

# NUEVA AGENDA DE COOPERACIÓN IBEROAMÉRICA-UNIÓN EUROPEA

Prioridades estratégicas para la  
cooperación en Iberoamérica en materia  
de **educación, innovación, cultura**  
y **transición ecológica**



 FUNDACIÓN  
alternativas

 FUNGLODE

**OEI**

 CORPORACIÓN  
ESCENARIOS



Este documento fue consolidado y redactado por Erika María Rodríguez Pinzón, consultora externa para la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI). Colaboraron en la redacción de los capítulos Inmaculada Ballesteros, Sandra Cadavid y Camila Cuasialpud Trejo (coordinadora del equipo de Corporación Escenarios).

Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad de las autoras y pueden no coincidir con las de la Organización o las de los países que representa

© Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura; Fundación Alternativas; Fundación Global Democracia y Desarrollo y Corporación Escenarios, 2022.

C/ Bravo Murillo, 38  
28015 Madrid, España  
oei.int

Esta publicación debe citarse como: Rodríguez Pinzón, E. M (2022) “Nueva agenda de cooperación Europa-América Latina. Prioridades estratégicas para la cooperación en Iberoamérica en materia de educación, innovación, cultura y transición ecológica”. Madrid, Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI).



Diseño y Maquetación: Cálamo y Cran

Impreso en Madrid, por la OEI, noviembre 2022

Todos los derechos reservados.

Este informe está pensado para que tenga la mayor difusión posible y que, de esta forma, contribuya al conocimiento y al intercambio de ideas. Por tanto, se autoriza su reproducción siempre que se cite la fuente y se realice sin ánimo de lucro.

# NUEVA AGENDA DE COOPERACIÓN IBEROAMÉRICA-UNIÓN EUROPEA

Prioridades estratégicas para la  
cooperación en Iberoamérica en materia  
de **educación, innovación, cultura**  
y **transición ecológica**

 FUNDACIÓN  
alternativas

  
FUNGLODE

  
CORPORACIÓN  
ESCENARIOS

**OEI**



# PRESENTACIÓN





## El futuro es ya: Nueva agenda de cooperación Europa-América Latina

El documento *Nueva agenda de cooperación Europa-América Latina* recoge las líneas de acción indispensables para fortalecer la relación Iberoamérica-Unión Europea dentro de un nuevo concepto de multilateralismo regional. La agenda plantea temas para el futuro inmediato, como la innovación tecnológica, la transformación educativa digital, la ciudadanía cultural y la transición ecológica, que se han mencionado en las nuevas propuestas temáticas de los Gobiernos de la región.

La Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI); la Fundación Alternativas, de España; la Fundación Global Democracia y Desarrollo (Funglode), de República Dominicana, y la Corporación Escenarios, de Colombia, se unieron en el marco de la Cátedra de Integración Iberoamericana para plantear estas propuestas, cuyo objetivo es responder a los desafíos económicos, sociales y políticos que vive la región después de la pandemia, contribuir a la reconstrucción del tejido social y la reactivación de sus economías y asegurar la próxima gobernabilidad democrática.

La agenda, con sus iniciativas, podría convertirse en la hoja de ruta que tomen en consideración los Gobiernos que participarán en la XXVIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, que se celebrará en la República Dominicana en 2023 —la primera después de la pandemia—, y, para ello, sugerimos retomar las ideas de la filósofa María Zambrano cuando decía: “España se descubre desde América Latina”. También podría afirmarse que América Latina se puede descubrir en estos momentos mirándose en el espejo de Europa.

Como se mencionó arriba, este documento ha sido elaborado entre cuatro entidades y recoge la opinión de expertos que han discutido y formulado propuestas en el marco de la Cátedra de Integración Iberoamericana, la cual, desde 2018, ha propiciado más de veinte escenarios de debate sobre políticas públicas y desafíos regionales para superar las brechas económicas y las desigualdades sociales, proteger los derechos humanos y preservar la región como una zona de paz, con debates en materia de educación, ciencia, cultura y medioambiente como ejes articuladores del gran propósito político de la integración.

“Nunca como hoy habíamos estado tan desintegrados, y nunca como hoy habíamos necesitado más la integración” es una de las frases más alarmantes y recurrentes del presidente de la Corporación Escenarios y expresidente de Colombia, Ernesto Samper. En ella se afirma la importancia de reactivar en la región los procesos de integración, en distintos espacios y a distintas velocidades. Que no nos vuelva a sorprender completamente desarticulados una crisis como la de la pandemia. Otras crisis que están apareciendo, como la del calentamiento global, la falta de alimentos o la destrucción de los ecosistemas americanos, exigen trazar e implementar políticas públicas más allá de las fronteras terrestres y marítimas de cada país.

Tenemos que estar preparados para un futuro que se ha adelantado. Precisamente esta anticipación, resultado de la construcción de un espacio iberoamericano común, podría servir también de referencia para la tarea que asumirá España el año entrante con la presidencia *pro tempore* de la Unión Europea.

Un tema que tendrá especial importancia es el de los fenómenos migratorios. La migración se sigue considerando un “problema” porque aún no hemos evolucionado hacia un concepto de ciudadanía regional y global como el que podría inspirar una nueva globalización basada en la movilidad de las personas y la garantía de sus derechos en cualquier parte del mundo.

Algunas de estas problemáticas se abordan en este documento con el ánimo de construir una nueva narrativa sobre el futuro de esta relación iberoamericana, que debe beneficiar a los dos espacios vinculados para que la región se consolide como bloque y la integración deje de ser un discurso.



# ÍNDICE

1.

---

INTRODUCCIÓN 07

2.

---

CONTEXTO ECONÓMICO, SOCIAL Y AMBIENTAL 10

3.

---

AMÉRICA LATINA ESCRIBE SU PROPIA AGENDA DE  
DESARROLLO 14

4.

---

LA NUEVA AGENDA EUROPEA DE DESARROLLO: UNA  
RESPUESTA A LA CRISIS DE LA GLOBALIZACIÓN 17

5.

---

AUTONOMÍA ESTRATÉGICA, DEMOCRACIA, GESTIÓN DE  
LA TECNOLOGÍA Y DERECHOS HUMANOS ACTIVOS DE LA  
NUEVA RELACIÓN ENTRE LA UE Y AMÉRICA LATINA 21

6.

---

RUTA HACIA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA EN AMÉRICA  
LATINA Y EL CARIBE 26

7.

---

CIUDADANÍA CULTURAL 40

8.

---

EDUCACIÓN PARA EL FUTURO: CALIDAD, EQUIDAD E  
INCLUSIÓN 47

9.

---

CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN (CTI) 53

10.

---

BIBLIOGRAFÍA 61



# INTRODUCCIÓN



América Latina fue durante mucho tiempo uno de los agentes más activos del multilateralismo y la política de desarrollo. En este esfuerzo, desde unos valores compartidos, siempre ha encontrado un objetivo común con la Unión Europea (UE): proveer a sus ciudadanos de los bienes, servicios y derechos que les permitan desarrollarse en plenitud. Sin embargo, este camino no ha sido fácil: la desigualdad entre países y en el interior de estos ha exacerbado múltiples brechas estructurales que perpetúan sistemas sociales y políticos inequitativos e injustos, con las niñas y las mujeres como grandes perdedoras.

Pese a ello, los ciudadanos y ciudadanas de América Latina no han cejado en su intento de mejorar sus condiciones de vida. Las redes de apoyo e intercambio que se han generado en el espacio iberoamericano (de jóvenes, mujeres y defensores de los derechos humanos) han sido catalizadores, un riquísimo motor de transformaciones para construir una ciudadanía global que aspira a mayores oportunidades y el bienestar para todos. En las últimas décadas, los sistemas democráticos latinoamericanos han atendido múltiples demandas sociales, por lo que se han logrado importantes avances en el desarrollo normativo, así como una complejización de la institucionalidad de los países (con algunos avances en el ámbito regional). En ese proceso, la cooperación internacional también ha estado muy presente y ha contribuido a mejorar la calidad de las políticas públicas. La persistencia de modelos económicos reprimarizados, la falta de calidad del empleo, la escasa protección social, el incremento de la violencia, la pandemia y la volátil situación económica global actual han empeorado la situación de millones de latinoamericanos y latinoamericanas.

A su vez, Europa ha visto desafiado su modelo social y económico. La crisis financiera que tuvo lugar en 2008 no solo limitó el crecimiento económico, sino que agrietó el proyecto europeo, planteando dudas existenciales sobre este. La ferocidad de la pandemia y su enorme coste humano, sin embargo, demostraron que una Europa unida en la fortaleza de sus Estados de bienestar era un aliado indispensable para sobrellevar los riesgos actuales. La invasión de Ucrania por parte de Rusia supone un nuevo desafío cuyos costes no solo son políticos, sino

que repercuten directamente en la cotidianeidad de las ciudadanas y los ciudadanos.

La coyuntura histórica se ha convertido en un aliciente para una activa movilización ciudadana y la formulación y el éxito de propuestas políticas diversas y plurales que han ampliado los debates sobre las expectativas de la ciudadanía en ambas regiones. Sin embargo, también ha dado lugar a la creciente presencia de discursos que ponen en cuestión valores como la igualdad, la solidaridad o la pluralidad de las sociedades. Asimismo, cuestionan el sistema multilateral y los preceptos de una búsqueda supranacional del bien común.

La relación entre Europa y América Latina en un escenario de crisis y cambio geopolítico supone un reto, pero es, sobre todo, una gran oportunidad para reafirmar conjuntamente los valores y principios comunes, así como para actualizar una agenda de desarrollo sostenible afín en la que se priorizan demandas basadas en una sólida conceptualización que la ciudadanía, a través de las organizaciones de la sociedad civil, ha puesto en la mesa de debate y que cada vez son más urgentes: igualdad sustantiva; paridad política entre hombres y mujeres; equidad social; transición económica, energética, digital y ambiental justa; reconocimiento de la diversidad y la necesidad de fortalecer los vínculos sociales y comunitarios, etc. En suma, la necesidad de llevar a cabo una transición hacia la dignificación de las políticas, las personas y las comunidades.

Es necesario escuchar las proposiciones que se plantean desde los territorios, las comunidades y los diferentes grupos etarios, así como apoyarse en la experiencia que emerge desde el sur global para la cooperación al desarrollo. América Latina es una rica fuente de propuestas y evidencia de buenas prácticas, como demuestran sus procesos de cooperación sur-sur y triangular. Dichas propuestas pueden dialogar con la política y los conocimientos técnicos si se aúnan voluntades y se continúa el esfuerzo por alcanzar la Agenda 2030 y avanzar más allá.

Tras la pandemia de la COVID-19 y de cara a los desafíos emergentes, se abre una oportunidad para abordar reformas de calado que permitan

sentar las bases de una nueva agenda de desarrollo sostenible, dialogada y apropiada para las dos regiones, en un nuevo contrato social por y para hombres y mujeres. En este proceso, hay dos eventos cruciales para lanzar una nueva estrategia de cooperación: la XXVII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, que se celebrará en la República Dominicana, y la presidencia española de la UE en el segundo semestre de 2023.

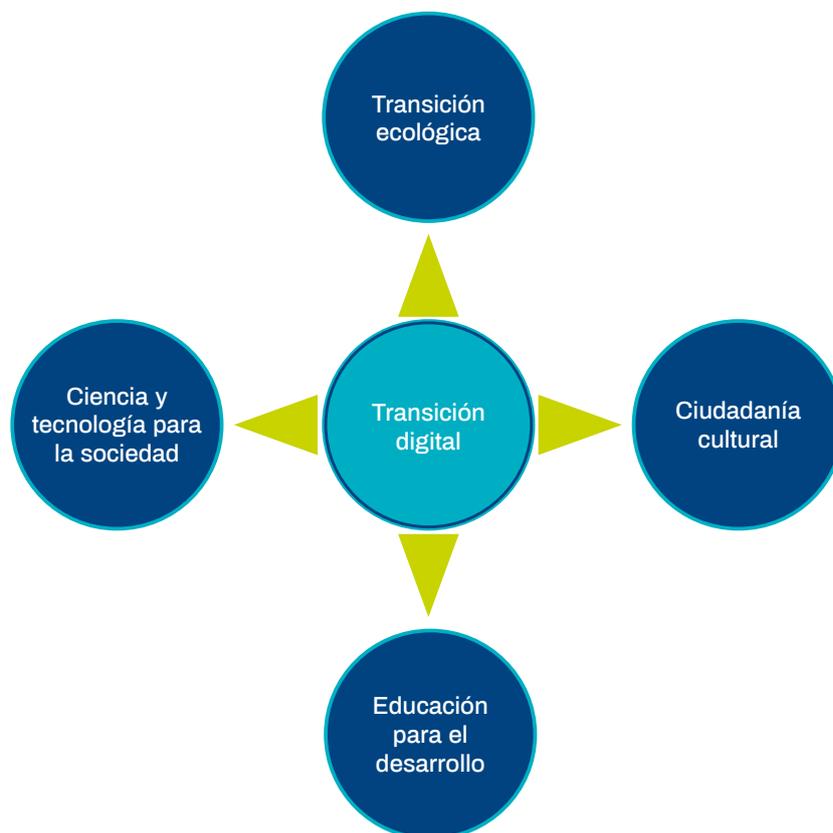
El presente documento constituye un esfuerzo justamente en este sentido. A partir del diálogo entre organizaciones de América Latina y Europa, se presentan reflexiones y propuestas para construir una agenda común más horizontal, con mayor proyección sobre los procesos locales y centrada no en el mero crecimiento, sino en la dignificación de las personas y sus entornos.

Si bien esta introducción hace un análisis amplio de los desafíos de la región y la relación birregional, el documento se centra en cuatro dimensiones en las que las organizaciones participantes tienen una larga experiencia: la transición ecológica, la ciudadanía cultural, la educación y la ciencia y la tecnología. Las cuatro áreas mantienen profundos lazos entre sí y, además, están interconectadas, con la transición digital como eje.

En el documento se desarrollan las cuatro áreas de forma extensiva, identificando desafíos regionales y proponiendo estrategias que aportan soluciones desde el fortalecimiento de la relación birregional. Todas estas estrategias se enmarcan además en los objetivos de la Agenda 2030 y rescatan aprendizajes, redes y esfuerzos ya iniciados, bien a nivel nacional, bien a nivel iberoamericano, bien a nivel birregional.

## ESQUEMA 1.

Dimensiones de la propuesta de cooperación



# CONTEXTO ECONÓMICO, SOCIAL Y AMBIENTAL



Durante los últimos años, América Latina ha sufrido una progresiva desaceleración económica. Tras finalizar el ciclo expansivo de las materias primas en 2019, el crecimiento promedio de la región era solo del 0,3 %. A esta situación se sumó la crisis sanitaria causada por la pandemia del coronavirus, que, exacerbada por los déficits estructurales, generó un resultado desastroso: millones de personas fallecieron, muchas se quedaron sin ingresos y aún no han recuperado

su trabajo, las mujeres sufrieron el aumento de la brecha de desigualdad y millones de niños y niñas salieron de la educación presencial, entre otras graves consecuencias.

Concretamente, la región ha perdido más de una década en términos de reducción de la pobreza. En 2021 (Comisión Económica para América Latina y el Caribe [Cepal], 2022), la tasa de pobreza llegó al 32,1 % y se espera que aumente al

**TABLA 1.**

Factores de tensión para el desarrollo de América Latina

<p><b>Desafíos estructurales</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• reprimarización, crisis;</li> <li>• baja productividad;</li> <li>• menor capacidad de gasto público;</li> <li>• menor espacio y voluntad para reformas fiscales;</li> <li>• migración forzada;</li> <li>• polarización política, creciente presencia de discursos natalistas o particularistas;</li> <li>• enfado ciudadano (déficit de la movilidad social, baja calidad de las políticas públicas, baja capacidad de las políticas redistributivas, exclusión, inseguridad, corrupción);</li> <li>• pérdida relativa de relevancia internacional de América Latina;</li> <li>• aceleración del impacto y vulnerabilidad al cambio climático.</li> </ul>
<p><b>Impacto de la pandemia</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• aumento de la pobreza y la pobreza extrema;</li> <li>• debilitamiento de los mercados locales;</li> <li>• desempleo y precarización laboral;</li> <li>• consecuencias desproporcionadas sobre las mujeres, la infancia y la juventud;</li> <li>• pérdida de calidad de la democracia y mayor fragilidad institucional;</li> <li>• menor margen político para reformas sociales;</li> <li>• aumento de la deuda pública;</li> <li>• consecuencias sanitarias y humanas;</li> <li>• ampliación de las actividades ilegales relacionadas con el narcotráfico;</li> <li>• limitada capacidad de influencia y búsqueda de apoyo en el entorno internacional;</li> <li>• aumento del precio de los combustibles;</li> <li>• dificultades para acceder a material tecnológico por la paralización y la ralentización de la cadena global de suministros.</li> </ul>
<p><b>Impacto de la guerra</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• impacto añadido sobre la inflación del precio de los alimentos;</li> <li>• dificultad para acceder a suministros agrícolas;</li> <li>• menor productividad agrícola de la esperada;</li> <li>• repunte de la presencia global de América Latina en la oferta de materias primas;</li> <li>• menor disponibilidad de recursos para la cooperación con la región.</li> </ul>



33 % en 2022; la pobreza extrema, por su parte, alcanza el 13,8 %. Esto significa que hay casi trescientos millones de personas pobres.

A pesar de que algunos países han visto una acelerada recuperación de la economía en los dos últimos años, la media del crecimiento esperado en 2022 es baja (un 2,1 %) e insuficiente para mejorar de forma directa la situación social. De hecho, el empleo aún sigue marcado por la crisis: no se han recuperado los cinco millones de puestos de trabajo perdidos a raíz de la pandemia, con una especial incidencia en el empleo femenino y juvenil. Esta situación se ha agudizado por las características de la inserción de la región en la economía internacional. La mayor parte de los países han sufrido procesos de reprimarización en los últimos años, por lo que son muy vulnerables a los choques externos. Esto también ha debilitado los incentivos, que podrían generar cadenas de valor intrarregionales, y ha profundizado la baja productividad industrial y la inestabilidad del empleo, además de alimentar conflictos por los recursos y las tierras.

Asimismo, la situación actual de inflación de los precios de la energía, los carburantes y los alimentos plantea grandes dificultades para abordar los problemas estructurales de pobreza y pobreza aguda; de hecho, se espera que 7,8 millones de personas se sumen a los más de 80 que no saben si podrán comer cada día (Cepal, 2022). La situación global en materia de alimentación es muy grave y América Latina no escapa a esta tendencia. En 2022, el coste mundial de las importaciones de comida marcará un récord de 1,8 billones, lo que significa un encarecimiento del 3 % con respecto a 2021 (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura [FAO], 2022). Este aumento de los precios golpea gravemente a los importadores netos de alimentos, como Perú, Venezuela y Honduras, que “pagarán más, pero recibirán menos comida” (Allievi, 2022).

La vulnerabilidad de buena parte de la población de ingresos medios también es grave, especialmente por la debilidad de los mecanismos de protección social y la baja calidad del empleo

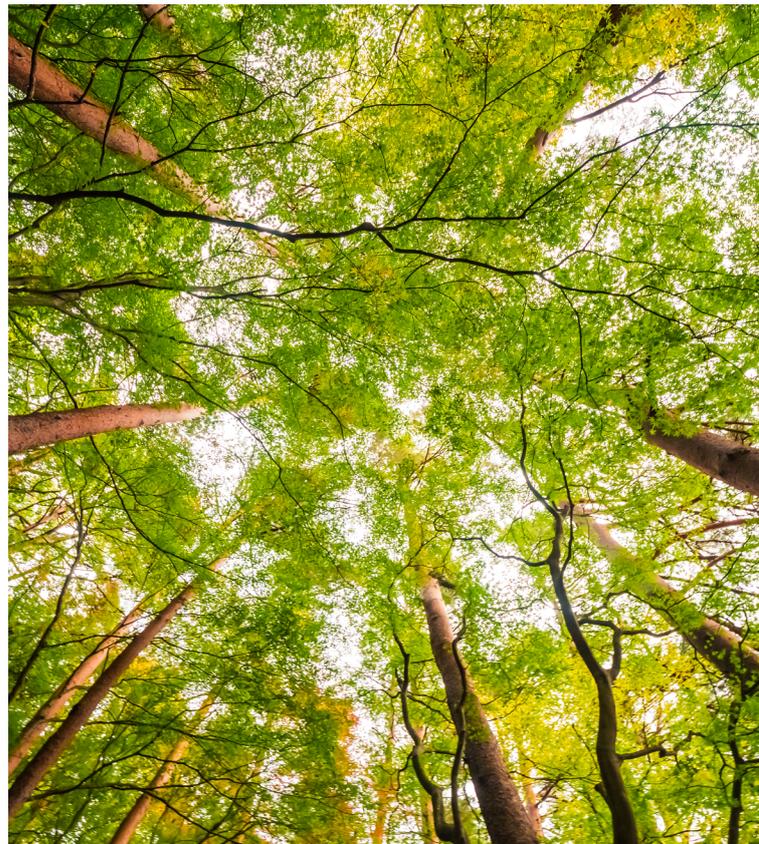


(actualmente, hay unos ciento cuarenta millones de puestos de trabajo en la economía informal). Entre 2019 y 2020, los estratos de ingresos medio-intermedio y medio-bajo se redujeron un 3,5 %, mientras que los sectores de ingresos bajos (con ingresos inferiores a 1,8 veces el umbral de pobreza) aumentaron un 4,7 %, y un 3,3 % la población pobre o en situación de pobreza extrema (Cepal, 2022). Estos datos denotan la inseguridad de las clases medias, que caen fácilmente en la pobreza y para las cuales la calidad del empleo es un factor diferencial.

América Latina es, además, una de las regiones más vulnerables, a corto plazo, ante el cambio climático, que se entrelaza con los demás desafíos de la región, entre ellos la pobreza rural, la mala distribución del acceso a los recursos naturales y su explotación (muy especialmente, la tierra y el agua), y las actividades depredadoras e ilícitas, como la minería ilegal del oro o el tráfico.

