nueva ley educativa, que apuesta por el acceso igualitario a la educación pública de calidad; y una normativa específica para luchar contra la violencia de género en el contexto de pandemia.

Mujeres, niñas e impacto de la COVID-19

Mediado el debate, la secretaria de Estado Cristina Gallach, hizo un llamamiento a “ponerse las gafas de género”, es decir, a centrar la atención en el impacto diferencial de la pandemia sobre mujeres y niñas. Bajo tal perspectiva, Bachelet explicó cómo la COVID-19 ha afectado de forma particular a las mujeres: por un lado, estas trabajan más en los sectores más perjudicados por la pandemia, como el turismo o la hostelería; por otro, muchas mujeres —en especial, las mayores— nunca han trabajado o se han dedicado a la economía informal, por lo que están excluidas del acceso a prestaciones sociales, como las pensiones. Érika Guevara agregó la sobrecarga que las mujeres experimentan en el trabajo de los cuidados, realidad que se manifiesta en la vida laboral, dada la mayor proporción de enfermeras o cuidadoras, y en la esfera privada, donde dedican más tiempo a labores del hogar o al cuidado de mayores.

La violencia de género fue otro tema a debate. El periodo de pandemia ha supuesto en Iberoamérica un incremento del número de denuncias registradas —de manera sustancial en países como El Salvador o Uruguay— así como de las tasas de feminicidios. Los confinamientos forzosos han obligado a muchas

víctimas a compartir espacio con sus agresores, lo que ha aumentado el riesgo a ver dañada su integridad física y psicológica. Ante este escenario se pusieron de relieve algunas iniciativas llevadas a cabo. Bachelet elogió los casos de España y Portugal, donde la atención a las víctimas se ha mantenido como servicio esencial. Francia, por su parte, ha puesto a disposición de las mujeres maltratadas habitaciones de hotel para que puedan acudir a un lugar en el que estar protegidas, con independencia de su situación económica.

No obstante, la respuesta en ALC ha sido menos contundente. Ciertamente, ha habido alguna iniciativa, como el de la activación de un código en las llamadas a farmacias para alertar sobre casos de violencia de género, bajo la consigna: “Quiero una mascarilla roja”. Con todo, Érika Guevara denunció que las instituciones correspondientes han quedado relegadas a un segundo plano, y su personal se ha visto reducido de forma drástica. Además, muchos sistemas de atención a víctimas requieren de una conexión en línea, lo que excluye a un amplio volumen de mujeres pobres, indígenas, o ubicadas en zonas rurales o remotas. En este punto, tanto Bachelet como Guevara lanzaron algunas propuestas para la acción. La primera recalcó la necesidad de analizar la cuestión de los derechos humanos teniendo siempre en cuenta la imbricación de la variable de género con otras desigualdades de carácter estructural. Asimismo, de cara a alcanzar una igualdad efectiva, instó a priorizar los servicios de atención a la violencia de género, incentivar el acceso a la educación y a la libre elección de estudios, eliminar los prejuicios, reducir la brecha digital y mejorar la educación sexual.

Como dato curioso, pero no irrelevante, la Alta Comisionada destacó que siete de los doce países que mejor han gestionado la primera ola de la pandemia están gobernados por mujeres. En consecuencia, el papel de las mujeres se está convirtiendo en un factor clave para afrontar la crisis de confianza ante las instituciones. Es más, garantizar la participación plena e igualitaria de las mujeres en el proceso de diseño y toma de decisiones se torna imprescindible para recuperar dicha confianza. La directiva de Amnistía Internacional subrayó por su parte el esfuerzo realizado por ONG, colectivos feministas y asociaciones vecinales, en donde las mujeres han reemplazado la ausencia del Estado en la provisión de alimentación o salud. Del mismo modo, gracias a las movilizaciones de mujeres jóvenes se han logrado nuevos derechos reproductivos y sexuales, como muestra la despenalización del aborto en Argentina adoptada el 15 de diciembre (pendiente de ratificación en el Senado).

Por último, Cristina Gallach, elogió el esfuerzo realizado por la ministra González Laya en la adopción —a propuesta de España— por parte de la Asam-

blea General de Naciones Unidas de la Resolución “Mujeres, niñas y COVID-19”, en la que se propone abordar de manera específica el impacto y el papel de las mujeres y niñas en el proceso de reconstrucción tras la pandemia.

La persecución de los/as defensores/as en derechos humanos

Finalmente, las panelistas trataron el problema de que ALC sea la región más peligrosa del mundo para los defensores de los derechos humanos: dos tercios de los asesinatos contra activistas se localizan en la región. Además, cinco de los primeros siete países en términos de letalidad están en ALC. De acuerdo con Bachelet, los gobiernos tienen una gran responsabilidad en el asunto y, por ello, deben proteger a la sociedad civil, pero también asumir su mayor participación, incluso cuando es crítica. Las políticas públicas son más eficaces, eficientes y sostenibles cuando incluyen propuestas y soluciones que proceden de las personas que viven en los territorios, y que introducen una óptica local y de defensa sobre el terreno de los derechos humanos. Frente al temor a la participación, ha de empoderarse a los/as activistas y perseguir con contundencia a quienes atentan contra su integridad. En este sentido, el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (Acuerdo de Escazú) puede constituirse como base fundamental, no solo para consolidar la democracia ambiental y el multilateralismo, sino para amparar a los defensores de derechos humanos, contribuyendo a la construcción de un derecho universal en el ámbito medioambiental.

Desde un punto de vista crítico, Érika Guevara denunció la complicidad de los gobiernos que en ocasiones se produce en la persecución a activistas. A menudo, se emplean mecanismos de justicia contra quienes reclaman derechos y, en el contexto de la pandemia, esta situación ha empeorado, puesto que muchos gobiernos han instrumentalizado el temor y la incertidumbre para silenciar a quienes exigen mayor rendición de cuentas. La experta en derechos humanos ilustró la gravedad del momento con algunos datos: en Colombia han sido asesinadas 281 personas durante 2020 por defender los derechos fundamentales; en México 18, de los cuales siete eran periodistas; en Guatemala, entre julio y agosto, se contabilizaron ocho asesinatos a defensores ambientales, con implicación de autoridades locales y estatales. En otros países como Cuba o Venezuela se hostiga a periodistas, activistas e incluso a profesionales que denuncian la

precariedad de los sistemas de salud. Además, la situación es especialmente trágica en Nicaragua, donde el gobierno de Daniel Ortega ha desarticulado por completo el tejido social.

A la luz de estos hechos, Guevara instó al gobierno español y la UE a no financiar a los países que no cumplan con los derechos humanos, apoyando en su lugar a entidades de la sociedad civil. Asimismo, subrayó la responsabilidad de las empresas provenientes del norte, ya que generan condiciones propicias a que se violenten los derechos de quienes defienden el medio ambiente. Por todo ello, es preciso remover las condiciones previas a la COVID-19 e impulsar un mundo pospandemia que garantice la seguridad y la participación de los/as activistas y la sociedad civil en el espacio público.