Finalmente, debe señalarse el impacto de la inseguridad en la calidad de vida de los ciudadanos. A pesar de no haber conflictos violentos entre naciones, algunos países latinoamericanos presentan las tasas de homicidios más altas del mundo, con un récord especialmente dramático entre los hombres adolescentes; además, se ha extendido la violencia hacia las mujeres y el feminicidio. Los costes de esta inseguridad se traducen no solo en la pérdida de vidas, sino que además afectan las relaciones cotidianas, aumentan la desconfianza entre personas y hacia el Estado, dificultan los negocios y suponen costes directos sobre las familias, el Estado y el sector productivo.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) ha acuñado el concepto de “brechas de desarrollo”, que explicita los factores que dificultan el progreso de la región. Si bien estas trampas reflejan algunas debilidades estructurales, son resultado, en buena medida, del avance hacia niveles más altos de ingresos, que hacen aflorar nuevos retos para el desarrollo y, concretamente, para el “desarrollo en transición” (OCDE *et al.*, 2019). Esto destaca la importancia para América Latina y el Caribe del enfoque del “desarrollo en transición”. Estas trampas concentran los principales desafíos en



cuatro dimensiones: la trampa de la productividad, la de la vulnerabilidad social, la institucional y la ambiental.

En primer lugar, alcanzar un mayor nivel de productividad exige estructuras económicas diversificadas, con productos y servicios más sofisticados. En muchos países, la producción se concentra en el sector primario, sin una adecuada inserción en cadenas mundiales de valor y con pocos incentivos para invertir. En segundo lugar, hace falta romper el círculo vicioso de la vulnerabilidad social, los ingresos volátiles y la escasa protección social; para ello, se requiere crear más empleos formales. La trampa institucional, por su parte, precisa mejores instituciones a fin de restituir la confianza, mejorar la calidad de los servicios públicos, responder a los compromisos con la equidad entre hombres y mujeres con políticas de cuidado y educación en una cultura de la igualdad sustantiva y responder a las mayores aspiraciones de una clase media más amplia. Finalmente, la trampa de la vulnerabilidad ambiental supone avanzar hacia un modelo de desarrollo sostenible disminuyendo las emisiones de carbono (OCDE *et al.*, 2019).

# AMÉRICA LATINA ESCRIBE SU PROPIA AGENDA DE DESARROLLO



El diagnóstico de la OCDE sobre las trampas del desarrollo refuerza una de las tesis más importantes para comprender los desafíos de los países de América Latina. El desarrollo no es un punto de llegada de una sociedad, sino un esfuerzo continuo por asegurar la calidad de vida de la población a la vez que la tecnología avanza y los desafíos sociales, ambientales y económicos cambian y se complejizan.

Esta constatación es la base de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), que incitan a todos los países a asumir sus desafíos, a la vez que apelan a la necesaria capacidad de agencia y al compromiso multilateral como actores y redactores del guion del futuro de la humanidad.

A pesar de sus muchos retos y de que, durante años, la mirada del norte global se ha interesado más por las zonas inmersas en conflictos internacionales, América Latina ha asumido el reto continuo de dialogar y plantear nuevos paradigmas para la Agenda del Desarrollo.

Lejos queda la fallida experiencia del Consenso de Washington, que, en lugar de conducir a una mejoría de la región, debilitó sus bases sociales, democráticas e institucionales. Sin embargo, aún persisten algunos de sus efectos, especialmente en lo que tiene que ver con la debilidad del tejido industrial, institucional y de los sistemas de protección social.

Los países de América Latina, a través de la Cepal, han construido un potente acervo de consensos, buenas prácticas y evidencia que encaja bien con el diagnóstico de la OCDE y sus propuestas. Asimismo, en la región hay una interiorización institucional y social temprana tanto de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) como, posteriormente, de los ODS. Todos los países cuentan con órganos encargados de implementar la Agenda 2030 y armonizar sus políticas públicas en función de esta. A pesar de los retos sobrevenidos y los desafíos estructurales, no se pueden ignorar algunos avances en la calidad de las políticas para el desarrollo.

Otro factor que no debe perderse de vista es la importancia que, en ausencia de mecanismos de cooperación intrarregional más desarrollados,

ha tenido la cooperación iberoamericana. Bien es cierto que este proceso se nutre de la activa presencia de España, pero Iberoamérica es un espacio que se ha dotado de contenidos y legitimidad a través de un diálogo regional sostenido a lo largo de más de treinta años. La construcción de una agenda común a través de la Secretaría General Iberoamericana (Segib) y la materialización de cientos de proyectos a través de todos los organismos del sistema iberoamericano, como la OEI, la Organización Iberoamericana de la Juventud (OIJ), la Organización Iberoamericana para la Seguridad Social (OISS) o la Conferencia de Ministros de Justicia de los Países Iberoamericanos (COMJIB), son otro logro en términos de política del desarrollo.

En este marco, merece un reconocimiento propio la cooperación triangular y sur-sur, que denota que, a pesar de que los procesos políticos regionalistas no tienen un especial desarrollo, sí florecen y crecen redes muy activas de apoyo e intercambio de experiencias que tienen un impacto relevante en el desarrollo de programas subnacionales y locales. El Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur (PIFCSS) da buena cuenta de estos avances y su aporte a las políticas públicas.

De hecho, una mejora relevante sobre los temas que se tratan en este documento son la Agenda Digital para América Latina y el Caribe o el Acuerdo de Escazú, iniciativas regionales de distinto nivel, pero que apuntan a la posibilidad de avanzar conjuntamente en algunas áreas pese a la falta de procesos regionales integrales.

Concretamente, la creación de la Agenda Digital para América Latina y el Caribe eLAC2022 busca promover el desarrollo del ecosistema digital mediante un proceso de integración y cooperación regional, fortaleciendo políticas digitales que impulsen el conocimiento, la inclusión, la equidad, la innovación y la sostenibilidad ambiental. Esta agenda presenta un conjunto de áreas de acción prioritarias que están relacionadas con los siguientes nueve elementos (Cepal, 2015, 2018a; Medina y Castillo, 2022):



- 1) infraestructura digital;
- 2) transformación y economía digital;
- 3) gobierno digital;
- 4) inclusión, competencias y habilidades digitales;
- 5) tecnologías emergentes para el desarrollo sostenible;
- 6) confianza y seguridad digital;
- 7) mercado digital regional;
- 8) cooperación regional digital;
- 9) lucha contra la COVID-19 y recuperación y reactivación económica tras la pandemia.

El Acuerdo de Escazú, por su parte, es el primer pacto regional de esta naturaleza. Es un instrumento vinculante emanado de la Declaración sobre la Aplicación del Principio 10 de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible (Río+20) de 2012, que reconoce que el mejor modo de abordar las cuestiones ambientales es con la participación de todas las personas. Su objetivo es garantizar, en América Latina y el Caribe, la implementación plena y efectiva de los derechos de acceso a la información ambiental, la participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales y el acceso a la justicia en asuntos ambientales, así como la creación y el fortalecimiento de capacidades y la cooperación, contribuyendo a proteger el derecho de cada persona, de las generaciones presentes y futuras, a vivir en un medioambiente sano y al desarrollo sostenible.

Además de los esfuerzos políticos, florecen y se intensifican las redes académicas, económicas y de la sociedad civil. Destacan las apuestas que se plantean con la integración de la tecnología y la innovación social. Los latinoamericanos, en suma, no están esperando que alguien les escriba el guion del desarrollo, sino que son sujetos activos de su futuro. De hecho, un tema en el que destaca justamente el aporte latinoamericano es la construcción de discursos críticos con los enfoques desarrollistas y con lo que se ha denominado el “mal desarrollo”, esto es, la

alienación, la inequidad y la insostenibilidad, los cuales derivan, respectivamente, de la colonización, el capitalismo y el antropocentrismo (Cubillo-Guevara e Hidalgo-Capitán, 2015).

Como respuesta a este diagnóstico, surgen las alternativas del buen vivir, que se construye en tres dimensiones (la armonía personal, la social y la integral) y según el cual la identidad se alcanzaría por medio de la conformación de sociedades plurinacionales, mientras que la equidad se conseguiría por medio de la configuración de sociedades poscapitalistas; por último, la sostenibilidad se lograría mediante la creación de sociedades biocéntricas (Cubillo-Guevara e Hidalgo-Capitán, 2015).

Recientemente, también se ha reconocido la vitalidad del concepto del “vivir sabroso”, que recoge aportes desde las comunidades y las cosmovisiones particulares para redefinir no solo el desarrollo, sino el significado de la justicia social. Concretamente, este concepto es parte del acervo lingüístico de las comunidades del Pacífico colombiano y se refiere a un modelo de organización espiritual, social, económica, política y cultural de armonía con el entorno, la naturaleza y las personas. Constituye una respuesta a la exclusión radicalizada a través de las políticas del desarrollismo, que relegó a un segundo plano las dinámicas locales de la evolución de las sociedades humanas en el tiempo y el espacio (Mena y Meneses, 2019).

En su espíritu crítico con las tesis y, especialmente, con la implementación y los límites de las políticas tradicionales del desarrollo occidental y eurocéntrico, estas posturas merecen ser escuchadas y reconocidas por su aporte para generar nuevos caminos y, sobre todo, para resignificar la idea de desarrollo al asociarla a conceptos como justicia, comunidad y dignidad.

La evidencia de que en la región se está produciendo un masivo cambio de signo de los Gobiernos es una muestra del enfado ciudadano y de su valiosa canalización a través de las urnas. A pesar de las muestras de polarización y de la demanda de una mayor calidad en el sistema de representación, las instituciones muestran resiliencia y la vitalidad de la ciudadanía es, más que nunca, un reclamo a la acción.

# LA NUEVA AGENDA EUROPEA DE DESARROLLO: UNA RESPUESTA A LA CRISIS DE LA GLOBALIZACIÓN





En general, las naciones de América Latina se encuentran, con la sangrante excepción de Haití, entre los países de renta media. Esta clasificación, impulsada a principios del siglo XXI por el Banco Mundial y adoptada por la OCDE, busca agrupar los países por segmentos según sus niveles de renta per cápita (Alonso y Santander, 2019). Esta decisión no es inocua, pues se constituyó como un sistema de focalización de la ayuda internacional, que se concentró en los de renta baja. Así, la denominada “graduación” de muchos países de la región como beneficiarios de preferencias comerciales y receptores de ayuda bilateral europea en 2014 hizo que su peso disminuyera en la política de desarrollo de la Unión (Sanahuja, 2022b). Como resulta evidente, desde una perspectiva de desarrollo, el aumento de la renta no significaba una superación de las brechas estructurales.

La retórica de la renta media no favorece la cooperación con la región, además de que tampoco aporta una mejora del sistema de clasificación, toda vez que ignora las particularidades y las brechas que llevan a los países a la conocida como “trampa del ingreso medio”.

La UE ha hecho una apuesta por superar el concepto de “graduación” en su estrategia de cooperación con América Latina, adoptando el de “desarrollo en transición”, que alude a la complejidad de los desafíos de los países de la región y sobre el cual se ha alcanzado un consenso multilateral con la Cepal y la OCDE.

La política de cooperación al desarrollo de la UE reconoce la necesidad de aplicar nuevas modalidades más allá de los paradigmas norte-sur y proveer de ayuda oficial al desarrollo (AOD), adoptando nuevas formas de asociación multiagente y multinivel (Sanahuja y Ruiz Sandoval, 2019). El Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación (NDICI) se emplea para flexibilizar la asignación de fondos entre ámbitos geográficos o temáticos y abordar los retos globales y la hoja de ruta compartida en torno a los ODS. Estos cambios buscan proporcionar a la UE los recursos y herramientas necesarios para conciliar sus valores e intereses en un escenario internacional más complejo, disputado e interconectado y, al mismo tiempo, contribuir a una cooperación eficaz para alcanzar los ODS de la Agenda 2030. La UE reafirma así su presencia

y el respaldo a las democracias y al desarrollo sostenible, aunque debe trabajar en su capacidad para comunicar la fortaleza de sus relaciones con la región.

Pero, más allá de un modelo de cooperación, la UE se ha embarcado en una apuesta amplia que tiene que ver con su propio modelo de desarrollo y su presencia en el mundo. La pandemia expuso varias de sus debilidades, algunas de ellas cronificadas desde la crisis financiera de 2008. Esta situación agilizó los consensos para definir una estrategia comunitaria. La invasión de Ucrania por parte de Rusia ha sido otro acelerador de este proceso.

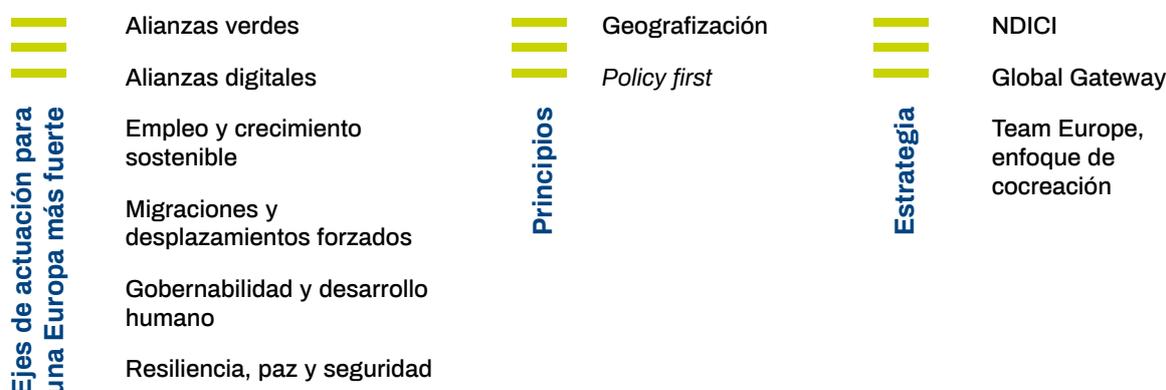
La respuesta a la crisis se ha articulado a través del instrumento Next Generation EU (NGEU), un paquete financiero sin precedentes, pero también “una vindicación del multilateralismo y la integración regional” (Sanahuja, 2022a, pág. 3). Junto con los fondos, la apuesta por un cambio en el modelo productivo y energético corresponde al Pacto Verde Europeo (European Green Deal, EGD).

El Pacto Verde hace de la lucha contra el cambio climático la principal meta de la UE, integrando de manera coherente la política económica, social y ambiental con la política exterior dentro de una nueva estrategia que promueve tanto el crecimiento económico como la sostenibilidad. Se abordan los tres principales retos ambientales —clima, biodiversidad y contaminación— con una matriz de política que abarca la energía, la industria, la edificación, la movilidad, la agricultura y la alimentación. Para ello, se recurre a mecanismos de mercado, pero también se reconoce el papel rector de la política pública, dejando atrás la ortodoxia ordoliberal (Sanahuja, 2022a).

Además de las grandes estrategias que guían la transformación del modelo europeo, hay materializaciones muy relevantes de su proyecto normativo y social. Un buen ejemplo es la Declaración de Principios y Derechos Digitales, presentada para su aprobación al Parlamento Europeo en enero de 2022. La declaración, primera de su género en el mundo, será un punto de referencia para todos en la UE y una guía para los políticos y para las empresas que desarrollan tecnologías digitales. Los derechos y

## ESQUEMA 2.

La agenda europea de desarrollo



principios digitales se reflejarán en las acciones de la UE, en su actividad futura y en toda interacción con sus socios mundiales. Toda la población de la UE debe sacar el máximo partido de la transformación digital. Los derechos y principios digitales guiarán a la UE en su labor de fomento de una sociedad inclusiva, próspera y sostenible (Comisión Europea, 2022).

Otro ejemplo, sin duda, es la incorporación de la perspectiva feminista a la cooperación y la acción exterior de la UE a través de la significación del principio de igualdad sustantiva entre hombres y mujeres, convertido en valor con carácter global y transversal de todo el engranaje institucional y normativo de la UE (*Gender Action Plan III – towards a gender equal world*, 2021-2025). Este reconocimiento y reformulación de las prioridades estratégicas de Europa no solo pretende enfrentar los profundos saldos económicos y sociales de la recesión, la pandemia y la guerra, sino que se articula en la estrategia de una Europa geopolítica y la autonomía estratégica. Europa busca reafirmar su papel en el mundo con una propuesta de desarrollo dentro y fuera de sus fronteras; así, siguiendo el concepto de “autonomía estratégica”, que ya aparecía en la Estrategia Europea de 2016 (UE, 2016), se aleja del alineamiento con otras potencias para promover el diálogo internacional y la búsqueda de una presencia propia basada en sus valores e intereses. Esta postura también tiene eco en

una América Latina que ahora goza de los beneficios de la apertura comercial, financiera y política a distintos bloques y potencias, a la vez que pretende potenciar su capacidad de negociación y favorecer los intereses estratégicos de todos los países de la región.

Europa es el principal donante de cooperación para América Latina, a pesar de que se trata de una región esencialmente de renta media. La relación birregional siempre ha sido fuerte y ha permitido desarrollar numerosos proyectos, no solo desde un concepto clásico de cooperación norte-sur, sino potenciando la cooperación triangular. Este modelo rompe con la estructura rígidamente bilateral con la que nació el sistema de cooperación para abrir espacio a geometrías diversas en las que países de distinta condición y nivel se sumen a una acción de desarrollo (Alonso, Aguirre y Santander, 2019, pág. 159).

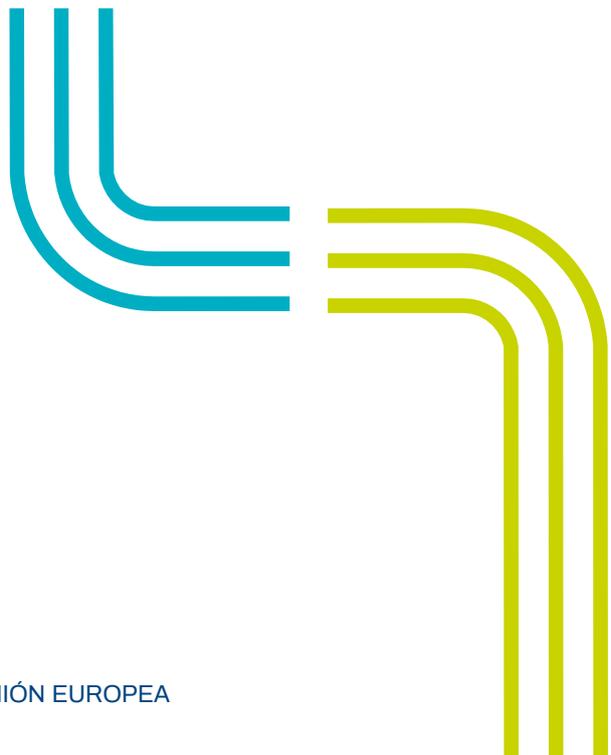
En la estrategia europea también se contempla articular y coordinar su esfuerzo de respuesta a través de la cooperación. La iniciativa Equipo Europa (Team Europe) es un nuevo enfoque basado en el trabajo conjunto de las instituciones europeas, los Estados miembros y sus agencias implementadoras, y las instituciones financieras de desarrollo. Las actividades llevadas a cabo en el marco del Equipo Europa se inscriben en las tres prioridades de la comisión: ofrecer una



respuesta de emergencia a la crisis sanitaria y las necesidades humanitarias; fortalecer los sistemas de investigación, salud y agua, y abordar las consecuencias económicas y sociales. Esta propuesta mira a la recuperación a medio y largo plazo, con especial atención a la consecución de los ODS.

La última estrategia, la Global Gateway, busca impulsar vínculos inteligentes, limpios y seguros en los sectores digital, energético y del transporte, así como desarrollar los sistemas de salud, educación e investigación en todo el mundo. De esta forma, la UE potencia su papel como financiador y proveedor de tecnología, conocimiento y buenas prácticas para responder a las demandas del sur global y reafirmar su rol geopolítico. Con esta respuesta directa a la crisis de la globalización, aporta soluciones desde su propio marco de autonomía y principios.

Así, la UE está intensificando la oferta para sus socios con grandes inversiones en infraestructuras en todo el mundo. Entre 2021 y 2027, el Equipo Europa movilizará hasta trescientos mil millones de euros para invertir en el sector digital, el clima y la energía, el transporte, la salud y la educación y la investigación.



AUTONOMÍA ESTRATÉGICA, DEMOCRACIA, GESTIÓN DE  
LA TECNOLOGÍA Y DERECHOS HUMANOS, ACTIVOS DE  
LA NUEVA RELACIÓN ENTRE LA UE Y AMÉRICA LATINA





La difícil coyuntura internacional es una nueva oportunidad para promover las relaciones de la UE en el marco de una crisis sistémica que ha desnudado las debilidades del sistema económico y supone una ruptura del proceso de hiper-globalización.

La crisis financiera, la pandemia global, la ruptura de la cadena de suministros, la inflación y la guerra han demostrado que se precisan instituciones fuertes y resiliencia (no solo política, sino también fiscal) para hacer frente a los desafíos emergentes y su complejidad. La clave de la respuesta está en más Estado, más alianzas y una mayor fortaleza institucional.

Asimismo, la desazón social, el descontento y la emergencia y éxito electoral de alternativas políticas ultraconservadoras y natalistas suponen una necesidad de replantear los principios de la democracia, hacer frente común alrededor de esta y defender los derechos y libertades sociales de primera, segunda y tercera generación. El desafío democrático requiere más democracia, más pluralismo, más equidad de género y más sociedad civil.

En relación con dichos principios, hay algunas prioridades en la relación birregional y la agenda

común de desarrollo sobre las que se lanza la propuesta contenida en este documento:

- el refuerzo de las alianzas regionales y birregionales en el marco de la búsqueda de una autonomía estratégica;
- el fortalecimiento de los sistemas de predistribución y redistribución, especialmente en materia de educación y ciencia, como fórmula para superar las brechas estructurales;
- la cultura y la digitalización como instrumento de la democracia representativa, el pluralismo y la justicia social;
- una transición social y ambiental hacia la sostenibilidad como eje de toda la acción pública y de cooperación al desarrollo.

Como ya se ha señalado, en América Latina hay cuatro brechas estructurales (y una brecha transversal por razón de sexo que afecta a todas las mujeres) que impiden a la región avanzar. Si bien el diagnóstico es apropiado, no es fácil implementar cambios fundamentales que ayuden a romper con ellas. Mas aún, es necesario

### ESQUEMA 3.

Principios de la cooperación birregional



actuar ágil y profusamente en multitud de frentes y niveles para articular los peldaños que permitan a la población escalar hasta la salida de las brechas sin dejar a nadie atrás.