Relatoría redactada por Fernando N. Saiz González

11. De la COVID-19 a la Agenda 2030 en América Latina: políticas públicas para una recuperación sostenible

El 23 de febrero de 2021 tuvo lugar el duodécimo seminario del ciclo “Diálogos con América Latina”, organizado conjuntamente por la Fundación Carolina y la Casa de América, bajo el título: “De la COVID-19 a la Agenda 2030 en América Latina”. Como ponentes intervinieron Alicia Bárcena, secretaria ejecutiva de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL); y Luis Felipe López Calva, director regional para América Latina y el Caribe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). La secretaria de Estado de Asuntos Exteriores y para Iberoamérica y el Caribe, Cristina Gallach, moderó el debate, e inició su intervención presentando los desafíos que, por efecto de la COVID-19, afectan al desarrollo sostenible en la región y a la consecución de la Agenda 2030.

En primera instancia, subrayó la importancia del papel de los gobiernos e instituciones para subsanar la complejidad de la situación, y enfatizó el compromiso de España de cara a la Agenda 2030, destacando cómo el plan que el gobierno ha asumido y puesto en marcha, secundado por la Unión Europea, se fundamenta sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). En este sentido, y siendo conscientes del contexto de partida, la labor consiste en compartir ideas y conocimientos e, inmediatamente, en tomar decisiones para alcanzar los objetivos, implementando políticas públicas verdaderamente eficaces, y asegurando la cooperación del sector privado.

Los retos que afronta América Latina

En su tramo inicial, el debate se centró en desgranar los retos que afronta América Latina a consecuencia de la pandemia, y en reflexionar sobre la Agenda 2030, no

solo como marco conceptual y normativo de actuación, sino también como instrumento práctico de gestión, indispensable para solventar las dificultades sobrevenidas. En esta línea, Alicia Bárcena recordó que los problemas estructurales de la región se han visto amplificadas por la crisis sanitaria y económica.

En primer lugar, se encuentran las enormes desigualdades que afectan a diversos aspectos de la realidad, puesto que son de ingresos, de etnia o de género, y no cabe relativizar su urgencia: la igualdad debe ser vista como un requisito para el desarrollo y no como un resultado del mismo. En segundo lugar, están los problemas estructurales relativos a la baja productividad y a la baja diversificación productiva, que también se están viendo agravados. Y el tercer problema es el del reducido espacio fiscal, que puede derivar en un alto incremento de la deuda. Por todo ello, se necesitan políticas de cooperación que, a diferencia de las medidas adoptadas hasta el momento por las instituciones internacionales, incluyan a los países de renta media.

Seguidamente, Alicia Bárcena enumeró tres asimetrías que experimenta América Latina. En primer lugar, la asimetría climática: consiste en que, pese a que los países de la región no generan una gran cantidad de emisiones causantes del cambio climático, padecen en cambio fuertes impactos de este, en forma de desastres naturales más frecuentes e intensos, como ilustra la sucesión de huracanes que han golpeado recientemente a los países de Centroamérica y en particular a Honduras. La segunda asimetría ocurre en el ámbito sanitario, y se expresa actualmente en el acceso desigual a las vacunas. Se está comprobando cómo los países latinoamericanos no estaban preparados ni contaban con recursos suficientes para gestionar una pandemia. De hecho, ha quedado en evidencia tanto la fragmentación de los sistemas de salud como el alcance de la desprotección social. Finalmente, está la asimetría en el financiamiento para el desarrollo y la cooperación, toda vez que, pese a las necesidades que requieren los países de renta media —mayoritarios en la región—, en el G20 estos han quedado relegados a un plano secundario.

Ante estas circunstancias, convendría impulsar medidas de redistribución equitativa de la liquidez, aplicando un “keynesianismo para los muchos”, a través de la implementación de políticas fiscales activas. Y apoyar especialmente a la región del Caribe, debido a que sus países sufren simultáneamente vulnerabilidad climática, deuda externa y caída del turismo.

A continuación, Luis Felipe López Calva expuso otros retos adicionales a los que se enfrenta la región. Desde hace tiempo, recordó, el PNUD sostiene que en Latinoamérica no hay una sociedad de clase media consolidada, a pesar de contar con países de renta media. Es decir: persiste un alto nivel de vulnera-

bilidad, tanto en el plano macroeconómico como en el ámbito de los hogares. En el plano macroeconómico, la crisis de la COVID-19 ha revelado claramente la existencia de dicha fragilidad, en tanto América Latina ha sido la región del mundo donde la contracción económica ha sido mayor.

Esta vulnerabilidad se ha visto asimismo reflejada en términos de mor-tandad, puesto que la región, aun representando al 9% de la población mundial, concentra el 30% de las muertes a escala global. Por otro lado, y pese al esfuerzo de los gobiernos, se ha incrementado la pobreza y, según la Organización In-ternacional del Trabajo (OIT), se han destruido más de 34 millones de empleos. A estas repercusiones económicas y sociales, se suma una fuerte erosión de la dimensión educativa, ligada a una destrucción del capital humano que, conse-cuentemente, afecta a la cohesión social y a la mayor carga doméstica que, ante todo, soportan las mujeres.

Soluciones y propuestas: universalidad, confianza, inclusión digital, enfoque de género e inversión pública

Tras tratar los problemas, los ponentes presentaron diversas iniciativas orientadas a paliar la situación, enmarcadas en el horizonte de los ODS de la Agenda 2030. El representante del PNUD aludió a cuatro principios a seguir. En primer lugar, es necesario repensar los sistemas de protección social, de modo que se recupere la noción de universalidad. El segundo principio consiste en encauzar la inversión en infraestructuras digitales bajo un enfoque inclusivo. En tercer lugar, es crucial encontrar motores sostenibles para el crecimiento, lo que comporta reformular la conceptualización del desarrollo de acuerdo con las sugerencias que elabora el PNUD. Y, en cuarto lugar, resulta clave caminar hacia una gobernanza efectiva, lo que implica repensar un nuevo pacto social en la región.

En relación con ello, el PNUD ha publicado un documento a modo de guía que aborda tres asuntos: i) la citada universalidad de la protección social, ii) la reconstrucción de la confianza en las instituciones, y iii) la búsqueda de meca-nismos para crear un pacto social más incluyente⁷. Adicionalmente, y ante el problema de destrucción del capital humano, López Calva señaló que el PNUD está trabajando conjuntamente con el Fondo de las Naciones Unidas para la

⁷ PNUD (2021): *Gobernanza efectiva, más allá de la recuperación*, Nueva York. Disponible en: https://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/es/home/library/democratic_governance/america-latina-y-el-caribe--gobernanza-efectiva--mas-alla-de-la-.html

Infancia (UNICEF) con el fin de ofrecer soluciones ante un escenario en el que las escuelas van a reabrirse siguiendo un modelo mixto, pero cuya puesta en práctica aún depende del acceso a las vacunas. De ahí que su acceso equitativo sea precondition fundamental, en todos los órdenes, para la recuperación.

Por su parte, Alicia Bárcena planteó tres medidas fundamentales. En primer lugar, puso el foco en las mujeres, puesto que son ellas las que están siendo especialmente golpeadas por la crisis. Así, apuntó que el ODS 5 (“igualdad de género”) debía ser reformulado, con el fin de examinar qué mecanismos han de ponerse en marcha para lograr este objetivo. En consecuencia, la primera medida que propuso consiste en proporcionar un ingreso básico de emergencia a las mujeres en situación de vulnerabilidad por efecto de la pandemia, un grupo que representa a 15 millones de personas. Esto, afirmó, tan solo supondría emplear el 0,3% del PIB, lo que resulta asumible y viable. Su segunda propuesta remitió a la necesidad de cerrar la brecha digital mediante una “canasta básica digital” —un ordenador portátil, un smartphone y una conexión barata de banda ancha—, que conllevaría un 1% del PIB en promedio regional, además del imprescindible apoyo del sector privado.

Por último, su tercera medida radica en potenciar la inversión pública, concretamente en distintos sectores dinamizadores: i) el sector energético, impulsando una transición energética con la que se pase de un 10% a un 40% de energías renovables, contando con una inversión del 1,3% del PIB (gracias a esta medida, subrayó, las emisiones se reducirían un 30%, y se generarían millones de empleos); ii) el sector de la electromovilidad, reconvirtiendo el parque de autobuses de diésel a eléctricos; iii) el sector de la economía circular, fomentando un reciclaje que genere hasta 450.000 empleos; iv) el sector de la bioeconomía, promoviendo investigaciones innovadoras que rastreen soluciones en la naturaleza; y v) el sector del turismo, en el que resulta primordial avanzar hacia un turismo más sostenible.

Finalmente, la secretaria ejecutiva de la CEPAL insistió en priorizar el cierre de la brecha económica y la social; ahora bien: partiendo del cumplimiento del ODS 1 (“erradicar la pobreza”), mediante un pacto social que genere una redistribución de la riqueza del 1% más favorecido al 1% más pobre, lo que lejos de perjudicar a la economía suscitaría un crecimiento del 4%. Pero, para ello, es indispensable contar con el concurso de los socios más aventajados y fomentar simultáneamente un multilateralismo renovado. Este aspecto, por lo demás, enlaza con una meta imperativa para la región: la de la integración regional, que hay que reimpulsar por medio de un plan de desarrollo integral, en el que España podría actuar como agente facilitador.

Repensando la Agenda 2030

En la reflexión sobre la oportunidad de estas iniciativas, Cristina Gallach introdujo el debate sobre las metas y los indicadores de la Agenda 2030, cuyo cumplimiento ha perdido credibilidad debido al retroceso que ha traído consigo la pandemia. En este sentido, se hace preciso repensar de qué modo la Agenda 2030 puede continuar operando como marco de actuación.

Ante esta cuestión, Alicia Bárcena apeló, en primer lugar, a la voluntad de compromiso por parte de la comunidad internacional. No obstante, es cierto que las urgencias a corto plazo absorben el tratamiento de los objetivos a largo plazo, lo que limita la disponibilidad de recursos para avanzar hacia los ODS. La revisión de la Agenda 2030, en todo caso, ha de abordarse manteniendo en el horizonte su consecución.

Del mismo modo, López Calva subrayó la importancia de preservar la referencia global a los ODS como símbolo de construcción de una comunidad internacional basada en unos ideales compartidos. No cabe olvidar que, independientemente del contexto, se trata de una agenda validada por todos los países, con unos propósitos definidos con claridad según una hoja de ruta que la crisis, precisamente, ha vuelto a poner en valor.

Ahora bien, la cuestión estriba en cómo avanzar materialmente hacia los ODS. A este respecto, destacan tres elementos en los que el PNUD trabaja conjuntamente con los gobiernos: i) el diseño de políticas públicas basadas en la evidencia, avaladas por ejemplo en la garantía de la calidad de la información (rasgo esencial para la toma de decisiones); ii) la gestión de la financiación, en tanto el PNUD estima que la región precisa de 228.000 millones de dólares para afrontar la crisis de la COVID-19; y iii) la construcción de la confianza y la legitimidad, inherentes al ODS 16, y que hay que fomentar mediante la creación de espacios de diálogo encaminados a renovar el contrato social.

Las instituciones financieras internacionales y el multilateralismo

En la parte final del seminario, la secretaria de Estado retomó el asunto del acceso a la financiación y el papel que están jugando los grandes organismos financieros internacionales. En este punto, Alicia Bárcena indicó que el nuevo gobierno de EE.UU. parece estar manifestando cierta apertura, lo que, de materializarse, facilitaría la activación de mecanismos para atajar la desigualdad. En este sentido,

mencionó el recurso a los derechos especiales de giro (DEG), cuya emisión parece estar próxima, y que supondrían recursos por unos 55.000 millones de dólares para la región. Un segundo paso consistiría en revisar las taxonomías establecidas en el terreno de la ayuda al desarrollo, basadas en el ingreso per cápita, que obstaculizan que los países de renta media accedan a fondos.

Con relación a las instituciones financieras, Bárcena destacó el respaldo a la región, tanto del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) como de CAF-Banco de Desarrollo para América Latina, aunque es preciso proceder a la recapitalización del anterior, y potenciar más el peso de la banca regional. En cuanto al Fondo Monetario Internacional (FMI), el liderazgo de Kristalina Georgieva parece abierto a atender el problema de la reestructuración de la deuda soberana. Pero, en cualquier caso, la cuestión inmediata radica en apoyar a los países de ingreso medio, en una línea similar a la del fondo solidario que se ha planteado desde Costa Rica: se trataría de que las economías más fuertes invirtiesen 500.000 millones de dólares a un plazo de 50 años, con una tasa fija de interés cero, permitiendo que los países de renta media accedan a él.

Otras acciones a barajar son la reducción del 12% de la deuda externa del Caribe, o la creación de un fondo de resiliencia para proyectos de inversión en adaptación climática, al que también se sume el Fondo Verde para el Clima. Asimismo, según recordó Lopez Calva, hay que contar igualmente con instituciones más pequeñas, como el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), donde el PNUD actúa asistiendo a Cuba para que tenga acceso a fondos para proyectos de desarrollo.

Ambos ponentes coincidieron en que las iniciativas expuestas deben englobarse bajo una acción internacional multilateral concertada, conclusión a la que se sumó Cristina Gallach, reafirmando el apoyo de España a la región, y al fortalecimiento de un sistema global multilateral.

Relatoría redactada por Andrea Ruiz Tarín

13. Vacunas: universalidad, equidad y cooperación eficaz. Retos para América Latina

El 19 de abril de 2021 tuvo lugar la decimotercera edición del ciclo “Diálogos con América Latina”, organizado conjuntamente por la Fundación Carolina y Casa de América bajo el título: “Vacunas: universalidad, equidad y cooperación eficaz. Retos para América Latina”. El acto contó con la presencia del doctor Jorge A. Zepeda Bermúdez, de la Escuela Nacional de Salud Pública de la Fundación Oswaldo Cruz (Fiocruz) de Brasil; Miriam Alía, coordinadora de Emergencias de Médicos Sin Fronteras en España; Franc Cortada, director general de Oxfam Intermón; y Pilar Aparicio, directora general de Salud Pública del Ministerio de Sanidad del Gobierno de España. La secretaria de Estado de Cooperación Internacional, Ángeles Moreno, moderó el debate.