Este último punto es muy relevante si se atiende a la historia de la política latinoamericana, que, a pesar de la consolidación democrática en casi toda la región y los avances en la institucionalidad, el acceso a los servicios y el crecimiento económico, ha dejado sistemáticamente atrás a gran parte de su población, en particular, a los grupos indígenas y afrodescendientes. La política de desarrollo de la región debe atender no solo a determinados sectores de la población, sino también sus cosmovisiones, sus necesidades sociales y su relación con el entorno y el territorio. No se puede perder de vista, además, el importante papel que desempeñan los grupos indígenas y las comunidades rurales en el desarrollo sostenible y su aporte desde su relación ancestral con el territorio. Por otro lado, las democracias latinoamericanas no han logrado aún la cohesión social que implica “igualar” a la mitad de su población: las mujeres latinoamericanas. Pese a los avances normativos, la realidad ha mantenido a las mujeres, en su cotidianidad, en una situación de subordinación estructural, pendiente aún de una representación, redistribución y reconocimiento paritarios a los de los varones (Aguirrezábal, 2021). Para que las mujeres juzguen como suyo el pacto social latinoamericano y se sientan ciudadanas plenas en sus países, deben modificarse los fundamentos de ese contrato social mediante un desarrollo sostenible en democracias paritarias, de acuerdo con la Norma Marco para Consolidar Democracias Paritarias (Parlamento Latinoamericano y Caribeño [Parlatino], 2015).

Hay una deuda histórica que pagar y no es una cuestión de identidades y particularismos; sin la tan perseguida cohesión social, muchos de los males de la región, como la inseguridad o la vulnerabilidad, no van a solucionarse. Salir de la brecha, salir todos y no volver a caer: ese es el cometido. No es solo una cuestión de justicia social y legitimidad, es, además, un avance necesario e inteligente, pues la cohesión social es más efectiva para un crecimiento sostenible.

Asimismo, es preciso alcanzar un pacto intergeneracional que atienda a los niños y jóvenes como ciudadanos activos en la definición de sus necesidades y expectativas. La pandemia puso de manifiesto un déficit democrático en la protección de los derechos de los y las menores. Está en juego no solo garantizar estos derechos y proveerlos con herramientas para su futuro, sino también demostrarles que la democracia es el camino y que tiene respuestas y un lugar específico para ellos. La transición digital y la ciudadanía cultural son aliados imprescindibles en este objetivo.

Esta situación está indudablemente ligada a las movilizaciones sociales que han tenido lugar en varios países desde 2019 y que, a pesar de que han conducido a procesos de canalización política (como la Convención Constituyente chilena o las elecciones presidenciales en Colombia), aún no encuentran respuesta y mantienen las tensiones entre la representación política, la ciudadanía y las fracturas sociales. De hecho, algunas de ellas se han agudizado y lo harán más por el aumento del precio de los carburantes y los alimentos. El enfado ciudadano está relacionado con la baja calidad de las políticas públicas, la corrupción, la enorme vulnerabilidad de las clases medias, la exclusión social y la inseguridad. Las expectativas sociales generadas alrededor del crecimiento económico de la primera década del siglo XXI no se satisficieron y esto agudizó la brecha entre la ciudadanía y los Gobiernos. Los resultados y previsiones del ciclo electoral regional 2020-2022 muestran una tendencia de cambio que supone grandes retos para los presidentes electos (Rodríguez Pinzón, 2021).

La asociación entre América Latina y Europa ha de contribuir a fortalecer la democracia, la equidad y las sociedades abiertas en un momento en el que las instituciones y las normas de las que depende su materialización no gozan de la necesaria confianza ciudadana y se ven cuestionadas por el ascenso de fuerzas iliberales, ultranacionalistas y autoritarias (Sanahuja, 2022b).



## ESQUEMA 4.

Hacia una estrategia de cooperación birregional



Pero esta relación tiene que basarse en un diálogo, en un esfuerzo compartido por conjugar los desafíos del desarrollo, la autonomía internacional y la legitimación del modelo democrático.

América Latina fue un promotor de la política de desarrollo y del multilateralismo, necesita retomar esta capacidad y convertirse en un actor relevante a nivel internacional. Esta propuesta de un modelo propio tiene que consistir en una apuesta decidida por la I+D+I, la cultura y su relación con la construcción de ciudadanía, la igualdad y la sostenibilidad. Esto último requiere que las dos regiones replanteen y dialoguen sobre su contrato social y sus desafíos. Dicho contrato puede alcanzarse en tres niveles: a través de acuerdos transversales entre grupos socioeconómicos, territorios y generaciones; fomentando estrategias productivas resilientes y sostenibles que creen empleo de calidad y promuevan la transformación verde y digital (asimismo, sistemas de protección social amplios y eficaces); finalmente, mediante un modelo más sostenible de financiación para el desarrollo (OCDE, 2021).

Esta estrategia coincide con la que América Latina ha puesto en marcha para sí misma en colaboración con la UE, pero, a pesar de que

no hay una formulación regional institucional, tanto la evidencia de los resultados electorales recientes como los debates que tienen lugar en la región y en el seno de los diversos foros multilaterales en los que participan sus miembros coinciden en estas prioridades.

## El modelo de desarrollo solidario y la transición ecológica

El modelo solidario de desarrollo, con un enfoque progresista, propone un esquema basado en seis pilares: la búsqueda de la igualdad como valor central del desarrollo y la reducción de las asimetrías globales; la búsqueda del valor; una nueva política económica, diversificada y basada en la incorporación del conocimiento; la transición ecológica; una nueva institucionalidad democrática, y la integración regional.

Como se observa, la transición ecológica está en el centro de la propuesta. No se puede entender el desarrollo en términos contemporáneos sin incluir las justificadas aprehensiones respecto del extractivismo y los efectos nocivos que los modos actuales de producción han tenido sobre la biodiversidad.

El modelo enfatiza la idea de que la superación de la pobreza y el acceso a un nivel de igualdad material y dignidad no supone, de ninguna manera, arriesgar el bienestar de generaciones futuras por la depredación desmedida de recursos. Por eso, propone una matriz energética que haga compatible la satisfacción de necesidades con los equilibrios ambientales. Asimismo, recoge las reflexiones tras la coyuntura dramática de la pandemia, pues fue en este contexto en el que surgió. Según varios estudios, los altos índices de contaminación en medio del aislamiento explicarían un aumento del 15 % de los fallecimientos por la pandemia (Pozzer *et al.*, 2020). Entre las zonas más afectadas por el caos climático, está América Latina y el Caribe. De igual manera, en la región se había producido el 32 % de los fallecimientos por la COVID-19, a pesar de representar el 8,4 % de la población mundial (Cepal, 2021). El nuevo modelo solidario de desarrollo se reivindica como ambientalmente sostenible. Para conseguirlo, prevé una transición ecológica que empiece por la concreción de los ODS de cara a 2030.

La transición verde a la que alude el modelo también contempla propuestas como reducir las actividades que agravan el calentamiento global, proteger la biodiversidad, frenar la deforestación del Amazonas, difundir los valores del animalismo y la revolución de las proteínas vegetales, rechazar las variedades transgénicas, desarrollar energías renovables, proteger las fuentes hídricas, defender a los líderes ambientales y la gobernanza ambiental (consagrada en el Acuerdo de Escazú), preservar los bancos de corales del Caribe y contener los excesos resultantes del desarrollo de la inteligencia artificial. Todo esto debe derivar en una “conexidad ecosistémica” viable, durable y sostenible en el tiempo, un modelo de desarrollo en consonancia con la nueva realidad ambiental.



# RUTA HACIA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE



Tras dos años de pandemia, crisis económica y sanitaria e inestabilidad global, quedaron al descubierto las enormes contradicciones de nuestros sistemas políticos y económicos, así como la inviabilidad de un sistema productivo incompatible con la preservación del medioambiente. Durante varias décadas, se pensó que la integración regional en cualquiera de las subzonas de América Latina se limitaba exclusivamente a la libre circulación de bienes, servicios y capitales. Sin embargo, habida cuenta de esta nueva realidad y de las demandas de cambio por parte de ciudadanos de todos los rincones la región, no hay que esperar más para incluir la transición ecológica en la agenda de integración.

Esto implica asomarse a un nuevo modelo de desarrollo que esté basado en la solidaridad y valores colectivos más compatibles con los equilibrios ambientales en sus distintas manifestaciones. Hoy se sabe que la degradación del medioambiente, la escasez de recursos y su subsecuente penuria son la base de conflictos armados y tensiones sociales en todo el mundo.

Los Estados latinoamericanos y caribeños corren el riesgo de bajar la guardia y creer que la creación de ministerios de Medio Ambiente es suficiente para enfrentar este desafío, pero urge trascender y avanzar hacia una cultura ambiental en la que las autoridades no vean limitado su papel al de "policías ambientales", sino que actúen como articuladores estratégicos de las distintas políticas. En la misma lógica, se corre el riesgo de que la fiscalidad orientada a desestimular los

daños al medioambiente termine mercantilizando esta defensa con bonos, tasas e impuestos que dejen en manos de los más ricos la posibilidad de degradar, mientras que las clases medias y bajas asumirán la mayor responsabilidad, en nada proporcional a sus carencias. Por eso, la transición ecológica implica un cambio de mentalidad para volver a algunos de los valores propios del extenso universo cultural iberoamericano y de pueblos que históricamente han defendido el medioambiente.

Habida cuenta del carácter inaplazable de la transición ecológica, esta propuesta busca servir de insumo para disponer de una carta de navegación con el objetivo de poner en marcha acciones que faciliten la generación de un bienestar material e inmaterial que no afecte la biodiversidad y los equilibrios ambientales.

## ¿De qué transición hablamos cuando hablamos de transición ecológica?

En el año 1987, aparece por primera vez una noción concreta de transición ecológica cuando el informe elaborado por la Comisión Brundtland (*Informe Brundtland*) propone a la Organización de las Naciones Unidas (ONU) un análisis crítico del camino que había tomado el mundo en materia de desarrollo económico sin consideraciones

**TABLA 2.**

Objetivos de la transición ecológica

<b>Desarrollo sostenible</b>	Mejorar la vida de las personas sin destruir la naturaleza.
<b>Transición alimentaria</b>	Agroecología para que la soberanía alimentaria no destruya ecosistemas ni atente contra la biodiversidad.
<b>Ciencia y tecnología</b>	Investigar más y optimizar procesos para reducir impacto ambiental de actividades humanas.
<b>Conservación y restauración ambiental</b>	Poner al cuidado de la biodiversidad en el centro de las decisiones.
<b>Energías renovables</b>	Transitar hacia la eliminación de las energías fósiles que aportan al calentamiento global o afectan los ciclos biológicos en la naturaleza.



ambientales. Originalmente, este informe fue bautizado *Nuestro futuro común* y sentó las bases para pensar en un desarrollo sostenible y una transición hacia un modelo económico que no afecte negativamente los ciclos ecológicos de la tierra.

La transición ecológica constituye una urgencia inaplazable de avanzar en todos los ámbitos de la vida (economía, cultura, ciencia, movilidad, etc.) hacia la no degradación de los ecosistemas y la biodiversidad. Consiste en lo siguiente.

## La crisis ambiental en América Latina y el Caribe

Durante las últimas décadas, el marco de acción ambiental a nivel global se ha enfocado en atender la denominada crisis climática. Es decir, entendiendo que el calentamiento global, por razones antrópicas, es una gran amenaza para el planeta, las discusiones y decisiones en esta materia han puesto especial énfasis en problemas asociados al clima, como la quema de hidrocarburos, el deshielo de los polos o la emisión de gases contaminantes a la atmósfera, producto de industrias como la ganadería.

La ciencia ha alertado sobre la falta de metas medibles a escala nacional y global sobre el estado de la biodiversidad. Las metas AICHI<sup>1</sup> cumplían este papel; sin embargo, esos objetivos de la convención cumplieron su ciclo en 2020 y se hace necesario pensar una nueva medida de diagnóstico y acción en torno a la biodiversidad. De las veinte metas AICHI, solo cuatro mostraron algún avance y en doce las amenazas contra la biodiversidad se agravaron, de ahí la urgencia de una propuesta denominada “tasa de extinción” (Rounsevell *et al.*, 2020), que plantea mantener en los próximos cien años las

extinciones anuales por debajo de veinte especies, incluyendo todos los grupos taxonómicos. Indicadores como la cobertura de áreas protegidas o el porcentaje de vida silvestre intacta (ambos usados por la Plataforma Intergubernamental Científico-normativa sobre Diversidad Biológica y Servicios de los Ecosistemas [IP-BES]) han demostrado ser insuficientes y fáciles de asumir para los Gobiernos sin compromiso con políticas reales de biodiversidad.

Esta propuesta está alimentada por la idea de establecer un límite para la política de biodiversidad análogo al de los dos grados centígrados en las políticas contra el cambio climático y que sea fácil de comunicar para los tomadores de decisiones y los espacios de coordinación ambiental. Pese a todo, los autores reconocen que este indicador dejaría muchos elementos fuera del análisis y que, aun reduciendo la tasa de extinción de especies, la pérdida de funciones biológicas de muchas de ellas podría repercutir en la degradación de los ecosistemas. Por ejemplo, mencionan los autores, existe la posibilidad de evitar la extinción de una especie manteniendo poblaciones mermadas en zoológicos o reservas. Eso se plantea como una posible debilidad del indicador, reconociendo que se precisa una búsqueda central de eficiencia mediática en temas de biodiversidad, tal como sucede con algunas cuestiones climáticas.



<sup>1</sup> Metas del Plan Estratégico para la Diversidad Biológica 2011-2020:

1. mitigar las causas por las cuales se está perdiendo la biodiversidad desde los ámbitos social y político;
2. reducir las presiones a las que se enfrenta y promover la utilización sostenible de los recursos naturales;
3. mejorar la situación de la biodiversidad a través del cuidado de sus ecosistemas;
4. optimizar los beneficios que la naturaleza nos brinda (aire limpio, agua dulce, alimentos, etc.);
5. aumentar el conocimiento que las personas tienen sobre esta.



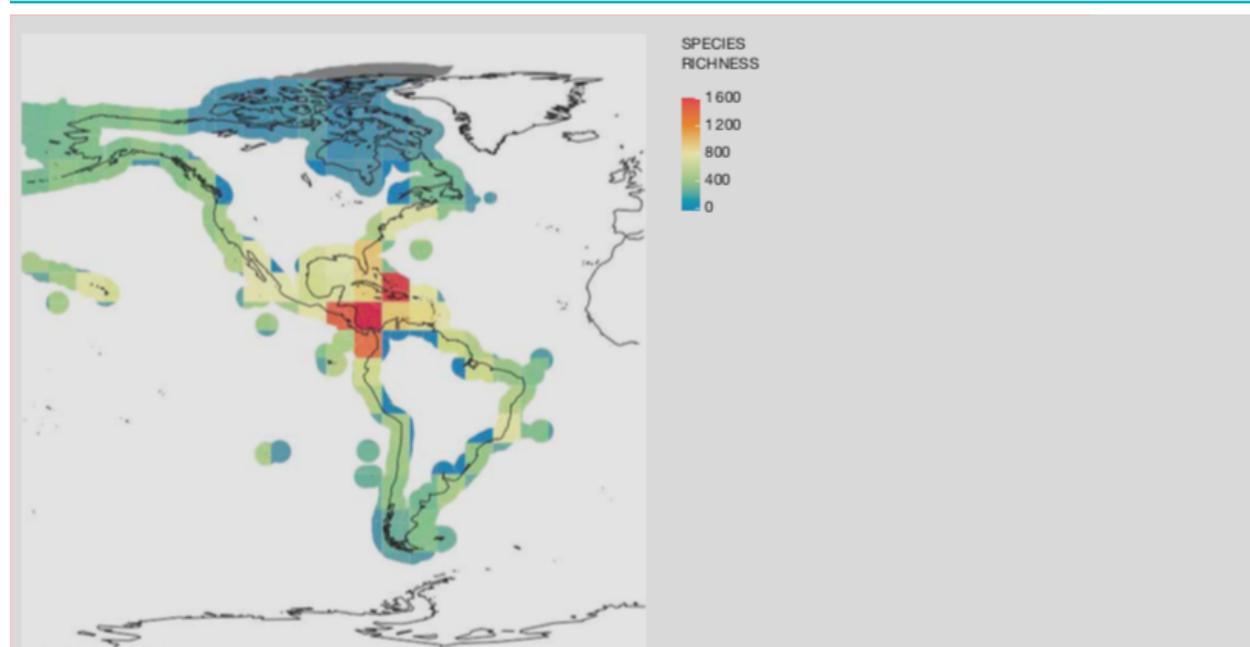
**TABLA 3.**

Estado de los ecosistemas latinoamericanos

<b>Riqueza y fragilidad de los ecosistemas latinoamericanos</b>	
<p>El 12 % de los manglares del mundo (22.000 km<sup>2</sup>) se encuentran en la región del Caribe (Spalding <i>et al.</i>, 2010).</p>	<p>El 10 % de las formaciones coralinas del mundo se encuentran en el Caribe, con un total de 26.000 km<sup>2</sup>, y el 90 % de las especies que habitan estos ecosistemas son endémicas (Burke <i>et al.</i>, 2011). Desde 1970, el Caribe ha perdido la mitad de su cobertura coralina.</p>
<p>Se ha estimado que América Latina y el Caribe albergan 13.835 especies de fauna y al menos el 12 % se encuentra en grave peligro de extinción (Centro Mundial de Vigilancia de la Conservación [UNEP-WCMC] y Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza [IUCN], 2016).</p>	<p>En el territorio americano, se puede encontrar hasta el 40 % de la cobertura forestal del mundo, con 842 millones de hectáreas en Sudamérica, 723 millones de hectáreas en Norteamérica y 20 millones de hectáreas en Centroamérica (Global Forest Watch, 2017).</p>
<p>En total, el 14 % del territorio del gran continente americano se encuentra arropado bajo la denominación de área protegida.</p>	<p>Se calcula que, en 2016, las actividades humanas ya habían destruido el 17 % del bosque húmedo amazónico.</p>
<p>La diversidad biológica marino-costera se concentra principalmente en el Caribe, con dos grandes focos que superan las 1.600 especies. Uno de ellos está en el Caribe norte, de cara al océano Atlántico, y el otro, en el Caribe suroccidental. El siguiente gráfico lo muestra en términos de riqueza en especies por cuadrantes de 500.000 km<sup>2</sup>.</p>	

**MAPA 1.**

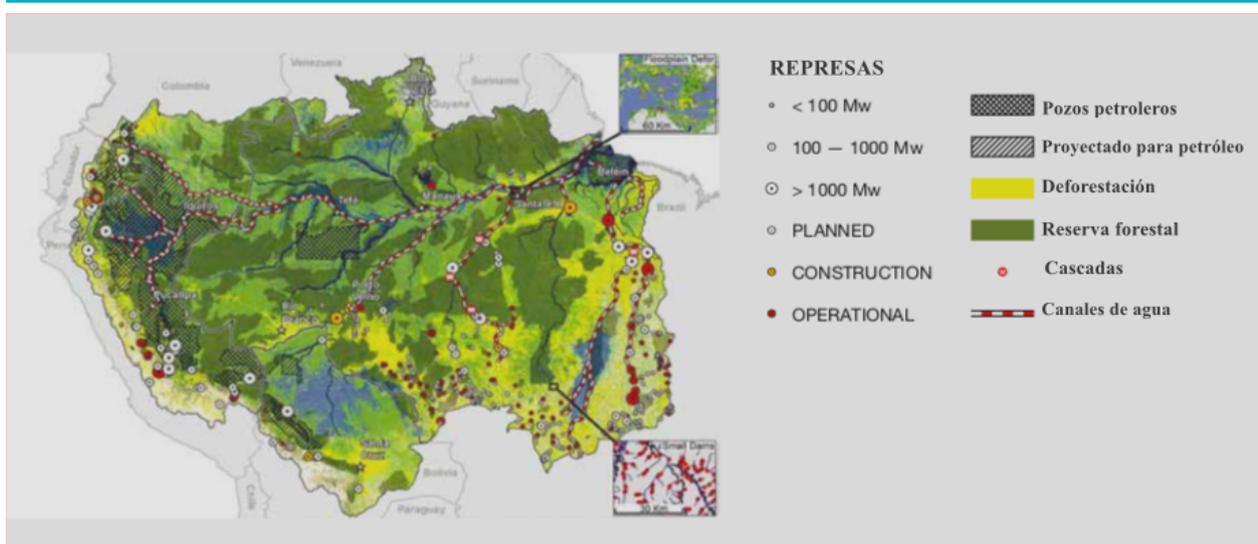
Riqueza en especies marino-costeras de las Américas



Fuente: IPBES.

MAPA 2

Uso del suelo en el Amazonas (2013)



Fuente: Castello *et al.*, 2013, retomado por IPBES (2018)

### Marco internacional y multilateral para la transición ecológica

Si bien los ODS son un referente, la región debe ir más allá y enfrentar los desafíos ambientales con una mirada propia, atendiendo a sus propias necesidades. Sin embargo, a pesar de su riqueza y vulnerabilidad ambiental, la región invierte menos en la defensa del medioambiente y transición ecológica que el resto del mundo.

En el promedio mundial, el gasto en recuperación económica compatible con el medioambiente alcanzó el 19,2 %, mientras que en América Latina y el Caribe apenas llegó al 2,2 % de acuerdo con el Programa de las Naciones Unidas para el Medioambiente (UNEP por sus siglas en inglés). Este programa advierte que el 74 % de las inversiones con efectos negativos para el medioambiente se han destinado a explotar fuentes de energía fósiles y un 13 %, a infraestructura portuaria, lo cual conducirá irremediablemente a un incremento de las emisiones de carbono.

Por eso, América Latina y el Caribe deben trazar su propio camino y entender que su posición

respecto del cambio climático parte de sus limitaciones socioeconómicas y de la necesidad de alcanzar unos mínimos materiales en términos de desarrollo. Esto se debe al panorama crítico que dejó la crisis sanitaria. De acuerdo con la Cepal, hay 45 millones de desempleados, lo que se suma al hecho de que 201 millones de personas viven en la pobreza y 82 millones, en situación de pobreza extrema. Por ende, se debe entender que el marco de aplicación de la transición ecológica en América Latina y el Caribe como región de desarrollo en transición es distinto del de aquellos Estados industrializados que ya han logrado una mejora significativa del nivel de vida a lo largo de la historia.

### Estrategia, el marco para transitar

El Marco Internacional de las Naciones Unidas sobre Medioambiente se inicia en 1972 con la primera Conferencia sobre Medioambiente Humano, celebrada en Estocolmo. De ella nace la **Declaración sobre el Medioambiente Humano** de 1992, el primer documento de carácter internacional que muestra preocupación por la protección del medioambiente y consciencia del daño que genera el ser humano sobre este.

A partir de ese momento, la preservación del medioambiente y los compromisos de los Estados de la ONU se convierten en un tema de vital importancia y recurrencia. Es así como nace, por ejemplo, el *Informe Brundtland: nuestro futuro común*, de 1987, mencionado anteriormente, precursor de la transición ecológica.

Tras estos dos hitos, comienza a trazarse la línea legal que hoy permite hablar de transición ecológica y protección del medioambiente. Del marco legal existente hoy en día, hay que rescatar algunos tratados de vital importancia.