En su intervención inicial, la secretaria de Estado subrayó cómo la COVID-19 ha supuesto un gran desafío para todo el planeta y puede poner en riesgo la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030. En términos sanitarios, se ha logrado desarrollar en muy poco tiempo una gran variedad de vacunas, lo que supone un logro científico. Ahora bien, el reto actual radica en que la demanda mundial de vacunas es superior a su disponibilidad. Además, hasta mediados de abril de 2021, el 80% de las dosis tan solo se ha administrado en 10 países, un dato que —según el director general de la Organización Mundial de la Salud, OMS— ilustra un fracaso moral, y obliga a impulsar una iniciativa que todavía genera discrepancias: la flexibilización de las patentes. En este sentido, países como India y Sudáfrica han pedido su liberalización —al igual que las ONG— mientras la Administración Biden y la Comisión Europea están reconsiderando su posición. Ante esta situación, que repercute directamente en la recuperación económica, es preciso reflexionar sobre cómo favorecer la vacunación en América Latina.

La situación en América Latina

La situación de pandemia en América Latina es muy grave: los datos muestran que, con el 8% de la población mundial, la región concentra el 25% de los casos globales de contagio. Uno de los factores explicativos, según Zepeda Bermúdez, estriba en la notable diversidad sociopolítica e ideológica que caracteriza a la región, rasgo que dificulta emprender acciones institucionales conjuntas e integradoras. A este escenario sanitario —en el que América del Sur acumula 611.000 muertes, de las cuales 173.000 corresponden a Brasil— se suma una deteriorada situación social. Y es que, de acuerdo con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), más de 20 millones de personas han caído en la pobreza durante la pandemia, al tiempo que se ha incrementado el desempleo. En este sentido, las políticas de contención implementadas en el resto del mundo son muy complicadas de imponer, cuando no imposibles, en los segmentos más vulnerables de población.

Franc Cortada señaló tres motivos que contribuyen a explicar la concentración de casos en la región. En primer lugar, la debilidad de los sistemas de sanidad pública, claramente infradotados, con una inversión pública muy reducida en servicios sociales, tecnología o infraestructuras. En América Latina y el Caribe el promedio de la inversión pública en sanidad supone el 4% del PIB, cuando la OMS recomienda que se destine el doble de recursos. El segundo motivo reside en la precariedad laboral, en tanto 140 millones de personas trabajan en Latinoamérica en el sector informal. Además, al desagregar los datos, se constata que el 83% de las mujeres indígenas de países como Perú, Bolivia y Guatemala trabajan en empleos informales. Por último, el tercer factor remite a la situación de desigualdad estructural preexistente a la COVID-19, y que afecta singularmente a las zonas rurales —donde más del 46% de la población es pobre—, y a las comunidades indígenas, donde se cuentan 45 millones de personas en situación de pobreza.

Desigualdades y asimetrías en el acceso a las vacunas

Uno de los asuntos que ha cobrado prioridad en la agenda pública global se centra en el acceso y en la producción de vacunas, puesto que su disponibilidad continúa siendo insuficiente. Y ello en una realidad de “apartheid de vacunas” resultante del hecho de que, de los 800 millones de dosis aplicadas, tan solo un 0,2% se ha inculado en países desfavorecidos.

En este punto, Miriam Alía aludió al buen desempeño histórico de la región en la gestión de la vacunación de rutina, al abrigo de la Organización Panamericana de la Salud (OPS). Así, durante años, las vacunas de carácter rutinario se han adquirido de forma conjunta en América Latina, obteniendo elevados volúmenes de compra, evitando la competencia y logrando precios bajos. De este modo, por ejemplo, América Latina consiguió ser la primera región del mundo que consiguió controlar el sarampión. Sin embargo, ante la vacuna para la COVID-19, este instrumento ha quedado desarticulado y los países latinoamericanos han recurrido a otros mecanismos.

En la actualidad, 19 países latinoamericanos están insertos en el Fondo de Acceso Global para Vacunas COVID-19, conocido como mecanismo COVAX, gracias al cual ya están recibiendo vacunas de las compañías Pfizer/BioNTech y AstraZeneca. De entre ellos, 14 forman parte del Fondo como países “autofinanciados” —aquellos que cuentan con más recursos y pueden pagar las vacunas con los precios negociados por COVAX, tienen acceso a las dosis necesarias, y contribuyen a que las vacunas lleguen a otros países—; otros cinco países de menor desarrollo reciben vacunas de forma gratuita (Bolivia, Salvador, Honduras, Haití y Nicaragua). Sin embargo, otros gobiernos de la región han negociado acuerdos bilaterales, de forma ineficaz, dado que la mayor parte de las vacunas ya estaban destinadas a países de ingresos altos. Ello ha supuesto, en algunos casos, que se hayan adquirido vacunas todavía sin autorizar. Además, otra de las consecuencias de este proceder ha sido la del aumento de los precios, dificultando aún más el acceso a las vacunas.

A propósito del alcance del mecanismo COVAX, Zepeda Bermúdez destacó su importancia, pero insistió en que sus resultados son todavía insuficientes para cubrir las necesidades. De ahí el interés que cobran otras iniciativas como, para el caso de Brasil, la colaboración de Fiocruz con AstraZeneca; la de la empresa Unión Química con el Instituto Gamaleya para producir la vacuna rusa; o la asociación del Instituto Butantan de São Paulo con la empresa china Sinovac, responsable de la vacuna CoronaVac. De este modo, aunque el inicio de la vacunación fue tardío, en Brasil ya se han vacunado (a mediados de abril) en torno a 26 millones de personas (un 12% población). A su vez, se destacó el logro cubano de producir sus propias vacunas, contando con cuatro proyectos, de los cuales dos —vacunas Soberana II y Abdala— se encuentran en su última fase de ensayos clínicos, listas pues para distribuirse en los próximos meses.

Coincidiendo con Zepeda Bermúdez, el director de Oxfam Intermón apuntó que la iniciativa COVAX no basta para afrontar los retos en términos de

producción, acceso y distribución de vacunas en América Latina. De hecho, en 12 de los 17 países que dependen íntegramente del mecanismo COVAX y de donaciones, no se prevé una vacunación que supere el 30% de la población y en países como Haití, Guatemala, Jamaica o Paraguay la cifra se limita al 8%. Por lo tanto, urge buscar mecanismos de complementariedad y de coordinación regional al tiempo que debe promoverse la solidaridad interregional para luchar contra las asimetrías en el acceso a las vacunas.