En primer lugar, la **Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático**<sup>2</sup> (en adelante, CMNUCC) establece que “los cambios del clima de la Tierra y sus efectos adversos son una preocupación común de toda la humanidad” (CMNUCC, 1994, pág. 2). Reconoce la existencia del cambio climático y obliga a los Estados firmantes a contribuir a la estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero. Adicionalmente, establece que el desarrollo sostenible es un derecho de las partes y, al tiempo, un deber que tienen que promover (CMNUCC, 1994, art. 4).

De esta misma convención, durante la XXI Conferencia de las Partes de 2015, surgió el **Acuerdo de París**<sup>3</sup>. Su objetivo primordial es limitar el calentamiento global por debajo de los 2 °C, preferiblemente 1,5 °C, en comparación con los niveles preindustriales.

En tercer lugar, el **Convenio sobre Diversidad Biológica**<sup>4</sup> (en adelante, CDB) se considera clave para el desarrollo sostenible. Contempla como objetivos la conservación de la biodiversidad, el uso sostenible de esta y la participación justa y equitativa de los beneficios derivados de dicho uso. Es el primer acuerdo mundial sobre conservación y utilización sostenible de la diversidad biológica (CDB, 1994).

En cuarto lugar, en el año 2015, la Asamblea General de la ONU adoptó la **Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible**<sup>5</sup>, un plan de acción que pretende favorecer tanto a las personas como al planeta. Esta agenda establece 17 objetivos y 169 metas que los Estados miembros deben alcanzar para el año 2030 con el fin de acabar con la pobreza y el hambre en todo el mundo, combatir las desigualdades y proteger el planeta y sus recursos naturales, entre otros propósitos.

Por último, cabe destacar el **Acuerdo de Escazú: 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 (Cepal, 2018b)**<sup>6</sup>. Este instrumento surge de una iniciativa multilateral de algunos países de América Latina y el Caribe, y es el primer pacto jurídicamente vinculante derivado de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible que trata asuntos ambientales de la región. Además, es el primero del mundo que incluye disposiciones sobre los defensores de los derechos humanos en asuntos ambientales (Acuerdo de Escazú, 2018, prólogo).

## Diplomacia ambiental y la política de la integración ecológica

La globalización ha planteado unos desafíos a los que los Estados no se pueden enfrentar de manera aislada, sino que requieren de una estrategia de intervención conjunta y regenerativa para los ecosistemas, entre otros múltiples actores de diferentes países y regiones en todos los niveles de gobierno (local, estatal, regional, nacional y supranacional) (Gual, 2020). En los distintos espacios convencionales de diálogo sobre globalización, se ha hecho especial énfasis en la eliminación de barreras comerciales

<sup>2</sup> Son parte de esta convención todos los países que rodean el *Seafloater*: Colombia, Costa Rica, Honduras, Jamaica, Nicaragua y Panamá.

<sup>3</sup> Son parte los seis países que rodean el *Seafloater*.

<sup>4</sup> Son parte del convenio los seis países del *Seafloater*.

<sup>5</sup> Son parte los seis países del *Seafloater*.

<sup>6</sup> Todos son firmantes, pero solo Nicaragua y Panamá lo han ratificado.

para la libre circulación de bienes, servicios, capitales y, hasta cierto punto, personas. Sin embargo, en América Latina se han ignorado o han tenido menor presencia en este discurso algunos problemas transfronterizos y de máxima importancia, como la degradación ambiental, el riesgo climático o la cooperación científica. Aquí hay un importante espacio para dialogar con la UE sobre las experiencias en la regionalización de la política ambiental y ecológica y buscar su apoyo para promoverla.

El tema ambiental debe incluirse en la regionalización, habida cuenta de que, hasta el momento, se ha insistido mucho en la integración comercial de América Latina, pero poco en los temas vinculados a la transición ecológica. Su relevancia regional es aún mayor teniendo en cuenta el carácter transnacional y la interdependencia de los ecosistemas nacionales de su estructura regional. Se requiere no solo transversalizar el tema, sino trabajar en aspectos de fondo como la gestión de desastres, en la que ya se había avanzado en espacios como la desaparecida Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR).

En ese sentido, la “diplomacia ambiental” es importante para una transición ecológica como mecanismo de interacción entre los Estados, la academia, los actores multilaterales y las comunidades locales. Su finalidad es, por un lado, construir los espacios e instancias necesarios para una ruta de conservación y restauración ecológica regional e integradora de todas las visiones sobre la naturaleza y, por otro, hacer de la cooperación con sentido ambiental una herramienta para repartir de manera justa las cargas económicas, políticas o sociales derivadas de la transición ecológica.

Un ejemplo de diplomacia ambiental es la gobernanza del océano según el Programa de los Mares Regionales del UNEP. Con él, se ha insistido en que el océano es un ecosistema sin fronteras y que sus problemas marinos y costeros varían considerablemente entre escalas físicas que no siempre concuerdan con las jurisdiccionales, por lo que es mejor solucionarlos desde un enfoque regional. A partir de los acuerdos regionales y los planes de acción que existen bajo este modelo del UNEP, se ha evidenciado que, a pesar de que ningún país ha podido enfrentar por su cuenta los problemas de los océanos hoy en día, sí ha

quedado una cosa clara: la cooperación es esencial para sacar adelante las soluciones. Y no solo la cooperación entre Estados, sino también con otras organizaciones internacionales y las comunidades locales que habitan y conservan mares y costas desde hace siglos (Mead, 2021).

Adicionalmente, es importante resaltar los beneficios que genera la implementación de la diplomacia ambiental: mejora las relaciones diplomáticas entre vecinos al tratar siempre asuntos de interés regional, facilita la coordinación de acciones comunes ante desafíos transfronterizos para evitar la superposición de esfuerzos entre Estados ante un mismo problema y dinamiza la ejecución de hojas de ruta globales, como los ODS de la Agenda 2030 (Gual, 2020). Por esto urge incluir los temas de biodiversidad, transición ecológica y cambio climático a través de la diplomacia ambiental como mecanismo facilitador dentro de los distintos esquemas de regionalización, bien sean de integración comercial, concertación política o participación en instancias multilaterales.

La UE, por su parte, se ha propuesto alcanzar la neutralidad climática para 2050 y liderar el esfuerzo global para la protección y recuperación ecológica del planeta (Comisión Europea, 2019). Esto supone promover estos objetivos en la política comercial europea para incentivar una mayor y más ambiciosa cooperación ambiental (Giles Carnero, 2021). Esto es especialmente relevante en el marco de las relaciones comerciales con América Latina y para fortalecer una sociedad civil que enfrenta numerosas amenazas tanto por la vulnerabilidad ante el cambio climático como por su enfrentamiento con agentes violentos. Es vital proteger a las personas que defienden los derechos humanos, los sindicalistas y los periodistas e instar a los Gobiernos latinoamericanos a que se comprometan a garantizar su integridad.

## Estrategias regionales ante los temas urgentes

### Pérdida acelerada de biodiversidad

En las últimas décadas, el planeta ha sufrido una pérdida masiva de la biodiversidad por

TABLA 4.

Problemas y propuestas en biodiversidad

Problema	Propuesta
Sobreexplotación de recursos naturales (caza, tala, pesca, comercio de especies).	Topes regionales y estrategias conjuntas contra la ilegalidad.
Destrucción de hábitats por vía de la reconversión de las actividades económicas que cambian el uso del suelo en zonas de interés ambiental.	Sellos regionales de origen y buenas prácticas ambientales.
Especies introducidas.	Protocolo regional para atender de forma rápida y bajo principios bioéticos la introducción de especies no nativas en los países iberoamericanos y evitar cambios ecosistémicos abruptos.
Cambio climático.	Estrategia regional para delimitar y restaurar ecosistemas de alta montaña, como páramos, nevados y bosques alto-andinos, entre otros.

causas de origen antrópico, como el uso del suelo en muchas regiones de alto valor ambiental, el cambio climático y la contaminación de fuentes hídricas, entre otros. Desde 1970 hasta el 2020, el mundo ha perdido el 68 % de las poblaciones de veintiuna mil especies entre mamíferos, aves, peces y anfibios<sup>7</sup>.

El proyecto de transición ecológica deberá revisar el enfoque climático de la organización ambiental de los países iberoamericanos para prestar especial atención al estado de la biodiversidad. La fijación de metas en biodiversidad a nivel nacional y regional deberá estar determinada por tres factores cruciales:

- monitorear tendencias;
- crear mejores estrategias de comunicación;
- garantizar la armonización con la agenda global.

Como se ha mencionado anteriormente, la “tasa de extinción” puede ser el indicador eje de una política regional para frenar la pérdida masiva de biodiversidad, junto con programas de ámbito regional e instancias conjuntas que atiendan a las causas de este fenómeno.

### Fragmentación de ecosistemas y corredores biológicos por falta de coordinación entre Estados

Alrededor del mundo, pueden encontrarse un sinnúmero de ecosistemas que están interconectados a través de las fronteras nacionales: bosques, manglares, arrecifes, ríos y un largo etcétera de biomas que sostienen la vida y cruzan los límites políticos establecidos por la humanidad. Esta realidad no se ha correspondido con la gestión ambiental global, que ha decidido, en muchos casos, parcelar ecosistemas y corredores biológicos en función de los mapas

<sup>7</sup> Ver en: [https://wwfint.awsassets.panda.org/downloads/ipv\\_2020\\_resumen.pdf](https://wwfint.awsassets.panda.org/downloads/ipv_2020_resumen.pdf)

políticos, lo que ha afectado gravemente los ciclos naturales.

La administración conjunta de ecosistemas transfronterizos también es una realidad. En muchas latitudes se han materializado acuerdos entre dos o más países para poner en marcha un modelo de gestión ambiental más allá de las fronteras nacionales con el fin de no fragmentar ecosistemas ni corredores biológicos. América Latina y el Caribe están constituidos por un rosario de ecosistemas interconectados, de ahí que la toma unilateral de decisiones en materia ambiental tenga consecuencias para los países vecinos involucrados en el mismo ciclo biológico.

Existen en el mundo múltiples acuerdos, convenios, declaraciones y hojas de ruta que invitan a los países a acordar modelos de gestión ambiental regionales, sin imponer enfoques soberanistas a la agenda ecológica. Así, entonces, la transición ecológica para América Latina y el Caribe deberá trazar un camino claro hacia la consolidación de acuerdos de conservación y restauración ambiental transfronteriza.

### Degradación ambiental y hambre

La ciencia ha señalado que buena parte de las zonas costeras e insulares del mundo se encuentran expuestas a importantes amenazas climáticas: desastres naturales, escasez de agua, inundaciones y erosión de las playas, entre

otras. Además, la degradación de bosques, ríos, páramos y demás ecosistemas de América Latina tiene un impacto directo en la seguridad alimentaria de toda la región. Según el estudio más reciente de la ONU, en el año 2022 aproximadamente cincuenta y siete millones de personas viven en situación de desnutrición en América Latina y el Caribe. Esto, entre otras cuestiones, responde a la crisis climática que ha intensificado sus efectos negativos sobre la vida de agricultores y pescadores.

El modelo agroalimentario de la región también se ha construido sobre un saldo de degradación ambiental que hoy pasa factura a millones de personas y amenaza la integridad ecológica latinoamericana y caribeña. Una de las mayores expresiones de este fenómeno es la extensión no regulada de la frontera agropecuaria sobre áreas forestales, principalmente por actividades ganaderas. En países como Colombia, la remoción de la capa forestal para su posterior praderización es actualmente uno de los principales retos medioambientales, ya que resulta en una subutilización de vastas extensiones que podrían emplearse en grandes programas de agricultura sostenible o para restaurar bosques y corredores biológicos. Asimismo, la extensión de la frontera marítima para la pesca industrial ha ido agotando los recursos marinos, poniendo en riesgo de hambre a millones de personas que viven en entornos costeros y cuya dieta depende directamente de la pesca artesanal. La

**TABLA 5.**

Propuestas para la conservación y la restauración ambiental transfronteriza

<p>Crear una estrategia iberoamericana para dinamizar los acuerdos transfronterizos con la colaboración de la Unesco a través de su programa Man and Biosphere.</p>	<p>Proponer un ejercicio de facilitación multilateral para que todos los países de la región firmen y ratifiquen acuerdos regionales en materia ambiental, como los protocolos del Convenio de Cartagena.</p>
<p>Impulsar programas regionales de consolidación de clústeres de conservación entre dos o más países para áreas como el Amazonas, el Caribe y los ecosistemas andinos de alta montaña, entre otras.</p>	<p>Sistematizar las especies que migran a lo largo de América Latina y el Caribe para establecer corredores aéreos, terrestres y marinos seguros, como ocurre actualmente en la región con el corredor del Jaguar.</p>

TABLA 6.

Propuestas frente a la degradación ambiental y el hambre

Programa iberoamericano para la agroecología con énfasis en modelos de baja escala y comercio de cercanía.	Estrategia regional y concertada contra la pesca ilegal y control y vigilancia de la pesca a gran escala.
Plan que establezca escuelas para la transición alimentaria en función de un modelo de agricultura familiar y autosostenible de huertas caseras.	Estrategia de cooperación internacional, asumida por los países, cuya función específica sea la lucha contra la desnutrición en América Latina y el Caribe.
Asesoramiento a los Estados de la región sobre el fortalecimiento de los mercados a escala local, fundamentalmente de reservas de alimentos, para evitar la volatilidad de los precios.	

agenda de los ODS de la ONU recoge como principal meta global en su objetivo número dos duplicar la producción agrícola a pequeña escala (pastoreo, pesca y agricultura) para garantizar la transición hacia un modelo agroalimentario sostenible que no destruya los ecosistemas que usa y lo rodean.

Ante este panorama, que relaciona el hambre con la sobreexplotación y la destrucción de ecosistemas, la región podría avanzar urgentemente en varias estrategias.

### Explotación criminal de recursos naturales y seguridad de liderazgos sociales

El Acuerdo de Escazú ha sido uno de los pasos más importantes que los Estados latinoamericanos han dado para proteger los liderazgos ambientales de la sociedad civil y nivelar las relaciones entre la ciudadanía y los proyectos de explotación ambiental. Según el registro que lleva la ONG Global Witness, América Latina es la región más mortífera para los defensores y las defensoras de la naturaleza, pues allí se perpetrarían tres de cada cuatro asesinatos de líderes ambientales en el mundo<sup>8</sup>.

La transición ecológica es una exigencia de la ciudadanía global que en ningún caso debería

acarrear amenazas, atentados, exilios, asesinatos o cualquier tipo de violencia o intimidación contra las personas que piden transitar con urgencia. Estados, empresas y grupos criminales han contribuido a la estigmatización y victimización de ambientalistas y defensores del territorio en la región con discursos y políticas de señalamiento. Una de las principales urgencias, que ha de contemplarse para una exitosa transición energética, es que los países desarrollados, sus Gobiernos y sus compañías se comprometan a garantizar una presencia ética, informada, pacífica y dialogante en países donde tengan intereses económicos.

Los informes sobre las amenazas a líderes ambientales en América Latina concluyen que están íntimamente relacionadas con la territorialización de proyectos mineros, petroleros, madereros y urbanísticos, entre otros. La relación Estados-multinacionales, en la que generalmente el orden público cede la administración y explotación de recursos naturales a actores privados incluso en virtud de la prestación de un servicio, ha pasado por encima del actor central en la conservación, restauración y usufructo de los servicios ambientales: las comunidades. Y es esta omisión la que desencadena la ausencia de canales de diálogo, la falta de información, la estigmatización y, en el peor de los casos, la gestión privada de la seguridad y los conflictos

<sup>8</sup> "Un continente mortal para los defensores de la tierra". *El País*, 2022.

**TABLA 7.**

Propuestas para apoyar el trabajo de los líderes medioambientales

<p>Crear un protocolo regional para liberar la información relacionada con proyectos de alto impacto ambiental.</p>	<p>Diseñar mecanismos de divulgación del inventario ambiental de cada país, entendido este como información de interés general.</p>
---	---

en áreas de influencia de los proyectos. En Honduras, la cesión de una hidroeléctrica a un privado ha concluido con el asesinato de la lidereza Berta Cáceres, caso sonado a nivel regional y del que la empresa privada fue considerada culpable. La cooperación de los países desarrollados con América Latina para una transición ecológica justa debe privilegiar el intercambio de bienes, servicios y recursos en un ambiente de plena información, deliberación ciudadana, certificación de origen y buenas prácticas de explotación de los ecosistemas. Una cooperación internacional que funja como observadora de estos procesos ayudará a proteger la vida de los defensores de la naturaleza.

Del Acuerdo de Escazú se pueden retomar algunas líneas de trabajo que equilibren la relación Europa-América Latina, cuiden la vida de los líderes ambientales y contribuyan a la transición ecológica.

### Superación de matriz fósil de energías

Es de amplio conocimiento que la manera en la que actualmente se produce la gran mayoría de la energía a través de los combustibles fósiles constituye la principal causa de la crisis climática que amenaza a la humanidad y el planeta (ONU, 2021). Asimismo, resulta evidente que el acceso a la energía es un servicio esencial que se debe garantizar.

La ONU, siendo consciente de este dilema, ha realizado grandes esfuerzos por unir a los Estados miembros, los sectores privados y las organizaciones internacionales en la lucha por una transición energética que supere la matriz de los combustibles fósiles en la energía y asegure el acceso a una electricidad limpia a los más de cinco mil millones de personas que no disfrutan de este servicio.

La lucha entonces consiste en dos imperativos: acabar con la pobreza energética y limitar el cambio climático; para cumplirlos, se debe garantizar una energía asequible, renovable y sostenible para todos, como indica el ODS número 7 de la Agenda 2030 (Guterres, 2021, citado por ONU, 2021).

Para enfrentar la crisis climática, se considera que una fuente de energía “limpia” es aquella que no genera emisiones de carbono a la atmósfera, lo que contribuye a alcanzar las metas que se han establecido en múltiples acuerdos internacionales sobre “cero emisiones” para limitar el calentamiento del planeta hasta dos grados centígrados desde los niveles preindustriales (Acuerdo de París, 2015). Sin embargo, la crisis climática no está constituida solamente por el fenómeno del calentamiento global, sino también por la pérdida de biodiversidad y la degradación de los suelos, entre otros factores.

Sin embargo, y pese a la importancia de la agenda de transición global trazada por la ONU, este concepto de energía “limpia”, que prioriza la reducción de emisiones causadas por la matriz de combustibles fósiles, puede ser peligroso y dañino también para los ecosistemas. Si bien existen fuentes de energía (como la eólica, la solar, la nuclear o la hidroeléctrica) que no generan emisiones de carbono a la atmósfera, o generan menos que los combustibles fósiles y por eso se consideran “limpias”, su producción tiene algunas externalidades negativas que se deben resaltar. Para empezar, no necesariamente todas las fuentes renovables son limpias, como ocurre, por ejemplo, en el caso de las megahidroeléctricas. A pesar de no producir emisiones, no solo afectan la dinámica de las poblaciones naturales, sino que además ocasionan la pérdida de bosques,

cambian el caudal de los ríos y provocan la aparición de enfermedades, influyendo así en la biodiversidad del planeta, que es uno de los principales problemas de la crisis climática hoy en día (Craig *et al.*, 2001).

Lo anterior es importante, sobre todo en el caso de Centroamérica y América del Sur, porque, de las fuentes renovables modernas, las megahidroeléctricas son las más utilizadas, como demuestra el gráfico de la Agencia Internacional de Energía (IEA por sus siglas en inglés). De hecho, el 45 % de la electricidad de esta región proviene de fuentes hidroeléctricas, lo que es casi tres veces más que la media mundial (IEA, 2021). Aunque las represas son un mecanismo que aprovecha energéticamente los ríos, su construcción no siempre genera los beneficios y rentabilidad esperados, a la vez que causa el desplazamiento y el empobrecimiento de múltiples comunidades, daña importantes ecosistemas y, con ello, favorece la pérdida de biodiversidad (Rico, 2018)<sup>9</sup>.

Otro problema de las hidroeléctricas en estos países es el peligro que corre su funcionamiento de cara a la variabilidad climática que produce el calentamiento global. La IEA (2021) señaló que, cuanto mayor sea la concentración de emisiones de gases de efecto invernadero en la atmósfera, mayor será el impacto negativo en la generación global de energía hidroeléctrica. El aumento de temperaturas, la fluctuación de los patrones de lluvia, el deshielo de glaciares y los fenómenos climáticos extremos son variables que los países deben tomar en cuenta para identificar la fiabilidad y la rentabilidad de los proyectos hidroeléctricos (IEA, 2021; Diálogo Chino, 2022).

También hay que señalar que las fuentes renovables de energía, como la solar o la eólica, tienen sus propias externalidades. Estos mecanismos generan energía sin emitir carbono a la atmósfera, pero las materias primas que se requieren para su producción destrazan el medioambiente

de los lugares en los que se extraen. La relación Europa-América Latina deberá dar un sentido crítico a la obsesión por impulsar las energías renovables para no estimular una expansión descontrolada de la industria de estas materias primas porque causaría un desastre ambiental diferente al calentamiento global, relacionado con la degradación de ecosistemas y la pérdida de biodiversidad (Villadiego, s.f., citado por Aldama, 2020).

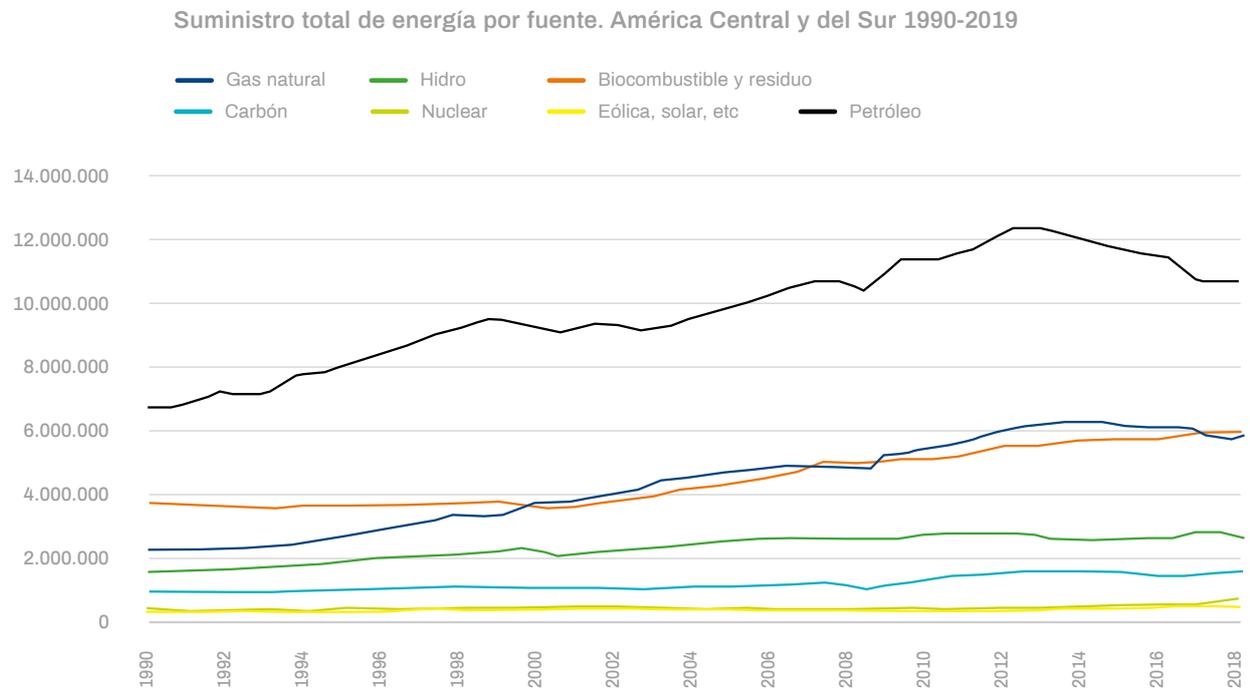
Lo mismo sucede con la energía nuclear, que, a pesar de no ser una fuente renovable, no emite gases de efecto invernadero al ambiente y por eso se considera "limpia". Para generar energía nuclear se requiere uranio, un mineral que se obtiene de diferentes maneras y que en este proceso, como en la extracción de cualquier mineral, sí produce gases de efecto invernadero. Sin embargo, esta no es la externalidad más relevante de la energía nuclear. Lo realmente preocupante es el almacenamiento de materiales radiactivos y el riesgo que ello implica. El caso de Chernóbil en 1986 es el ejemplo perfecto: debido a un accidente en la planta de energía, se produjeron una serie de explosiones que expulsaron una enorme cantidad de materiales radiactivos a la atmósfera, los cuales se dispersaron por 162.000 km<sup>2</sup>; esto causó no solo la muerte de muchas personas, sino la contaminación de más de 200.000 km<sup>2</sup> (Foro de la Industria Nuclear España, s.f.). Los efectos aún se mantienen en un radio de 30 km de la explosión y, además, han aumentado las muertes y las alteraciones en la capacidad de reproducción de muchas especies de flora y fauna (Organización Mundial de la Salud [OMS], 2005).

En conclusión, la lectura de las energías "limpias" debe realizarse con cautela. Aunque frenar el calentamiento global es una prioridad en este momento, para enfrentar la crisis climática y ambiental, no debería desviarse la atención de otros problemas que la agravan aún más. El impulso de las energías limpias, sostenibles y renovables no debería generar un crecimiento

<sup>9</sup> Vale la pena observar el caso de México, expuesto por Jocelyn Soto (2020) en un artículo de la página de la organización internacional Green Peace. En 2013, este país acuñó un concepto de "energía limpia" que permitió simular el cumplimiento de acuerdos internacionales, ya que consideró como "energías limpias" las que durante su producción no generan emisiones contaminantes, sin importar que causen otros daños al medioambiente. Esto provocó que México, a la luz de los tratados internacionales, pasara de producir el 3,9 % de su energía eléctrica con fuentes renovables a generar el 18,9 % en 2012. Este 18,9 % estaba conformado por un 10,7 % de energía de megahidroeléctricas, un 4 % de energía nuclear y un 3,9 % de energía renovable, principalmente eólica.

**GRÁFICO 1.**

Participación de las distintas fuentes de generación energética en Centroamérica y Sudamérica



Fuente: IEA

desenfrenado de estas. Es importante velar por la disminución del consumo de energía y una economía circular en la que los materiales necesarios puedan reciclarse y reutilizarse en lugar de desecharse. Solo de esta manera la transición ecológica podría ser sostenible en términos de energía.

**Riesgo, vulnerabilidad y salud ambiental**

La vulnerabilidad ambiental de Iberoamérica está determinada por amenazas naturales que se han intensificado en los últimos años: huracanes, inundaciones, sequías, etc. Estas amenazas se retroalimentan con la falta de preparación y la adaptación de los países ante la nueva crisis ecológica del planeta. Por ejemplo, los asentamientos de los bordes costeros en áreas

de huracanes o el desvío de ríos son realidades riesgosas que aumentan la vulnerabilidad de dichas regiones ante las amenazas naturales.

El reconocimiento de los peligros que conlleva el fenómeno del cambio climático está presente en los tratados, acuerdos e informes de la ONU desde hace décadas. En 1989, la Asamblea General de esta organización quiso paliar las consecuencias de los desastres naturales y reconoció la importancia de la prevención, la mitigación y la preparación para conseguirlo. Más adelante, se elaboraron varios documentos, entre los que se encuentran el Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015 y el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres Naturales 2015-2030, en los que ya se menciona específicamente el fenómeno del “cambio climático” como productor de riesgos de diversas categorías<sup>10</sup>.

<sup>10</sup> El diagnóstico y la hoja de ruta más importante que se ha escrito sobre el cambio climático es el Informe de evaluación del Panel Intergubernamental del Cambio Climático 2022 (IPCC por sus siglas en inglés): *impactos, adaptación y vulnerabilidad. Resumen para responsables políticos.*

En esta vía, Iberoamérica ha de tener presente la agenda científica más seria que se ha trazado para reducir las vulnerabilidades ambientales alrededor del mundo a causa del cambio climático, empezando por las estrategias regionales de adaptación que se desprenden del mismo informe. Esto indica que, aunque muchos de los riesgos son inevitables a corto plazo, podrían moderarse con la adaptación adecuada.

Las medidas propuestas según el riesgo se podrían resumir de la siguiente manera.

**TABLA 8.**

Propuestas para la adaptación al cambio climático

<b>Inundaciones</b>	Ajuste de sistemas existentes (como las alertas tempranas), restauración de humedales y ríos, planificación del uso del suelo, gestión de bosques río arriba y establecimiento de zonas de no construcción.
<b>Sequía</b>	Riego (con una adecuada gestión para evitar otros riesgos, como la salinización del suelo).
<b>Seguridad alimentaria</b>	Agrosilvicultura, adaptación basada en la comunidad y sus conocimientos, diversificación de las explotaciones, agricultura urbana, gestión basada en los procesos naturales, estrategias de reducción de pérdida de alimentos y apoyo de dietas equilibradas.
<b>Incendios forestales</b>	Diversificación y ajuste de la composición de las especies arbóreas (en bosques intervenidos).
<b>Adaptación general de los bosques</b>	Cooperación y toma de decisiones inclusiva con las comunidades locales y los pueblos indígenas, reconocimiento de los derechos inherentes de estos pueblos.
<b>Pérdida de biodiversidad</b>	Conservación, protección y restauración de los ecosistemas para reducir la vulnerabilidad de la biodiversidad al cambio climático. Facilitar el movimiento de las especies a nuevos lugares ecológicamente apropiados, sobre todo mediante el aumento de la conectividad entre las áreas de conservación o protegidas. Gestionar intensivamente las especies vulnerables. Proteger zonas de refugio donde las especies puedan sobrevivir localmente.
<b>Erosión costera</b>	Conservación de humedales costeros.
<b>Infraestructuras costeras que podrían sumergirse y perderse por el aumento del nivel del mar</b>	Protección, alojamiento, anticipación y reubicación planificada.
<b>Enfermedades</b>	Mejora del acceso a agua potable, menor exposición de los sistemas de agua y saneamiento a inundaciones, mejora de los sistemas de alerta temprana y desarrollo de vacunas.
<b>Salud mental</b>	Mejora de la vigilancia y la atención a la salud mental y seguimiento del impacto psicosocial de los fenómenos meteorológicos extremos.
<b>Patrones de migración</b>	Aumento de las capacidades de adaptación al cambio climático (Panel Intergubernamental del Cambio Climático, 2022, págs. 22-29).

# CIUDADANÍA CULTURAL



América Latina es una región de una gran y compleja diversidad cultural. Para abordarla en su relación con la ciudadanía y los procesos de cambio social, resulta especialmente adecuado utilizar el concepto de “hibridación” desarrollado por Néstor García Canclini. En oposición a los conceptos clásicos de “sincretismo” y “mestizaje”, el autor sugiere la idea de “hibridación” como un mecanismo que permite entender cómo los procesos socioculturales en los que algunas estructuras o prácticas discretas existían de forma separada se combinan para generar nuevas estructuras, objetos y prácticas.

García Canclini tiende a destacar cómo el continuo intercambio entre lo tradicional y lo moderno, lo popular y lo masivo, lo objetivo y lo subjetivo está en la base de los movimientos de reorganización cultural típicos de la modernidad tardía y del propio sentido de “modernización”, los cuales estarían marcados precisamente por la creciente ruptura de las fronteras y las demarcaciones rígidas, ontológicamente constituidas por los fenómenos y procesos socioculturales modernos (Moebius Retondar, 2008). Esta complejidad de superposición de procesos, elementos diversos y desterritorialización de la experiencia cultural está en el fondo de la comprensión y la promoción de la ciudadanía cultural como pilar de una transición social, ambiental e institucional en la región.

Uno de los mayores avances con los que cuenta América Latina en materia de ciudadanía cultural nació de la Cooperación Iberoamericana: se trata de la adopción de la Carta Cultural Iberoamericana, un instrumento político orientado a la acción de la región en esta materia que fue aprobado en 2006 en la XVI Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno de Montevideo. La carta se circunscribe al marco multilateral promovido a través de la Declaración sobre Diversidad Cultural de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco) de 2001 y la Convención para la Protección y la Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales, también de la Unesco. De hecho, es el primer instrumento de desarrollo y ejecución de la convención (Rodríguez Pinzón y Romero, 2022). Este instrumento concibe la cultura como una condición, un medio y un fin para el desarrollo personal y social, entendiendo que ha de existir una

relación permanente entre las políticas sociales y las culturales, dado que toda política social tiene indiscutiblemente una dimensión simbólica en la construcción de la ciudadanía, su inclusión y su participación. Otro aspecto relevante de la carta, especialmente en el contexto iberoamericano, es la protección de la diversidad como factor clave para el desarrollo humano.

Además, el documento reconoce y profundiza en la complejidad de los conceptos de “interculturalidad”, “multiculturalidad”, “biodiversidad” y “descolonización”, y aboga por un proceso de cambio autónomo mediante el cual los ciudadanos y las comunidades dispongan de la libertad de decidir qué tradiciones, valores, prácticas y rituales desean reproducir, recrear o transformar. En el marco de estos procesos, el Estado se ve potenciado en su papel como gestor y garante del diálogo, la participación, el respeto de las cosmovisiones y la capacidad de decisión de las culturas iberoamericanas (OEI y Cepal, 2012). Sin embargo, a la vez que se reconoce a Iberoamérica como un espacio cultural dinámico y singular, la carta busca fortalecer un “espacio iberoamericano” que se caracteriza precisamente por su capacidad de transformación y constante adecuación a los nuevos contextos y realidades sociales, económicas y políticas.

Los quince años de la Carta Cultural Iberoamericana son una oportunidad para avanzar en los temas que plantea y reformular algunos conceptos. Por ejemplo, su preámbulo recoge que la cultura se entiende como una dimensión más de la ciudadanía. En cambio, no se explica en qué consiste esa ciudadanía cultural.

Muchas cosas han cambiado desde 2006, cuando se aprobó la carta; de hecho, la pandemia ha afectado profundamente al ejercicio de los derechos culturales, la conservación del patrimonio material e inmaterial y la actividad de las industrias culturales y creativas tanto en Europa como en América Latina. Esto, sumado al vertiginoso desarrollo digital, ha generado una brecha que acrecienta la desigualdad y pone en peligro la diversidad cultural, uno de los principales baluartes del ámbito latinoamericano e iberoamericano.

Según la Cepal (2021c), en América Latina menos del 40 % de la población posee

conocimientos básicos de informática, un 30 % posee habilidades medias y menos del 25 % tiene habilidades avanzadas. En el caso de España y Portugal, el índice de economía y sociedad digital (DESI) de la Comisión Europea apunta que España presenta un 91 % de penetración de internet, porcentaje que coincide con la media europea. Respecto a América Latina, es del 72 %, (Statista, 2022), aunque existen grandes brechas sociales en cuanto a la conectividad, situación que afecta especialmente a las zonas rurales. La misma situación se da en Argentina, donde el 77,6 % de los usuarios de internet se encuentra en zonas urbanas (Cepal, 2021). Por su parte, Chile y Colombia presentan datos positivos sobre las habilidades digitales de la población y el nivel de conectividad. En Perú es donde se han identificado mayores problemas de acceso a internet por la falta de infraestructuras: solo un 15 % de la población rural tiene acceso a la red. Este contexto supone un claro riesgo para garantizar el acceso y la participación de la ciudadanía en la vida cultural, es decir, se convierte en un límite para los “derechos conectivos” (León y Mora, 2006), que garantizan la participación cultural en el ámbito digital.

Resulta conveniente avanzar en la reflexión y aportar contenido al concepto de “ciudadanía cultural” para fortalecer la cultura en un escenario en proceso de transformación. En la actualidad, hay una imagen más clara de lo que la cultura puede aportar en situaciones de gran tensión social. El papel que desempeñó este sector a la hora de aliviar los momentos más duros del confinamiento fue fundamental para transmitir la importancia de la literatura, el cine y la música para las personas. El valor social de la cultura es una de sus mayores fortalezas y debería ir estrechamente ligado al concepto de “ciudadanía cultural”.

En este sentido, la articulación más relevante de conceptos es la asociación del capital cultural a la ciudadanía cultural (Zapata-Barrero, 2016). Se plantea así la creación de capital cultural a través del consumo cultural, que vincula a las personas con determinados grupos (Bourdieu, 1979). De esta manera, se puede asociar el capital cultural con el capital social y afirmar que la participación en la vida cultural fortalece la cohesión social y el propio concepto de “ciudadanía”. Sin embargo, para que se produzcan resultados

positivos en este sentido, es necesario proponer enfoques desde la diversidad, empezando por los lugares propios de referencia (comunidad, barrio, pueblo).

Podemos decir que la ciudadanía cultural resulta clave para que el espacio público se convierta en el lugar de acogida de la diversidad, y debe fomentarse a través de las políticas públicas. El concepto, largamente defendido, sostiene que el contacto reduce los prejuicios y promueve el conocimiento (Allport, 1954). Además, queremos vincular esta noción a la de democracia, incorporando los derechos culturales a los de la ciudadanía, que engloban los derechos civiles, políticos y sociales (Marshall, 2007) e implican no solo la teoría, sino también el ejercicio de la praxis de la ciudadanía, sobre todo para las mujeres latinoamericanas (Lister, 1997). Este argumento se apoya además en el reconocimiento de la participación en la vida cultural como un derecho humano básico en el artículo 27 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

Se puede agrupar la participación en la vida cultural en tres áreas: creación, audiencias y gestión (Moore, 2003). Es en ellos en los que se deben enfocar las políticas culturales que fortalezcan la ciudadanía cultural.

En Brasil, se incorporó la ciudadanía cultural al organigrama de gestión de la institucionalidad cultural durante el ejercicio de Gilberto Gil como ministro de Cultura durante los años 2003-2008; también en Colombia, en concreto en la ciudad de Medellín, en el periodo en que Jorge Melguizo estuvo al frente de la Secretaría de Cultura Ciudadana (2005-2009). En ambos casos los resultados han sido destacables. En el caso de Medellín, fue seleccionada por el Urban Land Institute como la ciudad más innovadora entre doscientas candidatas. En el caso de Brasil, hay que destacar la creación de puntos de cultura que permitieron articular la red de participación en la vida cultural por todo el país.

De esas experiencias surgió el programa Cultura Viva Comunitaria, con proyectos en toda América Latina. Tuvo un primer encuentro en Mar del Plata en 2009 con el nombre de Primer Congreso Internacional para la Transformación Social. En 2017, pasó a formar parte

de los programas iberoamericanos (Iber) con el nombre Ibercultura Viva. Constituye otro de los aportes desde el espacio iberoamericano que podrían ser un punto de partida para desarrollar iniciativas en el ámbito de la ciudadanía cultural en toda la región.

La incorporación de los derechos culturales al ordenamiento jurídico de los países iberoamericanos se ha producido de manera paulatina. En lo que respecta a Ecuador, se han recogido en la Constitución de 2008. Entre los derechos que aparecen reflejados, se encuentra la protección del patrimonio cultural, material e inmaterial como una obligación no taxativa del Estado. También aparecen en Colombia y Bolivia. El caso de Ecuador resulta además interesante porque avanza en el concepto de “Estado intercultural”, lo que lleva implícita una conexión entre las distintas culturas del país en términos de igualdad. Así lo reconoce también Bolivia. Por otra parte, el texto presentado inicialmente por la Convención Constitucional chilena recogía en su borrador la cultura como un derecho, con base en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas (1966).

Se están generando nuevas estructuras que desarrollan alianzas intersectoriales para responder a las necesidades sociales de manera más completa. Ponemos como ejemplo el caso de la salud, estudiado en el informe publicado por la OMS en 2019<sup>11</sup>. Este documento confirmaba de manera científica que la cultura mejora la salud de las personas. La evidencia científica ha generado nuevas líneas de trabajo que acrecientan los beneficios que la cultura aporta a la sociedad. Este informe demuestra con datos que escuchar música reduce la glucosa en sangre y que la pintura ayuda a mejorar la depresión, entre otros beneficios destacados. Esto ha provocado que numerosos tratamientos médicos incluyan “terapias culturales” para complementar los medios farmacológicos.

Con estos avances, se abre un mundo de posibilidades para que la sociedad reconozca la

importancia de la cultura más allá de la mera creación artística. La transversalidad es un elemento clave del nuevo escenario y tiene que estar presente en la política cultural iberoamericana y en el reconocimiento de la ciudadanía cultural.

También hay que considerar los estrechos vínculos con la educación. La necesidad de incorporar las disciplinas artísticas al currículo educativo es otra de las urgencias que tenemos que contemplar en el desarrollo de nuevos marcos normativos. Es importante conocer el significado de “vida cultural” para ejercer plenamente la ciudadanía cultural, y en este proceso la educación debe ser un aliado estratégico.

Uno de los objetivos específicos de este marco de avances y retos es desarrollar el concepto de “ciudadanía cultural” para ampliar el alcance de la Carta Cultural Iberoamericana, así como avanzar en el respeto de los derechos culturales recogidos en ella, visibilizando su implicación en el ejercicio de la ciudadanía.

Son cuatro los aspectos que destacan de la noción de “ciudadanía”. En primer lugar, se trata de un estatus que le atribuye derechos al individuo; en segundo término, está integrada por tres elementos que corresponden a tres clases de derechos: civiles, políticos y sociales, por lo que se puede hablar de ciudadanía civil, política y social, y todos ellos son derechos de ciudadanía y quedan ligados a la pertenencia a una comunidad; en tercer lugar, su desarrollo se dio de manera gradual en un proceso de tres siglos, y, por último, la ciudadanía no es una institución local, sino nacional por definición, y requiere de un vínculo de unión, un sentimiento de pertenencia a la comunidad que se percibe como patrimonio común (Achugar<sup>12</sup> et al.). Y, por supuesto, en el desarrollo de esta noción hoy hay que referirse a la ciudadanía plena de las mujeres, cuyo fundamento se construye, justamente, a partir de la cultura de la igualdad sustantiva, acervo hoy en Europa y América Latina (Aguirrezábal, 2021).

<sup>11</sup> <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/329834/9789289054553-eng.pdf>

<sup>12</sup> Universidad de la República / Centro Universitario Regional del Este (CURE), Uruguay.

Siguiendo con esta reflexión, la noción actual de “ciudadanía cultural” contiene un alto grado de ambigüedad conceptual. Para algunos, significa el derecho a ser diferente. Para otros, es el proceso a través del cual los sujetos crean y son creados por la nación y la sociedad civil. Si la ciudadanía cultural tiene que ver con “la participación plena en la vida cultural”, entonces nos queda la tarea de determinar qué implica esa “vida cultural” y qué apariencia podría tener esa “participación plena”. Así lo señaló Mauricio Delfín en sus aportaciones durante la Primera Cumbre de las Américas (2018), organizada por el Consejo de las Artes de Canadá.

Estas reflexiones sobre la ciudadanía que tuvieron lugar en el encuentro celebrado en Montevideo, Uruguay, con motivo del 15.º aniversario de la **Carta Cultural Iberoamericana** abren un camino de doble vía: por un lado, el significado de “ciudadanía cultural” como derecho a la participación, incorporando a esta también la creación artística; por otro, la protección del concepto de “diversidad cultural”. Este último ha sido el corazón de la Carta Cultural Iberoamericana y de todas las acciones que se han desarrollado bajo este marco. La diversidad cultural, reconocida en la Convención para la Protección y la Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales de la Unesco (2005), es uno de los elementos fundamentales de las políticas culturales de los países miembros del espacio iberoamericano. Por tanto, entendemos que cualquier desarrollo del concepto de “ciudadanía cultural” debería basarse en el principio del respeto a la diversidad, clave para la defensa de los derechos culturales y de ciudadanía (así se indica en la nota conceptual de la conmemoración del 15.º aniversario de la **Carta Cultural Iberoamericana**).

Según las reflexiones que surgen sobre la cuestión de la “ciudadanía cultural”, habría que desarrollar la idea de una posible vinculación con los derechos sociales y cómo se ven afectados por la situación de desigualdad. Asimismo, es necesario plantear algunas cuestiones

clave para definir el concepto de “ciudadanía cultural”, por ejemplo: ¿cuál es la especificidad de las actividades culturales y quiénes son o deberían ser los sujetos tanto de las prácticas culturales como de la gobernanza?; ¿qué significa la “vida cultural”, la “actividad cultural” o, incluso, las “industrias creativas”?; ¿qué implica ejercer la ciudadanía cultural y a qué sujetos, individuales o comunitarios, se refiere?; ¿todos los habitantes del espacio iberoamericano tienen derecho a ser reconocidos como “ciudadanos” de la vida o actividad artística? (Achugar, 2022).

Asimismo, es indispensable fortalecer la relación de los jóvenes con la cultura para garantizar la supervivencia del concepto de “ciudadanía cultural” (Zapata-Barrero, 2016). Este particular entra en relación con el desarrollo del entorno digital y el vínculo que la población joven establece con la cultura a través de la tecnología. Se deben explorar los nuevos métodos de creación (IA), los nuevos medios de consumo y las modificaciones de las prácticas culturales para determinar cómo afectan al concepto de “ciudadanía cultural”<sup>13</sup>.