El papel de la cooperación internacional: España y la Unión Europea

En su intervención, Pilar Aparicio sostuvo que la única solución eficaz ante la pandemia pasa por una salida global, instrumentada por medio de una cooperación internacional que desarrolle mecanismos de acción que faciliten las labores de investigación y articulen esquemas de financiación adecuados para producir y distribuir vacunas. En este sentido, no solo es esencial la cooperación económica, sino que también lo es la cooperación técnica y científica.

Refiriéndose a la actuación española, destacó dos elementos clave. En primer lugar, la propia estrategia nacional de vacunación llevada a cabo, diseñada a través de un consenso generalizado con todos los actores, y donde tener en cuenta la vulnerabilidad y mayor exposición de ciertos grupos ha resultado fundamental. Y, en segundo lugar, la apuesta por la multilateralidad y el trabajo conjunto con la Unión Europea, en varios planos: seguimiento del control de las nuevas vacunas, financiación, distribución equitativa, criterios de aplicación, etc.

Bajo esta dimensión, Aparicio retomó la mención al mecanismo COVAX, en tanto procura garantizar el acceso asequible a las vacunas y facilita su disponibilidad para los países más vulnerables, aunque todavía haya que perfeccionarlo. A su vez, indicó que España está vehiculando fondos hacia las entidades que lideran este mecanismo: la Coalition for Epidemic Preparedness Innovations (CEPI), la Alianza Mundial para la Vacunación y la Inmunización (GAVI), y la iniciativa en pro del Acelerador ACT, de acceso a las herramientas contra la COVID-19. Igualmente, recordó que el gobierno adoptó en enero de 2021 un Plan de Vacunación Solidaria que asume que la vacunación es un bien público global, y que se dirige prioritariamente a la población refugiada, desplazada y a los/as solicitantes de asilo, especialmente en contextos humanitarios. Asimismo, subrayó que ya se está impulsado la donación de vacunas a países socios, entre ellos los de América Latina.

De cara al futuro, Aparicio avanzó que la Agencia Española de Medicamentos y Productos Sanitarios y el Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación están trabajando coordinadamente, junto con la UE, en materia de seguimiento, adquisición y distribución de nuevas vacunas, y se está estudiando articular en el marco europeo nuevos mecanismos para donar los excedentes de lo adquirido por la Unión.

Vacunar y certificar a la población mundial: retos éticos y de gestión

La secretaria de Estado de Cooperación Internacional introdujo el debate sobre si las farmacéuticas cuentan con la capacidad para producir, en breve espacio de tiempo, todas las vacunas que se necesitan, cuestión que enlaza con el desafío logístico y ético de vacunar a toda la población mundial con urgencia. Según afirmó Aparicio, pese a que se están tratando de multiplicar los ritmos de producción, las farmacéuticas de por sí no pueden cumplir con los objetivos, por lo que resulta ineludible que los países pongan en marcha procesos de fabricación nacional con el fin de responder a sus propias necesidades. A este respecto, se ponderó el esfuerzo que implica incrementar la producción mientras se mantienen los ritmos habituales de elaboración de otras vacunas esenciales. Con todo, el fortalecimiento de las capacidades sanitarias debe ir acompañado —tal y como defendió Zepeda Bermúdez— de una mayor inversión en investigación científica y desarrollo tecnológico.

Junto con esta cuestión, se debatieron las implicaciones de emitir un certificado internacional de vacunación, justificado para facilitar la movilidad. Desde el Ministerio de Sanidad, y en conversación con los homólogos europeos, Pilar Aparicio sostuvo la pertinencia de que se cuente con un certificado que registre la información que indique, para cada persona, qué vacuna ha recibido, cuándo, de qué lote, etc. Ahora bien, el carácter de este certificado deberá ser esencialmente sanitario, en aras de no generar discriminación alguna, de manera que la OMS habría de liderar su gestión.

Según señaló Miriam Alía, hay que tener en cuenta que grupos vulnerables, como la población migrante o refugiada, puede verse perjudicada por este certificado, en tanto podría emplearse de forma injusta, desembocando en situaciones de violación de los derechos humanos. Adviértase la magnitud del problema migratorio en la región, donde hay enormes bolsas de población sin registrar y, por tanto, sin posibilidad de vacunarse. A su vez, las personas que huyen de la violencia tienen derecho a moverse, y este derecho debe ser respetado.

El imperativo de la liberación de las patentes

El último tramo de la sesión se centró en el debate sobre la liberalización de las patentes de las vacunas. A la vista del impacto de la crisis y de la aparición del “nacionalismo de vacunas”, que está provocando que la recepción de dosis en los países más pobres pueda demorarse dos o tres años, el asunto adquiere una carga de compromiso moral de la que las farmacéuticas y los países más favorecidos deberían de hacerse cargo. Y más aún, según recordó el doctor Zepeda Bermúdez, habida cuenta de que nadie estará seguro hasta que toda la población mundial lo esté.

De ahí que sea imprescindible que las patentes se liberalicen y se favorezca el acceso universal del conocimiento científico en este asunto. La vacuna representa de hecho un bien público global, de modo que no cabe aceptar que se gestione como un objeto de lucro por parte de las empresas.

Igualmente, Franc Cortada, incidió en la importancia crucial de que la Unión Europea dé el visto bueno a la liberalización de patentes, en tanto implica una medida de solidaridad aún más beneficiosa que las derivadas de los planes de donación de excedentes. La flexibilización de patentes representa la única vía para escalar la producción de vacunas a los niveles requeridos, evidenciando que el derecho a la salud ha de estar por encima de los derechos de propiedad intelectual. La relevancia del asunto se redobra a la luz de los costes de los planes de vacunación aun en el seno del instrumento COVAX. Esto supone un reto para la mayor parte de los países de América Latina, en los que se están registrando incrementos de la deuda. Aunque, a este respecto, sería preciso adoptar medidas de condonación de la deuda con el fin, precisamente, de reorientar los gastos en programas de vacunación y reforzar los sistemas de sanidad pública.

Poniendo fin al debate, la secretaria de Estado de Cooperación Internacional reafirmó el compromiso de España en actuar siempre bajo un enfoque multilateral, en el marco de la OMS, buscando soluciones comunes a los retos que plantea la producción masiva de vacunas, la negociación sobre la liberalización de patentes, y la protección de los grupos más vulnerables.

Relatoría redactada por Andrea Ruiz Tarín

14. 30 años de Cumbres Iberoamericanas

El 31 de mayo de 2021 tuvo lugar el decimocuarto seminario del ciclo “Diálogos con América Latina”, organizado por la Fundación Carolina y la Casa de América, bajo el título “30 años de Cumbres Iberoamericanas”. Como ponentes intervinieron Cristina Gallach, secretaria de Estado de Asuntos Exteriores y para Iberoamérica y el Caribe; y Rebeca Grynspan, secretaria general iberoamericana. El director de la Fundación Carolina, José Antonio Sanahuja, presentó y moderó el debate. La sesión, además de debatir sobre los hitos y avances de las Cumbres con motivo de su 30º aniversario, se detuvo en los logros de la Cumbre Iberoamericana de Andorra, que tuvo lugar el 21 de abril de 2021, y abordó el momento actual en el que se encuentra el sistema iberoamericano.

Trayectoria y balance de las Cumbres Iberoamericanas

De forma introductoria, José Antonio Sanahuja presentó la comunidad iberoamericana como un espacio que reúne a países que comparten lengua, cultura, valores y actuación en el plano internacional, y recordó cómo, en julio de 1991 —en Guadalajara, México—, se celebró la primera Cumbre que estableció la Comunidad Iberoamericana de Naciones. De esta manera, los países iberoamericanos articularon un foro de diálogo político y de cooperación basado en sus lazos culturales e históricos. Dicha Cumbre sentó los principios fundacionales y diferenciales de esta comunidad y definió sus pautas de relacionamiento: se trataría de una plataforma multilateral y horizontal, no paternalista, y capaz de promover políticas concretas. Asimismo, la comunidad iberoamericana se presentaba como una oportunidad para consolidar los principios democráticos, toda vez que muchos integrantes compartían un pasado autoritario de regíme-

nes militares. E, igualmente, generaba un espacio para fortalecer las nuevas políticas exteriores en los años venideros.

El director de la Fundación Carolina expuso cómo, por medio del sistema de las Cumbres, se organiza una conversación política de muy amplio espectro, que va más allá de las instancias gubernamentales. Así, el espacio iberoamericano involucra a actores y asociaciones de distintos niveles en amplias redes de interacción, intercambio y debate, y de generación de complicidades y afectos, en todas las esferas de la vida social, económica y cultural. Evocando la visión de Jürgen Habermas, la comunidad iberoamericana podría entenderse como una verdadera comunidad de habla y, por tanto, como espacio para la deliberación racional, que genera consensos normativos, una ética del discurso, unas reglas, principios y valores comunes que rigen la actuación de sus países. Ciertamente, reconoció Sanahuja, este diálogo resulta ahora más complejo, debido a la polarización y a las fracturas ideológicas, tanto entre los países como en el interior de ellos. Con todo, no cabe menospreciar su alcance y éxitos, ni su relevancia presente, en tanto el sistema iberoamericano está forjando estrategias cruciales para la recuperación pospandemia.

Guadalajara significó, así, el comienzo de un proceso de concertación basado en vínculos socioculturales, que 30 años después se ha consolidado como una plataforma activa para el diálogo de políticas y la cooperación avanzada. Se trata de una comunidad que se ha convertido en una realidad dinámica y que —al igual que otros foros internacionales— pretende ofrecer un marco donde todos los actores puedan responder colectivamente a los retos que plantea el mundo globalizado. Desde esta perspectiva internacional, la construcción del espacio iberoamericano tiene una doble lectura: por un lado, puede interpretarse como una reivindicación de la excepcionalidad dentro de un sistema internacional diverso; por otro, supone una particular forma de universalismo.

En su intervención, Rebeca Grynspan presentó asimismo un balance de los logros de las Cumbres, relatando la transformación que ha experimentado el sistema desde 1991. En un principio, señaló, estas reuniones carecían de instrumentos institucionales; no obstante, se fueron consolidando como un mecanismo de diálogo de alto nivel, donde participaban los/as jefes/as de Estado y de Gobierno. Atendiendo al escenario político y socioeconómico de entonces —en el que la región requería entablar relaciones y recibir apoyo e inversiones para dejar atrás su crisis— las Cumbres brindaron una oportunidad idónea. En ese momento, el respaldo de España y Portugal fue clave. Poco después, en 2005, estos ciclos cristalizarían en la creación de la Secretaría General Ibero-

mericana (SEGIB), organismo que institucionalizó el sistema, otorgándole un carácter permanente y transformando su naturaleza, que pasó de ser un mecanismo de Cumbres a una conferencia, y adquirió un carácter de foro multiactor y multinivel.

Tras ello, explicó Grynspan, se abrió a partir de 2014 una etapa de renovación, en la que el sistema está consolidando su atributo de comunidad, superando las asimetrías iniciales. En gran medida, esto se debe a que en la actualidad los desafíos son compartidos, no atañen exclusivamente a un país concreto, de modo que —pese a la heterogeneidad y las diferencias de ingresos entre los países—, se ha tomado conciencia de la importancia de tratar colectivamente problemas comunes. Así es como se está configurando una comunidad más unida, cohesionada y comprometida, formada por 22 países. Estos se relacionan en todas las direcciones, de manera simétrica y horizontal, pero en todo caso han de seguir esforzándose para capitalizar su bagaje histórico e intensificar aún más estas relaciones. Finalmente, Grynspan elogió la admirable capacidad de adaptación de las Cumbres, puesto que se han mantenido como un foro de conversación y negociación durante 30 años, pese a las transformaciones y conflictos que ha experimentado el mundo, y a las consecuentes divergencias entre sus miembros. Justamente, subsistir a las crisis y diferencias, siempre latentes en una institución multilateral, es muestra de fortaleza.

Logros de la Cumbre Iberoamericana de Andorra

Tras las palabras de balance, el director de la Fundación Carolina se refirió a los contenidos tratados en XXVII Cumbre de Andorra, que se centró en dos cuestiones entrelazadas: i) las respuestas ante la crisis generada por la COVID-19, en tanto pueden servir para mejorar las políticas públicas, promover la equidad, la inclusión social, la sostenibilidad ambiental y el compromiso empresarial para el cambio colectivo, así como el mejor uso de las tecnologías digitales; y ii) la innovación para el desarrollo sostenible, como dimensión que ha de promover —bajo la articulación de alianzas público-privadas— el despliegue del conocimiento científico y de soluciones innovadoras, encaminadas a la triple transición que afrontan las sociedades: la de la productividad, que incorpora el plano digital; la de la inclusividad y la cohesión social; y la ecológica, hacia la descarbonización.

Cristina Gallach señaló que la Cumbre de Andorra ha plasmado la solidez institucional del sistema, puesto que en ella se ha constatado el paso de la pala-

bra a la acción. En efecto, en la Cumbre se han formulado respuestas concretas ante los desafíos del presente, que se despliegan en tres planos: el económico, el de la desigualdad social (incluyendo desigualdades por razón de género, raza o clase), y el medioambiental, visible en los profundos deterioros de los recursos naturales. En este sentido, se han planteado acciones alineadas con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030. De hecho, los ODS operan como un marco programático y una caja de herramientas, cuyo empleo conlleva beneficios para el bienestar social, fortalece el multilateralismo global, enriquece la búsqueda de soluciones y conecta estas soluciones de manera eficaz, bajo una lógica multilactor y multinivel.

En ese sentido, Gynspan reiteró igualmente cómo en la Cumbre se han logrado consensuar grandes acuerdos, que se han materializado en 16 comunicados especiales, cifra que refleja la implicación y el compromiso de sus miembros. Asimismo, enumeró diversos programas permanentes adoptados: el programa de lucha contra la violencia de género —un fenómeno que se ha recrudecido con la pandemia—; el de eliminación de la transmisión de la enfermedad de Chagas; la creación del Instituto de Lenguas Indígenas; y el programa de ciudadanía global. Gynspan también hizo mención a la creación del Observatorio epidemiológico iberoamericano, y a la firma del primer convenio internacional de circulación del talento⁸.