Asimismo, hay que entender que esta noción puede suscitar debate si aceptamos “vida cultural” en sentido amplio. La participación en la vida cultural, entendida como un derecho recogido en el Pacto XV de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, podría poner en cuestión la profesionalidad de los artistas y otros trabajadores de la cultura. En este sentido, habría que definir con claridad el ecosistema profesional de este sector y aceptar el derecho de la ciudadanía a contribuir a la vida cultural de su comunidad (o de su elección). Ambas caras de la moneda serían aceptables en el concepto de “ciudadanía cultural”, pero habría que resaltar los matices.

Procede también ampliar el significado de “cultura” para aceptar la inclusión de la ciencia. La cultura científica forma parte del acervo de la

<sup>13</sup> Una buena práctica es la de Brasil y Uruguay, que cuentan en su estructura gubernamental con secretarías de ciudadanía cultural. Un detalle de las competencias de estos organismos podría ayudar a determinar el alcance del concepto.

humanidad y debería ser reconocida como una parte fundamental de la vida cultural, sobre todo ante el desarrollo de la tecnología, que genera una mayor simbiosis entre los procesos creativos y culturales.

Otro elemento clave es el de la propiedad intelectual, que guardaría estrecha relación con la “ciudadanía cultural” y que, de hecho, abre otros debates, como el de las cuestiones de apropiación cultural (Achugar, 2022).

## Cultura y ciudadanía digital en Europa

La UE planteó, a través de la agenda digital, una primera estrategia digital para el decenio 2010-2020 que se centró en mejorar el acceso de los consumidores y las empresas a los bienes y servicios digitales en Europa, dotando a tal efecto a la Unión de un avanzado sistema de derechos de los usuarios y protección de los consumidores y empresas. A partir de 2020, se desarrolló un enfoque más completo a través de la Brújula Digital 2030 con la intención de aplicar políticas digitales que capacitaran a las personas y las empresas para aprovechar un futuro digital centrado en el ser humano, sostenible y más próspero.

Esta estrategia se basa en cuatro puntos que ponen el foco en las habilidades digitales de la ciudadanía, las infraestructuras digitales, la transformación digital de las empresas y la digitalización de los servicios públicos. También se avanza en el término “ciudadanía digital”, que contempla salvaguardar derechos como la libertad de expresión, la libertad de establecimiento de las empresas y la protección de los datos personales y de la propiedad intelectual.

Por otro lado, el paquete normativo que ha puesto en marcha la UE para regular el entorno

digital (Digital Services Act [DSA], Digital Markets Act [DMA], Data Act, Artificial Intelligence Act) resulta clave para garantizar el desarrollo de la economía digital. Es en este ámbito donde el sector cultural y creativo (CCS) cuenta con mayor presencia. Según Eurostat, más del 70 % de los contenidos que se consumen en internet son culturales. Música, cine, lectura..., son las preferencias de los usuarios, lo que genera una dinámica especial para el sector, que tiene que fortalecer el conocimiento de la economía digital y garantizar que los marcos normativos apoyen su desarrollo.

La experiencia europea en la creación de marcos regulatorios que protejan los intercambios comerciales en el entorno digital puede ser un referente para avanzar en la agenda digital iberoamericana. El caso español también provee una experiencia muy relevante: en julio de 2021, el Gobierno de España presentó una carta de derechos digitales tras un proceso participativo, en el que se constituyó un grupo de expertos con perfil multidisciplinar y se llevaron a cabo dos consultas públicas. Esta carta ofrece un marco de referencia para garantizar los derechos de la ciudadanía en la nueva realidad digital y tiene como objetivo reconocer los retos que plantea la adaptación de los derechos actuales al entorno virtual y digital. Sin tener carácter normativo, el texto recoge un conjunto de principios y derechos que sirven como guía para futuros proyectos normativos y el desarrollo de políticas públicas, de forma que se garantice la protección de los derechos individuales y colectivos en los nuevos escenarios globales.

## Estrategias

En términos generales, la estrategia aquí sugerida busca actuar en cuatro aspectos fundamentales.

**ESQUEMA 5.**

Estrategia para una ciudadanía cultural



1	Desarrollar el concepto de "ciudadanía cultural" con base en el principio de diversidad cultural.
2	Ampliar el contenido de la Carta Cultural Iberoamericana.
3	Investigar la vinculación de la ciudadanía cultural con los derechos sociales.
4	Diseñar estrategias para la participación cultural de los jóvenes, incorporando las enseñanzas artísticas al currículum educativo.
5	Estudiar las experiencias sobre la creación de secretarías de ciudadanía cultural y otros órganos similares en la región.
6	Definir con claridad el ecosistema profesional del sector cultural.
7	Incorporar la transversalidad al hecho cultural.
8	Establecer un marco adecuado de propiedad intelectual.

Estas acciones se pueden llevar a cabo a través del diálogo euro-latinoamericano sobre ciudadanía cultural en tres niveles que deben estar conectados: diálogo de expertos, diálogo político e institucional y diálogo con la sociedad civil. El objetivo de este acercamiento desde diferentes estamentos es implementar las siguientes propuestas, dotándolas de legitimidad, viabilidad y, especialmente, arraigo dentro de la construcción de políticas nacionales de ciudadanía y cultura. Asimismo, es importante potenciar las experiencias compartidas y la asistencia de unos países a otros.

# EDUCACIÓN PARA EL FUTURO: CALIDAD, EQUIDAD E INCLUSIÓN



América Latina ha hecho un gran esfuerzo por avanzar en materia de educación, tanto a través de iniciativas nacionales como desde un multilateralismo temprano que asumió la educación como bandera. Desde el principio, se propuso no dejar a nadie atrás y se aplicó en promover no solo la educación de las nuevas generaciones, sino también de las personas adultas y los colectivos vulnerables que no habían podido acceder en la infancia a la educación y la formación en competencias básicas (Rodríguez Pinzón y Romero, 2022).

La tasa de alfabetización entre las personas de entre quince y veinticuatro años roza actualmente el 100 % tras los grandes avances que en esta materia se dieron en los años ochenta y noventa y que se han consolidado en el curso del siglo XXI. Sin embargo, el concepto de “alfabetización” se ha complejizado: se ha pasado de buscar que la mayor cantidad de personas pueda comprender textos escritos y escribir a intentar que desarrollen competencias a lo largo de la vida. Así:

---

**[...] la alfabetización debe comprenderse como un fundamento indispensable del aprendizaje a lo largo de toda la vida. La alfabetización no es un conjunto aislado de competencias que se pueden adquirir o completar en un corto intervalo de tiempo; se trata, más bien, de un componente de un conjunto de competencias esenciales que requieren aprendizaje sostenido y actualización permanente (Instituto de la Unesco para el Aprendizaje a lo Largo de Toda la Vida [Unesco-UIL], 2017, pág. 7, citado en Letelir Gálvez, 2018).**

---

Junto con la alfabetización, América Latina avanzó en la ampliación de la cobertura educativa y de los años de escolaridad, y alcanzó una media

de 12,1 años (OEI, 2018). Es importante señalar el papel que han desempeñado las familias, pues han abrazado la educación como principal mecanismo de movilidad social, lo que ha animado los enormes esfuerzos personales que han realizado para que sus hijos e hijas accedan a la mejor educación posible. La combinación de política y acción social ha sido clave para conseguir estos resultados. De hecho, uno de los mayores indicadores del avance regional es la cantidad de personas que acceden a la educación superior. En 2017, la población matriculada alcanzó los treinta millones de estudiantes, con un crecimiento promedio anual del 3,7 % y una progresión muy destacable en Perú, México, Ecuador, Colombia y Bolivia. Además, muchos de los nuevos universitarios son los primeros de su familia en llegar a este nivel.

Sin embargo, es necesario continuar avanzando. Las pruebas externas estandarizadas de evaluación de competencias de los alumnos iberoamericanos, como las pruebas PISA o similares, muestran que, aun con mejorías (salvo algún caso en particular), los países de la región obtienen resultados por debajo de la media de la muestra. De hecho, se constatan datos preocupantes como, por ejemplo, “la elevada repetición de curso, diferencias según género o, más aún, según procedencia social, así como limitados niveles de expectativa” (OEI, 2018, pág. 11).

Asimismo, hay enormes retos en materia de educación superior: han aumentado las matrículas, pero con ellas también una oferta de baja calidad que se aprovecha de la enorme demanda. Por otro lado, la tasa de abandono es alta, un 50 %, lo que supone que, a pesar de que los estudiantes alcanzan el nivel superior, sufragar los estudios, disminuir o retrasar la actividad laboral y obtener los resultados mínimos no sea una ecuación apta para todos.

A los desafíos estructurales se une la profunda marca que ha dejado la pandemia de la COVID-19. Si bien, por un lado, aceleró la necesaria incorporación de las herramientas digitales, lo hizo a marchas forzadas, sin contar con la calidad, la preparación o las condiciones técnicas apropiadas. La duración de la pandemia agudizó también la diferencia entre aquellos que contaban con medios técnicos para acceder a la virtualidad y los que no. Esto significa que aún

queda mucho trabajo por delante en todas las etapas educativas y que hay desafíos estructurales y sobrevenidos que deben abordarse con una mirada al futuro, al proceso de digitalización, los cambios en el empleo y los desafíos socioecológicos.

También hay que atender a los cambios demográficos y su impacto en la demanda de educación. El bono demográfico de la región está llegando a su fin y esto supone que entrarán menos alumnos tradicionales en las universidades. Es decir, la demanda de estudios universitarios por parte de los jóvenes graduados de la educación secundaria va a disminuir porque sus cohortes demográficas son cada vez más pequeñas. Ha surgido, por el contrario, otro perfil de alumno que reclama una educación, una gestión y unos servicios (movilidad, biblioteca, etc.) virtuales, además de una educación más personalizada, flexible, de menor duración y más especializada, más próxima a las demandas del sector productivo, etc. (OEI, 2022).

En los casos de la educación y la cultura, la propuesta que surge de la reflexión que recoge este documento pone en valor el aporte y la experiencia iberoamericana, además de la necesidad de construir sobre la evidencia que se ha recogido a lo largo de más de setenta años de trabajo por la educación en la región (Rodríguez Pinzón y Romero, 2022). En su compromiso con la educación, desde el multilateralismo, ha contado con aliados inestimables, como la Unesco, y ha conseguido no solo crear un espacio de diálogo político, sino también poner en marcha numerosos proyectos de todo nivel. Los vínculos con Iberoamérica en materia de educación constituyen una puerta abierta a la relación eurolatinoamericana y una rica fuente de experiencias.

## Las bases son lo primero: educación infantil y promoción de la lectura

De acuerdo con los datos que ya se han señalado, en la última década América Latina ha logrado incrementar el acceso a la educación en todos los niveles, incluso el de preprimaria: pasó de un 67,1 % en 2008 al 69,9 % en 2012 y

alcanzó el 75,7 % en 2016. Por encima de este promedio, se encuentran Brasil (con un notable 95 %), Chile (82,4 %), Costa Rica (78,1 %), Cuba (102,4 %), Perú (93,7 %), Surinam (89,7 %) y Uruguay (94,2 %) (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia e Instituto de Estadística de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura [Unicef-UIS], 2016). A pesar de estos destacables progresos, en muchos países de la región aún persisten importantes disparidades que limitan el acceso a una educación para la primera infancia de calidad e inclusiva para todos los niños y niñas, particularmente para los de las poblaciones más vulnerables.

Es importante señalar que la educación preprimaria es la que cubre entre los tres y los seis años; sin embargo, una mirada de desarrollo y equidad no puede perder de vista la atención y educación en la primera infancia (EPI), que constituye una de las mejores inversiones que un país puede realizar. Dicha inversión favorece el desarrollo de sus recursos humanos, la igualdad entre sexos y la cohesión social, y reduce el coste de los programas de recuperación ulteriores. Asimismo, es una gran herramienta de equidad, pues permite compensar las deficiencias del contexto familiar y combatir las desigualdades de los niños más vulnerables en el plano educativo.

Por ese motivo, la primera infancia y la preprimaria son bases en cuya calidad e igualdad de acceso recae toda la sostenibilidad y equidad del sistema de formación humana. Una política de desarrollo birregional debe abordar este aspecto fundamental para la equidad social.

Otra cuestión de particular importancia en esta etapa es la creación de hábitos de lectura, que refuerzan las habilidades escolares, pero que también tienen que ver con la formación del espíritu crítico, la creatividad y el fortalecimiento de las bases del aprendizaje autónomo.

Iberoamérica ya tiene una experiencia exitosa a través del Plan Iberoamericano de Lectura (ILÍMITA), un importante esfuerzo interinstitucional que se llevó a cabo en los primeros años del siglo XXI, con el concurso de la OEI, el Centro Regional para el Fomento del Libro (CERLALC), la Agencia Española de Cooperación al Desarrollo

(AECID) y el Convenio Andrés Bello. ILÍMITA orientó sus acciones en el marco de sus dos ejes transversales, articulación y divulgación, a través de los cuales logró impulsar la formulación y ejecución de políticas públicas de lectura; desarrollar actividades de reflexión en torno a la lectura en espacios regionales, como las ferias del libro; divulgar experiencias de fomento de la lectura con alto impacto en sus comunidades objetivo; apoyar la elaboración y publicación de documentos técnicos que proporcionaran elementos conceptuales y prácticos para diseñar programas de fomento de la lectura, y conseguir la vinculación de la empresa privada (sectorial) al plan (Segib, 2002).

Esta experiencia sirve de base para plantear un programa que se enfoque en la creación de pequeños y jóvenes lectores a través de la estimulación temprana de la lectura. Hay un gran espacio para generar diálogo, compartir buenas prácticas, desarrollar proyectos y conseguir la unión de los muchos actores comprometidos alrededor de este objetivo.

## Educación híbrida y educación para el empleo del futuro

Para 2030, se prevé un aumento de las matrículas en América Latina y el Caribe de cuarenta y cinco millones de estudiantes en educación superior. Una parte significativa de esta demanda provendrá de sectores sociales que históricamente han estado infrarrepresentados en la universidad y de países con economías emergentes que necesitan incrementar notablemente la población con formación universitaria para seguir prosperando. Asimismo, en estos países (y en aquellos que ya cuentan con tasas de población universitaria superiores al 30 %) habrá que añadir la demanda creciente de formación a lo largo de la vida. Los cambios tecnológicos, los avances en el conocimiento y el gran impacto de la digitalización en el mercado laboral lo exigirán.

Las universidades iberoamericanas no pueden quedar al margen de las necesidades que plantea el cambio de época que estamos atravesando, con retos de gran calado en la esfera digital, medioambiental o socioeconómica. Los centros han de afrontarlos tanto desde su capacidad de

acompañar los cambios necesarios con investigación y formación como desde un punto de vista interno, transformando sus estructuras y procedimientos. Para conseguirlo, la internacionalización, la capacidad de comparar y aprender de las experiencias de otras instituciones, resulta un factor clave de actualización y mejora. El espacio iberoamericano de educación superior debería ir fortaleciendo su presencia y ayudando a que las universidades sigan siendo un servicio público de primera magnitud para cualquier país o comunidad (Subirats, 2022).

La experiencia europea en este proceso es quizás una de las más relevantes del mundo. Con sus aciertos y sus debilidades, Europa ha implementado programas que han cambiado profundamente su modelo de formación universitaria: el Plan Bolonia, el Programa Erasmus y Erasmus Mundus, entre otros.

En el marco de los valores comunes, pero sobre todo en la complementariedad normativa y demográfica entre Europa y América Latina, debe hacerse un esfuerzo por profundizar y mejorar su relación alrededor de la educación superior y el desarrollo de la ciencia y la tecnología. En ese orden, en esta propuesta se sugiere abarcar dos temas esenciales: en primer lugar, la formación en competencias para los empleos del futuro y, en segundo lugar, los modelos híbridos de formación.

El estudio *Educación, juventud y trabajo. Habilidades y competencias necesarias en un contexto cambiante*, elaborado conjuntamente por la OEI y la Cepal, hace hincapié en el desfase existente entre las habilidades en las que se enfoca la formación que imparten los centros educativos y las que requiere el sistema productivo. La aplicación de modelos educativos centrados en las competencias es una práctica en curso; sin embargo, su consolidación requiere una articulación de las políticas educativas, curriculares y de evaluación para adecuarse a los riesgos y oportunidades que surgen para los jóvenes como consecuencia de los procesos de automatización y digitalización. En el futuro, cerca de la mitad de las ocupaciones podrán automatizarse, lo que hará que las personas con baja y media cualificación, especialmente los jóvenes, se vean más afectadas (OEI y Cepal, 2020).

De hecho, ahora mismo la compatibilidad entre los contenidos académicos y profesionales es baja. Aunque, en general, el nivel educativo de los jóvenes es superior al de la población adulta, el 80 % de ellos no tiene un perfil compatible con los requerimientos asociados a los empleos de mayor productividad. De acuerdo con la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 2016), el 36 % de los jóvenes declara que no aplica los conocimientos adquiridos en su trabajo y el 39 %, que su trabajo demanda un nivel de estudios inferior. A su vez, otro elemento que se desprende es que, al separarse según áreas de conocimiento, en las carreras de ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas (STEM, por sus siglas en inglés) se percibe un desacople mayor. El 50 % de los empresarios declara tener dificultades para cubrir las vacantes: las razones son la falta de experiencia (25 %), la escasez de habilidades técnicas (24 %) y la falta de perfiles buscados (17 %).

Los flujos migratorios también plantean un desafío relevante, en este caso asociado al sesgo de selección de los migrantes, que podría estar incrementando los potenciales problemas de falta de capital humano en la región y, por tanto, la dificultad para encajar en los perfiles que demandan las firmas más dinámicas.

Se requieren planes y programas educativos novedosos, que se adapten a los nuevos tiempos, en los que se incorpore la modalidad digital o bien se busquen metodologías híbridas, pero siempre de una manera más reflexionada y elaborada. Esto no debería aumentar las discriminaciones sociales, de género o digitales, sino todo lo contrario: buscar el desarrollo de recursos pedagógicos que consideren las necesidades específicas de colectivos y grupos sociales, disminuyendo así la brecha digital en la región. Este trabajo requiere la implicación de los distintos agentes sociales (como la ciudadanía, los Gobiernos nacionales e internacionales y el sector empresarial, entre otros) con el fin no solo de acondicionar y adaptar las zonas remotas para llevar la infraestructura necesaria, sino también de crear otro tipo de iniciativas, como programas de becas y ayudas económicas para las familias con menos recursos económicos.

Las políticas que buscan aproximar las instituciones educativas a estos estudiantes potenciales

deberían diseñar formatos híbridos, sin presuponer que la mera adquisición de dispositivos y la conectividad los insertará en el mundo virtual (Perosa *et al.*, 2022). Este proceso es, por tanto, complejo y requiere abordar diferentes puntos, entre ellos, el acceso a dispositivos y conocimientos básicos, la formación de los docentes, la creación de sistemas de apoyo personalizados, el acceso a licencias y entornos de aprendizaje equitativo, etc. Entre las prácticas que deben destacarse, está el lanzamiento del sello Kalos Virtual Iberoamérica, que certificará la calidad de los programas universitarios a distancia de la región y que fue lanzado por la OEI y la Red Iberoamericana para el Aseguramiento de la Calidad en la Educación Superior.

Es necesario afrontar los retos derivados de la resistencia al cambio por parte de la academia, que teme que la digitalización implique una pérdida de identidad que desvirtúe el sentido y la finalidad de las instituciones universitarias. Asimismo, es necesario apoyar las instituciones para afrontar dos necesidades urgentes: en primer lugar, un cambio cultural, que debe ir acompañado de una reflexión estratégica; en segundo lugar, un mayor protagonismo y exigencia del estudiantado.

## Innovación docente y calidad de la educación

España tiene una rica y heterogénea historia de renovación pedagógica, llena de iniciativas escolares que significaron una ruptura y una innovación en cada momento histórico (Pericacho, 2013). De hecho, en los procesos de reformas educativas de los años ochenta y noventa en América Latina, la enseñanza española dejó su impronta.

La pedagogía y la innovación en la educación son herramientas fundamentales para superar los retos de la digitalización y los cambios en los mercados laborales del futuro. Es necesario garantizar que las personas desarrollen sus capacidades desde las primeras etapas de la vida de la mejor manera posible. Por eso la educación de los niños y las niñas, el desarrollo de vocaciones científicas, la formación en competencias profesionales o la educación a lo largo de la vida



no pueden desligarse del interés por la digitalización, la ciencia y la tecnología.

En este sentido, la clave está en la calidad, vinculada no solo a la disposición de medios materiales, sino a la formación de los profesores y las personas que acompañan en los procesos formativos y a la capacidad para transformar los modelos educativos con el fin de adecuarlos al avance tecnológico. Desde una mirada sistémica, la calidad educativa no es un factor que deba considerarse de manera independiente, sino

más bien como la suma de una serie de componentes cruciales e interrelacionados, y es también una cuestión de equidad (Unicef, 2019).

Tanto en Europa como en América Latina existe una enorme diversidad de modelos educativos, muchos de ellos dependientes de las Administraciones locales, lo que amplía aún más la casuística. A pesar de ello, es posible no solo dialogar, sino crear programas para mejorar la formación de los docentes o desarrollar proyectos de apoyo a la formación.

## Estrategias

Estrategias en educación	
Programa de fomento temprano de la lectura.	Estrategia regional para la educación en competencias digitales.
Programas de fortalecimiento de las capacidades y superación de la desigualdad en los cuidados y la educación de primera infancia y preprimaria.	Apoyo para adecuar los contenidos académicos a la realidad del mercado de trabajo, apostando por la educación dual.
Programas de formación de docentes y movilidad académica.	Apoyo a los modelos híbridos a través del desarrollo de estrategias, metodologías y normativas para su desarrollo.
Promoción de programas STEM en los ciclos educativos obligatorios.	Apoyo a los sistemas de formación profesional.
Cooperación educativa para la movilidad y mayor facilidad para establecer consorcios científicos birregionales.	Promoción de enfoques de alternancia entre la academia y la empresa en las carreras de alto perfil tecnológico.

### Propuestas de acción

Fortalecer las redes de intercambio de conocimiento e innovación con España y Europa a través de la creación de alianzas tripartitas entre Gobiernos, universidades y empresas. Hay que redoblar esfuerzos para cumplir con los objetivos de movilidad académica iberoamericana y superar las dificultades que la limitan.