Por lo demás, destacó que uno de los mayores logros de las Cumbres radica en su propia acción deliberativa y, más en concreto, en el grado de confianza mutua que muestran sus integrantes, realidad que da cuenta de la madurez de este foro, en el que el reconocimiento de las diferencias se gestiona a través del debate abierto entre todos.

Iberoamérica en la agenda política española

La sesión abordó el papel que España cumple en el seno de la comunidad iberoamericana. La activación de las Cumbres, explicó Sanahuja, redimensionó la política exterior y de cooperación española, así como las relaciones socioeconómicas entre el país y la región, resultantes de los flujos migratorios, y también económicos, en

⁸ La Declaración de Andorra, el Programa de Acción, el Compromiso de Andorra y los 16 Comunicados Especiales están disponibles en el siguiente enlace de la web de la SEGIB: <https://www.segib.org/consulta-todos-los-documentos-aprobados-en-la-xxvii-cumbreiberoamericana-de-jefes-de-estado-y-de-gobierno/>.

ambas direcciones. En este sentido, si bien hay que destacar el impulso de la inversión de las empresas españolas en América Latina, también hay que aludir a la creciente presencia de las empresas latinoamericanas en la economía española y europea. De ello se han derivado consecuencias positivas para España, en clave de internacionalización económica o de fortalecimiento de su influencia política, tanto en instancias bilaterales y multilaterales, como en la Unión Europea.

En esta línea, la secretaria de Estado explicó la posición que ocupa América Latina en la agenda política española. En primer lugar, recordó que se trata de una relación prioritaria, de carácter sistémico, que en todo caso ha de seguir profundizándose. En segundo lugar, subrayó la necesidad de enfocar la acción política al fomento de la estabilidad institucional, en términos de fortalecimiento de la democracia, el Estado de derecho, la capacitación técnica y la defensa de los derechos humanos. En tercer lugar, se detuvo en la dimensión económica, habida cuenta del impacto que está suponiendo la COVID-19, y de las inercias de ralentización que ya venía registrando América Latina antes de 2020. En consecuencia, España va a continuar trabajando en aras de que las instituciones internacionales se impliquen en su recuperación, así como para reactivar el comercio y la inversión en la región (en la que cada vez está más presente China), y para modernizar los instrumentos de ayuda de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID). Por último, apuntó Gallach, el gobierno se está implicando a fondo en la intensificación de los lazos birregionales Unión Europa-América Latina, por medio de la renovación de los distintos Acuerdos de Asociación (UE-Chile, UE-México, etc.), y el avance del Acuerdo con Mercosur.

A su vez, Grynspan resaltó el apoyo brindado por España a América Latina tras los primeros meses de pandemia, cuando empezaron a evidenciarse los problemas de financiamiento que iba a experimentar la región. Recordó cómo a finales de junio de 2020 se organizó la Conferencia de alto nivel “Juntos por una respuesta para América Latina y el Caribe ante la COVID-19”, que giró en torno a los instrumentos de financiación necesarios para ayudar a Latinoamérica. La secretaria general recalcó que España ha seguido manteniendo esta política en diversos foros internacionales, como en Naciones Unidas o en la Cumbre de Andorra, de la que de hecho resultó un “Comunicado especial sobre acceso al financiamiento externo para la recuperación de la pandemia”. Asimismo, Grynspan agradeció al gobierno español el anuncio de envío de 7,5 millones de vacunas a América Latina; una iniciativa crucial que podría ser emulada por otros países, incrementado el monto de vacunas en la actual coyuntura crítica.

La cooperación Sur-Sur y las alianzas para el desarrollo

Retomando la perspectiva regional, en la sesión se trataron las diversas modalidades de cooperación con las que trabaja el sistema iberoamericano. Precisamente, las Cumbres impulsaron nuevas formas de cooperación horizontal, de relación entre iguales, que no responden a la dicotomía Norte-Sur, y que van más allá de los instrumentos tradicionales de cooperación. Estas modalidades —que implican el intercambio recíproco de conocimientos, prácticas y experiencias— son quizá uno de los aportes más decisivos de la región al sistema internacional. Bajo esta perspectiva, la movilidad académica o la circulación del talento adquieren un relieve especial, no solo por la importancia que de por sí tienen la innovación o la educación superior, sino por la significación que, ante los retos actuales, cobran el aprendizaje mutuo y compartir conocimientos.

Según afirmó Grynspan, las modalidades de cooperación Sur-Sur y triangular son las más adecuadas para romper el esquema donante/receptor, y la región tiene la ventaja de que vienen empleándolas desde hace años. De hecho, en términos estadísticos, Iberoamérica es la única región del mundo que cuenta con un informe de cooperación Sur-Sur y triangular, fundamentado en un marco conceptual y metodológico consensuado. En este ecosistema, todos los países se implican voluntariamente, aportando recursos y capacidades en la definición de programas que, posteriormente, se adoptan en las Cumbres. En ellas, además, participan “sherpas” procedentes de la esfera de la cooperación, junto con los de los ministerios de Relaciones Exteriores, garantizando una interlocución en igualdad de condiciones. De esta forma, la cooperación iberoamericana se ha convertido en un ejemplo a seguir. Sobre esta cuestión, Sanahuja agregó que el sistema de cooperación establecido en el seno del Comité de Ayuda al Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) es muy tradicional y vertical, aunque su sistema estadístico es soberbio. En cambio, la cooperación Sur-Sur y triangular es mucho más avanzada, aunque la cooperación iberoamericana todavía ha de depurar su faceta estadística y el sistema de soporte, como ya está haciendo.

Por su parte, Cristina Gallach hizo referencia a la relevancia de las alianzas para el desarrollo, conformadas por múltiples actores, a las que alude el ODS 17. El reto, en el que se está logrando avanzar, consiste en involucrar al mundo empresarial y de los negocios en la agenda de la cooperación iberoamericana. En efecto, las empresas son cada vez más conscientes de su papel transformador y de que los desafíos que las sociedades afrontan han de gestionarse colectiva-

mente. A ello se vincula su protagonismo en la digitalización, que ha de acompañar el proceso de transición hacia un modelo de desarrollo inclusivo y sostenible. Por eso es preciso fortalecer, vía recursos e inversiones, los partenariados público-privados en el continente, operando de forma análoga al proceder de gestión de los fondos de recuperación europeos que va a absorber España.

Poniendo fin a la sesión, el director de la Fundación Carolina ponderó la presencia en la sesión de dos mujeres que son un ejemplo de liderazgo, comprometidas con la región y el multilateralismo, y celebró la apuesta por el diálogo, por los consensos y por la colaboración conjunta que, pese a las divergencias, representa la comunidad iberoamericana. Llegar a acuerdos —concluyó— supone una condición esencial para afrontar los retos del futuro y avanzar hacia un horizonte de desarrollo sostenible.

Relatoría redactada por Andrea Ruiz Tarín

Listado de ponentes

(por orden alfabético)

Diego Acosta

Catedrático de Derecho Europeo y de Inmigración en la Universidad de Bristol

Miriam Alía

Coordinadora médica, Médicos sin Fronteras España

Josette Altmann

*Secretaria general de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)
(2016-2020)*

Pilar Aparicio

Directora general de Salud Pública, Ministerio de Sanidad de España

Michelle Bachelet

Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos

Alicia Bárcena

*Secretaria ejecutiva de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe
(CEPAL)*

Antonio Baylos

*Catedrático de Derecho del Trabajo y director del Centro Europeo y Latinoamericano
para el Diálogo Social (CELDS) de la Universidad de Castilla-La Mancha*

Mónica Bolaños

Embajadora de la República de Guatemala en España

Piedad Bonnett
Escritora colombiana

Josep Borrell
Alto representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad. Ministro de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación (2018-2019)

Benedicte Bull
Profesora de la Academia de gobernanza global de Oslo y directora de la Red Noruega de Investigación sobre Latinoamérica

Manuel Castells
Ministro de Universidades

Rolando Castillo
Sociólogo y economista guatemalteco

Raquel Chan
Bióloga y directora del CONICET de Santa Fe, Argentina

Mario Cimoli
Secretario general adjunto de la CEPAL

Carlos Closa
Profesor de Investigación del CSIC, de la School of Transnational Governance y del Instituto Universitario Europeo de Florencia

Franc Cortada
Director general de Oxfam Intermón

Adela Cortina
Catedrática de Ética de la Universidad de Valencia y directora de la Fundación ÉTNOR para la ética de los negocios y las organizaciones

Francisco Cos-Montiel
Doctor en Estudios de Género, London School of Economics

Juan Pablo de Laiglesia

Secretario de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica y el Caribe del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación (2018-2020)

Esther del Campo

Catedrática de Ciencia Política y decana de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid

Cristina Gallach

Secretaria de Estado de Asuntos Exteriores para Iberoamérica y el Caribe del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación (2020-2021)

Luis García Montero

Director del Instituto Cervantes

Arancha González Laya

Ministra de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación (2020-2021)

Rebeca Grynspan

Secretaria general iberoamericana de la SEGIB (2014-2021)

Cecilia Güemes

Profesora de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Universidad Autónoma de Madrid e investigadora asociada de la Fundación Carolina

Érika Guevara

Activista en derechos humanos y directora de Amnistía Internacional para las Américas

José Miguel Insulza

Político y diplomático

Marta Lagos

Directora ejecutiva de la Corporación Latinobarómetro

Luis Felipe López Calva

Director regional para América Latina y el Caribe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

Carlos Martínez

Profesor de investigación del Departamento de Inmunología y Oncología del Centro Nacional de Biotecnología del CSIC

Magdy Martínez Solimán

Director de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) (2020-2021)

Ángel Melguizo

Jefe para América Latina del Centro de Desarrollo de la OCDE (2014-2018)

Ángeles Moreno Bau

Secretaria de Estado de Cooperación Internacional (2020-2021). Secretaria de Estado de Asuntos Exteriores y Globales del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación

Soledad Murillo

Secretaria de Estado de Igualdad (2018-2020)

Gina Riaño

Secretaria general de la Organización Iberoamericana de la Seguridad Social

Érika Rodríguez Pinzón

Coordinadora de América Latina de la Fundación Alternativas y profesora de la Universidad Complutense de Madrid

Francisco Rojas Aravena

Rector de la Universidad para la Paz (UPAZ) de Naciones Unidas

Roberto Russell

Profesor y director de la Maestría en Estudios Internacionales de la Universidad Torcuato di Tella

José Antonio Sanahuja

Director de la Fundación Carolina, catedrático de Relaciones Internacionales de la UCM y asesor especial para América Latina y el Caribe del alto representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad

Anna Terrón

Directora de la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP)

Juan Villoro

Escritor mexicano

Jorge A. Zepeda Bermúdez

Escuela Nacional de Salud Pública (Fiocruz) de Brasil

Galería de fotografías



Latinoamérica hoy: ¿dónde estamos?



Juan Pablo de Laiglesia, secretario de Cooperación Internacional y para Iberoamérica y el Caribe (2018-2020)



Esther del Campo, catedrática de Ciencia Política de la Universidad Complutense de Madrid



Presentación de la XXVI Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno



Rebeca Grynspan, secretaria general iberoamericana de la SEGIB



José Antonio Sanahuja, director de la Fundación Carolina



Democracia y constitucionalismo en América Latina



Josep Borrell, ministro de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación (2018-2019).
Alto representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad



Democracia y constitucionalismo en América Latina



Trabajo decente y diálogo social



Mario Cimoli, secretario ejecutivo adjunto de la CEPAL



Piedad Bonnett, escritora colombiana



Lengua y cultura en español. Retos para su internacionalización



Igualdad de género y Agenda 2030 en Iberoamérica



Benedicte Bull, profesora de la Academia de Gobernanza global de Oslo y directora de la Red Noruega de Investigación sobre Latinoamérica



América Latina en un orden mundial en crisis



Anna Terrón, directora de la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas



Desplazamientos y migraciones en América Latina y el Caribe



Hacer frente a la violencia y a la inseguridad ciudadana en América Latina y el Caribe



Cristina Gallach, secretaria de Estado de Asuntos Exteriores y para Iberoamérica y el Caribe (2020-2021), y Arancha González Laya, ministra de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación (2020-2021)



Derechos humanos en América Latina: un balance tras la pandemia



Universidad, ciencia y conocimiento en tiempos de pandemia:
perspectivas iberoamericanas



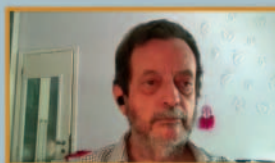
De la COVID-19 a la Agenda 2030 en América Latina: políticas públicas para una recuperación sostenible



Vacunas: universalidad, equidad y cooperación eficaz. Retos para América Latina

Vacunas: universalidad, equidad y cooperación eficaz

Retos para América Latina



Franc Cortada, director general de Oxfam Intermón



30 años de Cumbres Iberoamericanas

Este volumen recoge las relatorías de los 14 “Diálogos con América Latina” celebrados entre el 15 de octubre de 2018 y 31 de mayo de 2021. A lo largo de estos años se han celebrado, entre otros, encuentros en torno a las Cumbres Iberoamericanas, la igualdad de género, los derechos humanos, la cultura “en español”, el trabajo decente, la educación superior, las migraciones, o el impacto socioeconómico de la pandemia. En sus sesiones han participado ministros/as de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, secretario/as de Estado de Cooperación Internacional, directores/as de organismos del sistema de cooperación (Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Oxfam Intermón, Instituto Cervantes o Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas) y especialistas de la academia iberoamericana.