### Propuestas

En el marco de la estrategia Universidad Iberoamérica 2030, realizar un análisis de buenas prácticas en digitalización y docencia virtual.	Crear espacios para potenciar los sistemas de enseñanza híbrida y avanzar en la solución de sus desafíos.
Potenciar el proceso de evaluación de la calidad de la educación superior iniciado por la OEI	Desarrollar y potenciar programas de cooperación sur-sur y triangular en materia de formación profesional y a lo largo de la vida adaptados a las demandas de la transformación productiva.

# CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN (CTI)



Entre 1950 y 1970, las políticas de ciencia y tecnología empezaron a institucionalizarse en América Latina. En el caso de países como Brasil, México y Argentina, se crearon ministerios, agencias y departamentos gubernamentales que coordinaban y orientaban las medidas que debían adoptarse en esos campos.

Tanto en México como en Brasil, principalmente, se crearon instituciones científicas, a la vez que científicos europeos emigraron hacia Argentina, Uruguay y Chile e impulsaron la investigación y la enseñanza de las ciencias, estableciendo escuelas de ingeniería e institutos técnicos y favoreciendo el estudio de la arqueología y la antropología, así como las investigaciones en medicina y salud pública.

---

**A estos procesos se sumó la creciente pujanza de las actividades de ingeniería vinculadas a la expansión de la infraestructura física de ferrocarriles, puertos, alcantarillado, carreteras e incluso telecomunicaciones, además de las actividades de mantenimiento de equipo industrial, de prospección y explotación minera y de mejora de la producción agropecuaria (Sagasti y Pavez, 1989).**

---

A pesar de esas iniciativas, en términos generales, en la región se mantuvo una escasa inversión en investigación y desarrollo.

Con el paso del tiempo, aunque América Latina avanzó en indicadores de educación, salud y desarrollo institucional, por ejemplo, la ciencia y la tecnología no fueron centrales en la acción gubernamental, incluso a pesar de la oportunidad que representaban dentro de la política de sustitución de importaciones que intentó implantarse en la región. Más aún, en los años ochenta y noventa, la subordinación a la apertura comercial y

financiera, en especial el ciclo de ajuste estructural y reformas políticas vinculado al Consenso de Washington, mermó bastante la política de desarrollo de tecnologías propias. Esto condujo a una política de CTI orientada al mercado, caracterizada por subvenciones competitivas de contrapartida y la promoción de empresas, definida como la demanda de conocimiento (Katz, 2007; Natera y Medina, 2022).

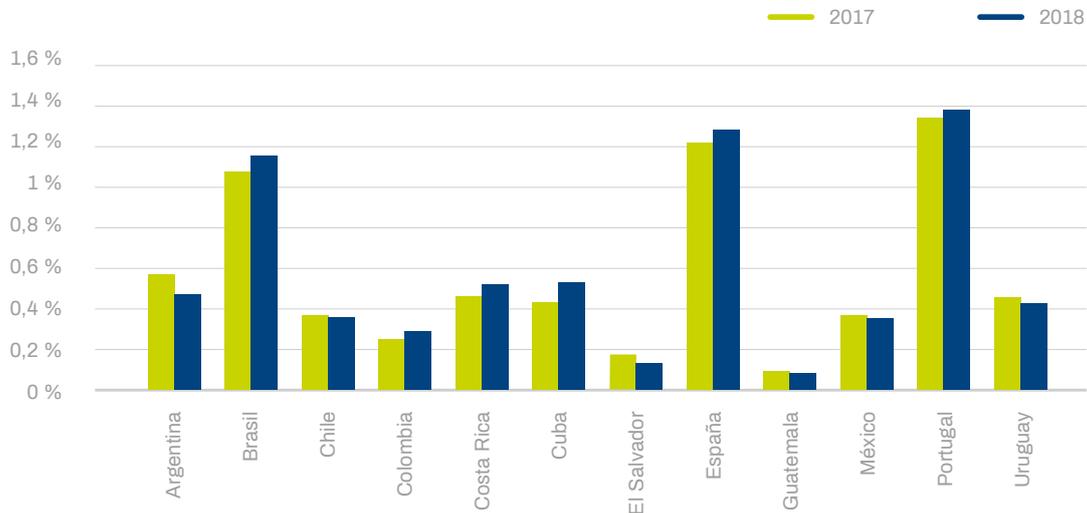
Sin embargo, la primera década del siglo XXI trajo algunos cambios relevantes ligados a un ciclo político de profundo corte social y a la buena situación económica a raíz de un *boom* exportador de materias primas. En este periodo, por ejemplo, la innovación digital no estaba circunscrita a la educación, la industria y los servicios públicos. La cultura y la expresión artística tomaron una posición central. Asimismo, se establecieron principios de soberanía tecnológica, localidad y reducción de brechas digitales en casi todos los países (Ávila, 2022).

Sin embargo, el cambio de Gobiernos y la caída del crecimiento trajeron consigo un giro drástico hacia Administraciones que colocaron los intereses del sector privado, local e internacional, por encima de los avances que se habían conseguido en áreas relativas a la ciencia y la innovación, como la transformación digital inclusiva. En lugar de continuar proyectos masivos de digitalización, los Gobiernos financiaron clústeres de innovación acelerada, fondos de ayuda a emprendedores y grandes alianzas público-privadas con los gigantes tecnológicos, no solamente para adquirir *hardware* y *software*, sino también para trasladarles funciones enteras de gobierno (Ávila, 2022). Uno de los ejemplos del impacto de este giro es que hoy menos del 10 % de los sistemas operativos del Gobierno funcionan con *software* libre (Kaspersky Security Network, 2020, citado en Ávila, 2022). Esto supone un riesgo, dado que las infraestructuras críticas de almacenaje de datos, de las que depende el funcionamiento del Gobierno en muchos países, están totalmente trasladadas a plataformas de Estados Unidos, con la consecuente aplicación de normas privadas de un sistema jurídico ajeno a un alto costo (Ávila, 2022).

En términos generales, y sin entrar en las importantes particularidades de los diferentes países de la región, se puede decir que la racionalidad

## GRÁFICO 2.

Gasto en investigación y desarrollo (% del PIB) en selección de países (2017-2018)



Fuente: Medina y Castillo, 2022

de las políticas de CTI de los países iberoamericanos evolucionó de la mano de los cambios en los marcos generales de intervención pública (Natera y Medina, 2022).

El siglo XXI es el siglo de la sociedad del conocimiento y la información<sup>14</sup>, lo cual ha evidenciado la importancia de las inversiones en materia de innovación, así como en los recursos intelectuales y la generación de ideas, necesarios para el crecimiento económico y la competitividad, pero también para afrontar los grandes desafíos de la humanidad, como el cambio climático y la inseguridad alimentaria, entre otros. América Latina se enfrenta a este proceso con una gran tarea por delante.

La inversión de Iberoamérica en I+D es baja si se equipara con la de los países industrializados. En términos relativos al PIB, el conjunto de países iberoamericanos realizó una inversión

que representó el 0,74 % del producto interior bruto regional en 2018, mientras que ese mismo indicador para América Latina y el Caribe alcanzó el 0,63 %. En comparación, Corea e Israel destinan casi el 5 % de su PIB, mientras que en Alemania y Estados Unidos esta inversión ronda el 3 % (Natera y Medina, 2022).

En la década de 2009-2018, la economía creció más que la inversión en I+D, que representó tan solo el 2,8 % mundial, una cifra que explica la escasa productividad de la región, tal y como recoge el informe *Educación superior, competitividad y productividad en Iberoamérica*. Además de ello, el índice mundial de innovación de 2020 (Organización Mundial de la Propiedad Intelectual [OMPI], 2021) evidencia que:

las inversiones públicas y privadas en investigación y desarrollo son bajas, y que el uso de sistemas de propiedad intelectual sigue siendo

<sup>14</sup> Una sociedad del conocimiento es aquella que considera el conocimiento un elemento fundamental para su desarrollo y progreso. Partiendo de que el conocimiento y la información tienen un impacto significativo en la vida de las personas, se considera que el intercambio de conocimiento e información a través de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) tiene el poder de transformar las economías y las sociedades por igual. De acuerdo con la Unesco, las sociedades del conocimiento deben apoyarse en cuatro pilares: la libertad de expresión, el acceso universal a la información y el conocimiento, el respeto a la diversidad cultural y lingüística y una educación de calidad para todos. Texto: Construir sociedades del conocimiento, Portal Unesco: <https://es.unesco.org/themes/construir-sociedades-del-conocimiento>.

incipiente. Prueba de ello es que Chile y México, líderes en innovación en la región, no aparecen sino hasta el puesto número 54 y 55 del *ranking* mundial.

De acuerdo con la OMPI, América Latina todavía manifiesta un retraso en materia de invención, lo que se evidencia en su reducido nivel de patentes, aún en la actualidad. De la región de América Latina y el Caribe, según los datos de la OMPI de 2019, se obtuvieron 56.000 solicitudes de patentes, lo que representa tan solo el 1,7 %<sup>15</sup> a nivel mundial. Cabe destacar que el 82 % de estas patentes provenientes de América Latina y el Caribe proceden de empresas extranjeras que resguardan productos en la región (OEI, 2022).

En términos generales, al observar el índice de desarrollo del ecosistema digital de 2018, compuesto por ocho pilares (infraestructura, conectividad, digitalización de los hogares, digitalización de la producción, intensidad competitiva, industrias digitales, factores de producción y marcos regulatorios), América Latina y el Caribe están posicionados en un nivel de desarrollo intermedio y adoptan un valor del índice de 49,92 (en una escala de 0 a 100), lo que situaría a la región en una posición más avanzada que África (35,05) y también ligeramente mejor que Asia Pacífico (49,16). Sin embargo, en términos comparativos, la región muestra una posición de desventaja y rezago digital respecto a otros bloques, tales como Europa y América del Norte (Banco de Desarrollo de América Latina [CAF], 2017; Medina y Castillo, 2022).

A pesar de las deficiencias, en los últimos quince años se ha producido un incremento del 25 % en el número de investigadores iberoamericanos. La mayoría de estos, el 56 %, realiza sus actividades en el ámbito universitario y en estos años han conseguido aumentar un 81 % el número de artículos publicados en revistas científicas registradas en Scopus. Sin embargo, solo el 12 % de los profesores son doctores

(OEI, 2020). Estos datos, aunados con los de la evolución de las matrículas universitarias, señalan la importancia de la universidad en el ecosistema latinoamericano de ciencia e innovación, pero también los grandes desafíos a los que se que enfrenta, sin recursos humanos ni materiales suficientes para alcanzar un mayor impacto científico y social.

Uno de los mayores problemas de la región reside en que los esfuerzos no se encuentran alineados con el fortalecimiento de capacidades y la aproximación a los desafíos nacionales, lo que se traduce en consecuencias importantes, tales como:

---

**[...] proyectos con escaso financiamiento, bajo impacto socioeconómico y limitada llegada al mercado; gran dispersión de proyectos, lo que atenta contra la creación de capacidades intensivas en innovación; priorización de proyectos de corto plazo, condicionados por los ciclos políticos, que no abordan áreas temáticas estratégicas, y capacidades locales débiles para abordar los desafíos prioritarios (Cepal, 2021).**

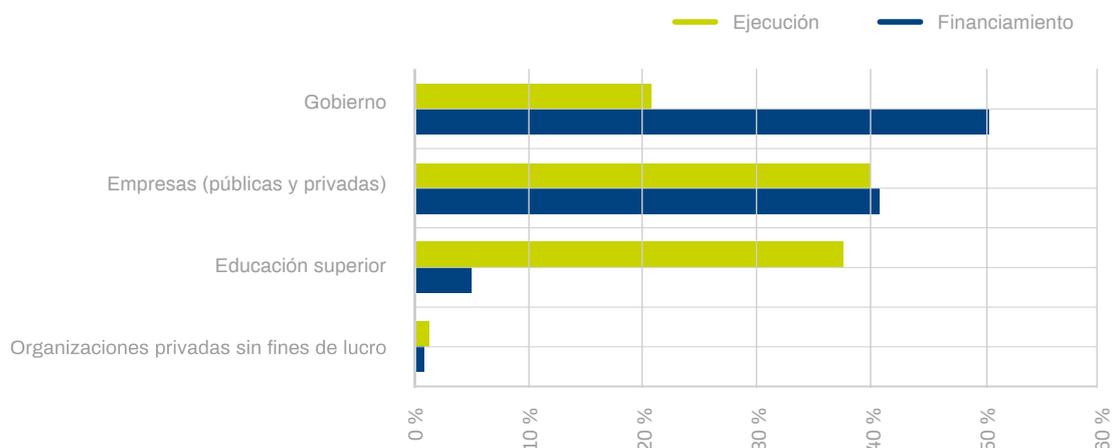
---

También hay una evidente falta de movilización de recursos desde el sector privado. El 50 % de los recursos para financiar la I+D provienen de los Gobiernos, aunque este mayor peso de lo público en la inversión puede explicarse aludiendo al carácter de bien público del conocimiento, lo que a su vez se traduce en una menor importancia relativa en el ámbito productivo y de

<sup>15</sup> Cifras consultadas en el portal web oficial de la OMPI: <https://www.wipo.int/edocs/infogdocs/en/ipfactsandfigures2019/>

**GRÁFICO 3.**

Gasto en I+D por sector de financiamiento y ejecución (2019)



Fuente: datos de la Red de Indicadores de Ciencia y Tecnología Iberoamericana e Interamericana (RICYT), obtenidos de Natera y Medina, 2022

**TABLA 9.**

Desafíos de la ciencia y la tecnología en América Latina

En la actualidad, existe una débil vinculación entre las universidades y los centros de investigación, por un lado, y entre ambos actores y los sectores productivos nacionales por otro.	Se requiere un mayor nivel de internacionalización e intercambio científico con otras áreas del mundo.
Prevalece la desconexión entre los actores del ecosistema y la gobernanza de la ciencia, la tecnología y la innovación.	No hay suficiente capital humano, en términos de doctores, en ciencias duras ni incubadoras de empresas para el desarrollo de las start-ups tecnológicas.
La inversión en investigación y desarrollo es precaria con respecto al PIB: está muy por debajo de la de los países desarrollados y descansa, fundamentalmente, en manos del Estado.	El número de investigadores científicos por cada cien mil personas muestra a una Iberoamérica en situación de desventaja con respecto a otras regiones del mundo.
El índice de publicaciones en revistas científicas está por debajo del promedio del mundo desarrollado.	Se registra un escaso número de patentes.

Los grupos de investigación y desarrollo de tecnología siguen concentrándose en las capitales de los países latinoamericanos, dejando a las demás regiones con pocos o ninguno, lo cual afecta directamente al progreso y el impacto.

mercado, así como en una baja tendencia a la apropiabilidad de los resultados de la innovación (Cepal, 2016; Medina y Castillo, 2022).

La innovación tecnológica tiene un gran potencial, ligado al desarrollo integral de la región; de hecho, es una de las piezas clave de la propuesta de política orientada por “misiones” que plantea Mariana Mazzucato (2022) para América Latina. Esta autora destaca algunos esfuerzos, como los primeros avances en adquisiciones y contrataciones públicas a favor de la innovación que se han realizado en Brasil, Chile, Argentina, Colombia o Perú. De hecho, esta incipiente experiencia demuestra la necesidad de un marco regulatorio adecuado, cuya ausencia, si bien no hace completamente inviables las adquisiciones y contrataciones públicas a favor de la innovación, sí dificulta su uso de manera más sistemática (Comotto y Meza, 2017, citados en Mazzucato, 2022).

En definitiva, en un escenario global cada vez más complejo, la inversión y el desarrollo de políticas sobre ciencia, tecnología e innovación no pueden abordarse de manera aislada o de espaldas a los desafíos y problemáticas que afectan a los Gobiernos y la sociedad hoy en día. Al contrario, la agenda de los Estados debe incluir estas áreas de conocimiento, enfatizando el rol fundamental de las estrategias públicas y privadas que apoyan el desarrollo de la ciencia, la tecnología y la innovación en la región y potencian los vínculos dinámicos entre la ciencia y la industria.

## La relación eurolatinoamericana en la transición digital

La UE es una de las zonas de mayor desarrollo científico e innovador del mundo, aunque, al igual que en la región latinoamericana, hay importantes diferencias entre los veintisiete países miembros. Sin embargo, como sistema regional, ha hecho importantes avances para fortalecer la investigación y el desarrollo. El programa Horizonte 2020 y su sucesor, Horizonte Europa, son referentes no solo por los grandes avances que han permitido, sino por sus réditos: “Cada euro invertido bajo el Horizonte 2020 ha traído un

incremento estimado del PIB de entre 6 y 8,5 euros” (Comisión Europea y Labareda, 2020).

Las capacidades europeas sobre ciencia e innovación y su apuesta por una transición integral en su modelo económico y energético suponen que esta región pueda colocarse de nuevo en la vanguardia mundial en temas que para América Latina resultan cruciales. Este es uno de los pilares sobre los que debe asentarse la relación bilateral estratégica.

De hecho, en este sentido, hay avances relevantes: en 2022, se pondrán en marcha la alianza digital UE-ALC, vinculada al tendido del cable transatlántico de fibra óptica (EllaLink), y la estrategia de conectividad de la Unión Europea Pasarela Mundial. Un apoyo decidido a los procesos de digitalización debe afianzar su dimensión social y suponer el fortalecimiento de la transición digital y productiva de las empresas.

Si bien proyectos de este tipo son un salto cualitativo en la relación, también es importante atender a las asimetrías en los beneficios. Por ejemplo, proyectos como BELLA y EllaLink favorecen a los países punteros de la región gracias al acceso a datos, la observación astronómica (como ocurre en Chile) o la investigación de partículas (como sucede en Brasil), lo que supone ventajas claras para algunos países y beneficios relegados en tiempo y prioridad para otros. Es necesario contar con estrategias que resulten provechosas atendiendo a las diferencias regionales y a las necesidades diferenciadas, pero lo que se necesita es transitar a una cooperación que favorezca a todos (Ávila, 2022).

Otro programa destacable como ejemplo, a pesar de los límites de su alcance, es el programa de fortalecimiento de la ciencia y la tecnología FORCYT, en el que participa la OEI, junto con la Unión Europea. Se firmó en 2021. Este proyecto tiene por objetivo fomentar la creación de redes de investigación birregionales, mejorar los sistemas de producción estadística de ciencia y tecnología de la región y fortalecer la evaluación y la monitorización de políticas públicas científicas para desarrollar normativas sobre ciencia basadas realmente en evidencias que permitan mejorar la toma de decisiones.



Un reto muy importante en el marco de la cooperación birregional es hacerla verdaderamente incluyente y aprovechar la potencia de las redes locales y la sociedad civil en América Latina. Tanto para la transición digital como para el avance en ciencia y tecnología es necesario apoyarse en las bases: asociaciones de municipalidades, redes de pueblos indígenas y afrodescendientes, asociaciones de *start-ups* y *gamers*, organizaciones de microempresas, redes de medios comunitarios, cooperativas campesinas, redes y asociaciones de bibliotecas, colectivos por la mejora de la educación y grupos que abogan por la seguridad alimentaria. América Latina funciona con redes de solidaridad y cooperación interconectadas desde las bases y deben aprovecharse, reconocerse y tener el debido espacio cuando se trace el nuevo imaginario institucional (Ávila, 2022).

Las dos regiones tienen un incentivo muy fuerte para aunar sus esfuerzos a pesar de la asimetría entre ambas. En el actual marco geopolítico y ante la incierta evolución del proceso de desglobalización o posglobalización, la alianza puede tener grandes ventajas, desde las derivadas de construir redes de confianza para cimentar la complementariedad productiva y el denominado *friendshoring* hasta las que provienen de

la acumulación de medios, talento y capacidad financiera. Como señala Mazzucato (2019), no solo es cierto que las inversiones productivas generan crecimiento, sino también que el efecto del multiplicador keynesiano es más fuerte cuando el gasto está más orientado hacia, por ejemplo, la revolución de la información y la comunicación (como sucedió en las décadas de 1980 y 1990) y quizá a la revolución verde de los próximos años. La suma de los esfuerzos de las dos regiones puede ser incluso más rentable en un sistema internacional en plena reacomodación. En este sentido, una de las propuestas de Mazzucato (2022) en su plan de “misiones” para América Latina resulta especialmente relevante en el marco de la estrategia europea. Se trata del financiamiento de la innovación y las capacidades tecnológicas a través de los fondos de recursos naturales.

Dadas la vulnerabilidad propia de las economías primarizadas y la profundidad de los desafíos estructurales, resulta complicado garantizar los recursos necesarios a largo plazo para la innovación, la ciencia y la tecnología, siguiendo la experiencia de países desarrollados ricos en recursos naturales que se financiaron con las regalías obtenidas de la mercantilización de minerales, petróleo e hidrocarburos.

Esos fondos tenían por objeto redistribuir los ingresos de los sectores relacionados con los recursos naturales, así como desarrollar nuevas capacidades.

Estos enfoques ya tienen una trayectoria en la región, tal como recoge Mazzucato (2019). Tradicionalmente, este tipo de instrumentos financieros se han utilizado para responder a los desafíos de desarrollo, respaldar las inversiones públicas y desarrollar capacidades innovadoras. Hay experiencias relevantes en Chile, Brasil, Colombia y México que abren el camino para profundizar en este mecanismo a fin de articular los esfuerzos del sector público y ofrecer

financiamiento a largo plazo con miras a desarrollar capacidades innovadoras y aprovechar las oportunidades tecnológicas, cuyos resultados dependen de la capacidad para alcanzar un equilibrio entre las prioridades a corto y largo plazo. En este caso concreto, la experiencia europea en el uso y aplicación de los fondos Next Generation, a pesar de las diferencias regionales, puede ser muy relevante, especialmente en lo que respecta a la dificultad a la que se han enfrentado algunos de los modelos existentes para formular propuestas sostenibles y de calidad, implementar esquemas público-privados y desarrollar sistemas de seguimiento y medición de impacto.

## Estrategias

<p>Acelerar el proceso de transición digital en Iberoamérica para hacer posible su ingreso pleno en la sociedad de la información y el conocimiento.</p>	<p>Promover acciones conjuntas para capacitar a los recursos humanos y promover el uso de la robótica, la inteligencia artificial, la nanotecnología, el blockchain y el internet de las cosas.</p>
<p>Buscar fórmulas novedosas para reforzar los ecosistemas de la ciencia, la tecnología y la innovación en la región con miras a aumentar la productividad y la competitividad de las diversas áreas productivas nacionales.</p>	<p>Potenciar desde varios niveles la formación de redes de investigación e innovación tanto a nivel universitario y científico como empresarial y social.</p>
<p>Generar una red de cooperación intrarregional para la mentoría e incubación de grupos e iniciativas de investigación y desarrollo en ciencia, tecnología e innovación.</p>	<p>Compartir experiencias y capacidades técnicas para poner en marcha fondos de inversión con el objetivo de financiar proyectos intensivos en ciencia y tecnología usando la experiencia europea de Next Generation.</p>

# BIBLIOGRAFÍA



- Achugar, H. (2013). "Derechos culturales: ¿una nueva frontera de las políticas públicas para la cultura?". Obtenido de: <https://red.pucp.edu.pe/ridei/wp-content/uploads/biblioteca/090913.pdf>
- Achugar, H. (2022). *El espacio cultural iberoamericano hacia un nuevo escenario. Acerca de la necesidad de consolidar la ciudadanía cultural. Informe sobre el estado de la cultura en España 2022*. Fundación Alternativas.
- Agencia Internacional de Energía (enero de 2021). *Climate impacts on Latin American hydropower*. Obtenido de: <https://www.iea.org/reports/climate-impacts-on-latin-american-hydropower>
- Aguirrezábal, I. (2021). *La democracia paritaria en América Latina. Tres dimensiones explicativas*. Madrid: Cátedra de Estudios Iberoamericanos Jesús de Polanco, Marcial Pons.
- Aldama, Z. (26 de febrero de 2020). "No tan verdes: el lado oscuro de las energías renovables y tecnologías digitales". *La Nación*. Obtenido de: <https://www.lanacion.com.ar/tecnologia/no-tan-verdes-lado-oscuro-energias-renovables-nid2336049/>
- Allievi, M. (9 de junio de 2022). "La FAO advierte: Muchos países pagarán más, pero recibirán menos alimentos". *El País*. Obtenido de: <https://elpais.com/economia/2022-06-09/la-fao-advierte-muchos-paises-vulnerables-pagaran-mas-pero-recibiran-menos-alimentos.html>
- Allport, G. (1954). *The nature of prejudice*. Cambridge: Addison Wesley.
- Alonso, J. A. (2013). *Documentos de trabajo AECID. Cooperación con países de renta media: un enfoque basado en incentivos*. Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Obtenido de: [https://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/Eficacia%20y%20calidad/DOCUMENTOS%20DE%20TRABAJO%20AECID\\_OK.pdf](https://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/Eficacia%20y%20calidad/DOCUMENTOS%20DE%20TRABAJO%20AECID_OK.pdf)
- Alonso, J. A., Aguirre, P. y Santander, G. (2019). *El nuevo rostro de la cooperación internacional para el desarrollo. Actores y modalidades emergentes*. Madrid: Catarata, IUDC.
- Asamblea General de las Naciones Unidas (1994). *Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático*.
- Asamblea General de las Naciones Unidas (1994). *Convenio sobre Diversidad Biológica*. Obtenido de: <https://www.cbd.int/doc/legal/cbd-es.pdf>
- Ávila, R. (2022). "Por una transición digital incluyente y justa, desde Latinoamérica al mundo". *Documentos de Trabajo, n.º especial FC / Oxfam Intermón*, 6. Fundación Carolina. Obtenido de: [https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2022/10/DT\\_FC\\_OXFAM6.pdf](https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2022/10/DT_FC_OXFAM6.pdf)
- Banco de Desarrollo de América Latina (2017). *Hacia la transformación digital de América Latina y el Caribe: el Observatorio CAF del Ecosistema Digital*.
- Bourdieu, P. (1979). *La distinction. Critique sociale du jugement*. París: Les Éditions de Minuit.
- Burke, L., Reynter, K., Spalding, M. y Perry, A. (2012). *Reefs at risk revisited in the Coral Triangle*. World Resources Institute.
- Castello, L., McGrath, D. G., Hess, L. L., Coe, M. T., Lefebvre, P. A., Petry, P., Macedo, M. N., Renó, V. F. y Arantes, C. C. (2013). "The vulnerability of Amazon freshwater ecosystems". *Conservation Letters*, 6(4), págs. 217-229.
- Centro Mundial de Vigilancia de la Conservación y Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (2016). *Protected planet report 2016*. Organización de las Naciones Unidas.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2015). *La nueva revolución digital: de la Internet del consumo a la Internet de la producción*. Organización de las Naciones Unidas.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2016). *Ciencia, tecnología e innovación en la economía digital: la situación de América Latina y el Caribe*. Organización de las Naciones Unidas. Obtenido de: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/40530-ciencia-tecnologia-innovacion-la-economia-digital-la-situacion-america-latina>

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2018a). *Estado de la banda ancha en América Latina y el Caribe*. Organización de las Naciones Unidas.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2018b). *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)*.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2021a). *Panorama social de América Latina 2020*. Organización de las Naciones Unidas.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2021b). *Innovación para el desarrollo. La clave para una recuperación transformadora en América Latina y el Caribe*. Organización de las Naciones Unidas.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2021c). *Datos y hechos sobre la transformación digital: informe sobre los principales indicadores de adopción de tecnologías digitales en el marco de la Agenda Digital para América Latina y el Caribe*. Organización de las Naciones Unidas.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2022a). *Panorama social de América Latina 2021*. Organización de las Naciones Unidas.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2022b). *Repercusiones en América Latina y el Caribe de la guerra en Ucrania: ¿cómo enfrentar esta nueva crisis?* Organización de las Naciones Unidas. Obtenido de: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47912/3/S2200419\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47912/3/S2200419_es.pdf)
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2022c). *Una década de acción para un cambio de década. Quinto informe sobre el progreso y los desafíos regionales de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe*. Organización de las Naciones Unidas. Obtenido de: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47745/S2100985\\_es.pdf?sequence=4&isAllowed=y](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47745/S2100985_es.pdf?sequence=4&isAllowed=y)
- Comisión Europea (2019). *El Pacto Verde Europeo COM/2019/640. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones*. Unión Europea.
- Comisión Europea (2022). *Formulación de una Declaración Europea sobre los Derechos y Principios Digitales para la década digital*. Unión Europea. Obtenido de: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/declaration-european-digital-rights-and-principles>
- Comisión Europea, Dirección General de Investigación e Innovación, y Labareda, J. (2019). *Open Europe. Políticas, reformas and achievements in EU science and innovation 2014-2019 under EU Commissioner Carlos Moedas: open innovation, open science, open to the world*. Unión Europea. Obtenido de: <https://op.europa.eu/es/publication-detail/-/publication/0dc27be9-de75-11e9-9c4e-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-131716319>
- Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (2015). *Acuerdo de París*. Obtenido de: [https://unfccc.int/sites/default/files/spanish\\_paris\\_agreement.pdf](https://unfccc.int/sites/default/files/spanish_paris_agreement.pdf)
- Craig, J., Davidson, N., Delany, S., McAllister, D. y Seddon, M. (2001). *Biodiversity impacts of large dams. Background paper Nr. 1 prepared for IUCN / UNEP / WCD*. Organización de las Naciones Unidas. Obtenido de: [https://www.researchgate.net/publication/255643683\\_Biodiversity\\_Impacts\\_of\\_Large\\_Dams](https://www.researchgate.net/publication/255643683_Biodiversity_Impacts_of_Large_Dams)
- Cubillo-Guevara, A. P. e Hidalgo-Capitán, A. L. (2015). "El buen vivir como alternativa al desarrollo". *Perspectiva Socioeconómica*, julio-diciembre de 2015, 2, págs. 5-27. Obtenido de: [https://www.researchgate.net/publication/312311386\\_El\\_buen\\_vivir\\_como\\_alternativa\\_al\\_desarrollo](https://www.researchgate.net/publication/312311386_El_buen_vivir_como_alternativa_al_desarrollo)
- Delfín, M. (2018). Intervención en el Panel sobre Ciudadanía Cultural realizado en la Primera Cumbre de las Américas, Consejo de las Artes de Canadá, Ottawa, del 9 al 11 de mayo de 2018.

- Diálogo Chino (18 de julio de 2022). *La crisis climática y la energía hidroeléctrica en América Latina*. Obtenido de: <https://dialogochino.net/es/clima-y-energia-es/56368-la-crisis-climatica-y-la-energia-hidroelectrica-en-america-latina/>
- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (2019). *Orientaciones programáticas sobre la importancia de la calidad en la educación para la primera infancia en América Latina y el Caribe*.
- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia e Instituto de Estadística de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (2016). *Monitoring education participation*. Obtenido de: [https://www.unicef.org/eca/media/2956/file/monitoring\\_education\\_participation.pdf](https://www.unicef.org/eca/media/2956/file/monitoring_education_participation.pdf)
- Foro de la Industria Nuclear España. (s.f.). *Chernóbil, ¿cómo fue el accidente?* Obtenido de: <https://www.foronuclear.org/descubre-la-energia-nuclear/preguntas-y-respuestas/sobre-proteccion-ra-diologica-y-radiacion/chernobil-como-fue-el-accidente/>
- Giles Carnero, R. (2021). “La oportunidad de una cláusula ambiental de elementos esenciales en acuerdos comerciales de la Unión Europea con Estados terceros: a propósito del Acuerdo Unión Europea-Mercosur”. *Documentos de Trabajo*, 44 / 2021. Fundación Carolina.
- González, G. (1999). *Una propuesta de diplomacia ambiental*. Quito: Academia Diplomática Antonio J. Quevedo.
- Granados Roldán, O. (coord.) (2020). *La educación del mañana: ¿inercia o transformación?* Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura. Obtenido de: <https://oei.int/publicaciones/la-educacion-del-manana-inercia-o-transformacion>
- Galarraga, N., Hernández, M., Salinas, C. y Castañeda, M. J. (18 de junio de 2022). “Un continente mortal para los defensores de la tierra”. *El País*. Obtenido de: <https://elpais.com/internacional/2022-06-19/un-continente-mortal-para-los-defensores-de-la-tierra.html#:~:text=La%20activista%20colombiana%20Luz%20Marina,a%20orillas%20del%20R%C3%ADo%20Meta>
- Gual, M. (2020). *Diplomacia científica en América Latina y el Caribe. Estrategias, mecanismos y perspectivas para fortalecer la diplomacia de la ciencia, tecnología e innovación*. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.
- Global Forest Watch (2017). *Global Forest Watch tree cover stats 2000-2017*. Obtenido de: <https://www.globalforestwatch.org/>
- Katz, J. (2007). “Reformas estructurales orientadas al mercado, la globalización y la transformación de los sistemas de innovación en América Latina”, en Dutrénit, G., Jasso, J. y Villavicencio, D. (eds.). *Globalización, acumulación de capacidades e innovación. Los desafíos para las empresas, localidades y países* (págs. 27-59). México: Fondo de Cultura Económica.
- Letelir Gálvez, M. E. (2018). “Analfabetismo en el siglo XXI: una reflexión desde América Latina y el Caribe”. *Decisio*, mayo-agosto 2018, págs. 10-15. Obtenido de: <https://www.crefal.org/decisio/images/pdf/decisio-50/decisio-50-art02.pdf>
- León y Ramírez, J. C. y Mora Velázquez, S. (coords.) (2006). *Ciudadanía, democracia y políticas públicas*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Lister, R. (1997). *Citizenship: feminist perspectives*. Londres: Macmillan International Higher Education.
- Marshall, T. H. (2007). “Ciudadanía y clase social”, en Marshall, T. H. y Bottomore, T. (coords.). *Ciudadanía y clases sociales*. Madrid: Alianza Editorial.
- Mazzucato, M. (2019). *El Estado emprendedor. Mitos del sector público frente al privado*. Barcelona: RBA.

- Mazzucato, M. (2022). *Cambio transformacional en América Latina y el Caribe: un enfoque de política orientada por misiones*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Mead, L. (27 de abril de 2021). *The "crown jewels" of environmental diplomacy: assessing the UNEP Regional Seas Programme*. Instituto Internacional para el Desarrollo Sostenible (IISD).
- Medina, L. y Castillo, Y. (2022). "La cooperación birregional como estrategia para fortalecer la I+D en el campo de la economía digital en Iberoamérica", en Rodríguez, E. (coord.), *Informe de Iberoamérica 2022. La digitalización en Iberoamérica*, págs. 21-34. Fundación Alternativas. Obtenido de: <https://www.fundacionalternativas.org/las-publicaciones/informes/informe-iberoamerica-2022-la-digitalizacion-iberoamericana>
- Mena, Á. E. y Meneses, Y. A. (2019). "La filosofía del vivir sabroso". *Revista UDEA*, págs. 50-53.
- Moebus Retondar, A. (2008). "Hibridismo cultural: ¿clave analítica para la comprensión de la modernización latinoamericana? La perspectiva de Néstor García Canclini". *Sociológica*, 23 (67), págs. 33-49.
- Moore, M. (2003). *Rethinking participation: a framework for change*. Wallace Foundation.
- Natera, J. y Medina, L. (2022). "Sistemas nacionales de innovación en Iberoamérica en la era pos-COVID-19", en Rodríguez, E. (coord.), *Informe de Iberoamérica 2022. La digitalización en Iberoamérica*, págs. 13-20. Fundación Alternativas. Obtenido de: [https://www.fundacionalternativas.org/storage/publicaciones\\_archivos/d720e2460f7f2c3ed9cbfa2cc3c3c87f.pdf](https://www.fundacionalternativas.org/storage/publicaciones_archivos/d720e2460f7f2c3ed9cbfa2cc3c3c87f.pdf)
- Observatorio Iberoamericano de la Ciencia, la Tecnología y la Sociedad (2021). *Informe de coyuntura n.º 09: América Latina desarrolla apenas la mitad de su potencial en ciencia y tecnología*.
- Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (2015). *Nota conceptual: celebración de los quince años de la Carta Cultural Iberoamericana y su orientación a la economía creativa para el desarrollo sostenible*.
- Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (2018). *Programa Presupuesto 2019/20*. Obtenido de: <https://oei.int/publicaciones/programa-presupuesto-2019-2020>
- Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (2022a). *El estado de la ciencia: principales indicadores de ciencia y tecnología iberoamericanos / interamericanos*.
- Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (2022b). *Memoria 2021-2022*.
- Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura y Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2012). *Avanzar en la construcción de un espacio cultural compartido: desarrollo de la carta cultural iberoamericana*. Organización de las Naciones Unidas.
- Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura y Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2020). *Educación, juventud y trabajo. Habilidades y competencias necesarias en un contexto cambiante*. Organización de las Naciones Unidas. Obtenido de: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46066-educacion-juventud-trabajo-habilidades-competencias-necesarias-un-contexto>
- Organización de las Naciones Unidas (24 de septiembre de 2021). *La era de la energía limpia debe empezar hoy, coinciden líderes mundiales*. Noticias ONU. Obtenido de: <https://news.un.org/es/story/2021/09/1497412>
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (9 de junio de 2022). *Perspectivas alimentarias junio*. Obtenido de: <https://www.fao.org/giews/reports/food-outlook/es/>

- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (s. f.). *Construir sociedades del conocimiento*. Obtenido de: <https://es.unesco.org/themes/construir-sociedades-del-conocimiento>
- Organización Internacional del Trabajo (2016). *Panorama laboral 2016. América Latina y el Caribe*. Obtenido de: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms\\_537803.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_537803.pdf)
- Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (2020). *Facts and figures (2019)*. Obtenido de: <https://www.wipo.int/edocs/infogdocs/en/ipfactsandfigures2019/>
- Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (2021). *Índice mundial de innovación 2020*. Obtenido de: [https://www.wipo.int/edocs/pubdocs/en/wipo\\_pub\\_gii\\_2020.pdf](https://www.wipo.int/edocs/pubdocs/en/wipo_pub_gii_2020.pdf)
- Organización Mundial de la Salud (5 de septiembre de 2005). *Chernóbil: la verdadera escala del accidente*. Obtenido de: <https://apps.who.int/mediacentre/news/releases/2005/pr38/es/index.html#:~:text=5%20de%20septiembre%202005%20%7C%20Ginebra,por%20m%C3%A1s%20de%20100%20cient%C3%ADficos>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2019). *Perspectivas económicas de América Latina 2019: desarrollo en transición*. <https://doi.org/10.1787/50260586-es>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2021). *Perspectivas económicas de América Latina 2021*. Obtenido de: [https://www.oecd-ilibrary.org/development/perspectivas-economicas-de-america-latina-2021\\_23399564-es](https://www.oecd-ilibrary.org/development/perspectivas-economicas-de-america-latina-2021_23399564-es)
- Panel Intergubernamental del Cambio Climático (2022). *Climate change 2022: impacts, adaptation, and vulnerability. Contribution of Working Group II to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Parlamento Latinoamericano y Caribeño (2015). *Norma marco para consolidar democracias paritarias*. Obtenido de: [https://parlatino.org/pdf/leyes\\_marcos/leyes/consolidar-democracia-paritaria-pma-27-nov-2015.pdf](https://parlatino.org/pdf/leyes_marcos/leyes/consolidar-democracia-paritaria-pma-27-nov-2015.pdf)
- Pericacho Gómez, F. J. (2013). "Pasado y presente de la renovación pedagógica en España (de finales del siglo XIX a nuestros días). Un recorrido a través de escuelas emblemáticas". *Revista Complutense de Educación*, 25(1), págs. 47-67.
- Plataforma Intergubernamental Científico-normativa sobre Diversidad Biológica y Servicios de los Ecosistemas (2018). *The IPBES regional assessment report on biodiversity and ecosystem services for the Americas*.
- Perosa, G. S., Giovine, M. A., Sandoval, B. M. y Altivo, B. (2022). "Una mirada sociológica a la juventud desde América Latina". *Análisis Carolina 02/2022*. Fundación Carolina. Obtenido de: <https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2022/01/AC-2.-2022-FC-Telf.pdf>
- Pozzer, A., Dominici, F., Haines, A., Witt, C., Münzel, T. y Lelieveld, J. (2020). "Regional and global contributions of air pollution to risk of death from COVID-19". *Cardiovascular Research*, 116 (14), págs. 2247-2253.
- Ramos Rollón, M. (2021). "La cooperación iberoamericana: de la renovación a la pandemia de la COVID-19", en Rodríguez Pinzón, E. (coord.), *Informe Iberoamérica 2021. El sistema iberoamericano y el multilateralismo: una perspectiva de progreso*, págs. 15-23.
- Rico, G. (6 de junio de 2018). *Hidroeléctricas en Colombia: entre el impacto ambiental y el desarrollo*. Mongabay. Obtenido de: <https://es.mongabay.com/2018/06/hidroelectricas-colombia-hidroituango/#:~:text=Bosques%20e%20hidroel%C3%A9ctricas&text=Est%C3%A1%20reportado%20que%20afectan%20la,la%20aparici%C3%B3n%20de%20enfermedades%20infecciosas>

- Ríos, G. y Galán-Muros, V. (2021). *Educación superior, productividad y competitividad en Iberoamérica*. Instituto Iberoamericano para la Educación y la Productividad. Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura. Obtenido de: <https://oei.int/oficinas/secretaria-general/publicaciones/educacion-superior-productividad-y-competitividad-en-iberoamerica>
- Rodríguez Pinzón, E. M. (2021). *Reuniones ministeriales y sectoriales y su contribución a las cumbres iberoamericanas*. Secretaría General Iberoamericana.
- Rodríguez Pinzón, E. M. y Romero, M. (2022). *La Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura y las cumbres iberoamericanas de jefes y jefas de Estado y de Gobierno*. Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura.
- Rounsevell, M. D. A., Harfoot, M., Harrison, P. A., Newbold, T., Gregory, R. D. y Mace, G. M. (2020). "A biodiversity target based on species extinctions". *Science*, junio de 2020.
- Sagasti, F. R. y Pavez, A. (1989). "Ciencia y tecnología en América Latina a principios del siglo xx: primer congreso científico panamericano". *Quiipu*, 6 (2), mayo-agosto de 1989, págs. 189-216.
- Sanahuja, J. A. (2022a). "El Pacto Verde, Next Generation EU y la nueva Europa geopolítica". *Documento de trabajo 63/2022*. Fundación Carolina.
- Sanahuja, J. A. (2022b). *Relanzar las relaciones entre América Latina y la Unión Europea. Autonomía estratégica, cooperación avanzada y recuperación digital, verde y social*. Fundación Carolina.
- Sanahuja, J. A., Grynspan, R. y Gallach, C. (2021). *30 años de las cumbres iberoamericanas*. Fundación Carolina. Obtenido de: <https://www.fundacioncarolina.es/30-anos-de-las-cumbres-iberoamericanas/>
- Sanahuja, J. A. y Ruiz Sandoval, E. (2019). "La Unión Europea y la Agenda 2030 en América Latina: políticas de cooperación en una región de 'desarrollo en transición'". *Documentos de Trabajo 8 / 2019*. Fundación Carolina.
- Secretaría General Iberoamericana (2002). *Programas de cooperación iberoamericana*. Obtenido de: <https://segib.org/wp-content/uploads/P%20ilimita18.pdf>
- Solís Rivera, L. G. (2021). "Cumbres iberoamericanas: resiliencia y relevancia tres décadas después". *Análisis Carolina 22 / 2021*. Fundación Carolina. Obtenido de <https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2021/07/AC-22.2021.pdf>
- Soto, J. (1 de junio de 2020). *¿Energías limpias y renovables son lo mismo?* Green Peace Blog. Obtenido de: <https://www.greenpeace.org/mexico/blog/8519/energias-limpias-y-renovables-son-lo-mismo/>
- Spalding, M., Kainuma, M. y Collins, L. (2010). *World atlas of mangroves*. Londres: Routledge.
- Statista. (2022). *Internet Penetration Rate*. Obtenido de: <https://www.statista.com/statistics/227082/countries-with-the-highest-internet-penetration-rate/#:~:text=Leading%20online%20markets%20based%20on%20penetration%20rate%20July%202022&text=South%20Korea%2C%20the%20United%20Kingdom,July%202022%20was%2063.1%20p>
- Subirats, J. (9 de junio de 2022). *El futuro de la educación superior. Una perspectiva iberoamericana*. Fundación Carolina. Obtenido de: <https://www.fundacioncarolina.es/el-futuro-de-la-educacion-superior-una-perspectiva-iberoamericana/>
- Unión Europea (2016). *Una visión común, una actuación conjunta: una Europa más fuerte. Estrategia global para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea*.
- Zapata-Barrero, R. (2016) *La ciudadanía cultural como enfoque para políticas de inclusión*. Barcelona: Universidad Pompeu Fabra.

# OEI

Organización de Estados  
Iberoamericanos

Organização de Estados  
Ibero-americanos



C/ Bravo Murillo 38  
28015 Madrid, España  
Tel.: +34 91 594 43 82  
Fax.: +34 91 594 32 86

[oei.int](http://oei.int)

 Organización de Estados Iberoamericanos  
 Paginaoei  
 @EspacioOEI  
 @Espacio\_OEI  
 Organización de Estados Iberoamericanos