



ISSN 1997-4183



Temas de

Economía

Mundial



ciem

Centro de Investigaciones
de la Economía Mundial

Nueva Época II

No.40, septiembre 2021

LA HABANA, CUBA

Temas de Economía Mundial

Consejo de Redacción

Ramón Pichs Madruga, Director
Jourdy V. James Heredia, Subdirectora

Edición

Faustino Cobarrubia Gómez

Miembros Internos

Gladys Hernández Pedraza
Faustino Cobarrubia Gómez
José Luis Rodríguez García
Luis García López
Mariano Bullón Méndez

Miembros externos

Elena Álvarez, Ministerio de Economía y Planificación (MEP), Cuba
Juan Luis Martín, Ministerio de Ciencia Tecnología y Medio Ambiente (CITMA),
Cuba

Rolando Ruiz, Facultad de Economía, Universidad de La Habana, Cuba
Orlando Caputo, Centro de Estudios sobre Transnacionalización, Economía y
Sociedad (CETES), Chile

Jaime Estay, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP), México

Diseño y distribución

Surama Izquierdo Casanova
Luis García López

Centro de Investigaciones de la Economía Mundial (CIEM)

Calle 22 no. 309 entre 3ra y 5ta Avenida, Miramar,

Habana 13, C.P. 11 300, Cuba

Teléfonos: 209-2969 y 209-4443

temas@ciem.cu

Esta revista ha sido inscrita en el Registro Nacional de Publicaciones Seriadas con el No. 2173, Folio 125, Tomo III, y en el Sistema de Certificación de Publicaciones Seriadas Científico-Tecnológicas del CITMA, con el código 0725308. Para consulta de números anteriores de esta revista, buscar en el sitio web del CIEM: <http://www.ciem.cu>

Índice

1. El pensamiento económico del Che y algunos debates actuales – Dr. José Luis Rodríguez García / 4
2. Los documentos programáticos del Partido Comunista de Cuba como fuente para la teorización filosófico-política acerca de la construcción socialista del poder político popular – Ms. C. Celia María González Celeiro / 21
3. Breve panorámica del turismo internacional: un repaso a la actual situación del sector en Cuba – Lic. Maitté López Sadiñas / 40
4. Tendencias actuales de la Inversión Extranjera Directa a nivel mundial – Lic. Wilfredo Abraham Pérez Abreu / 56
5. Evolución de la Ayuda Oficial al Desarrollo en América Latina y el Caribe – Lic. Indira García Castiñeira / 67
6. Impactos de la COVID-19 en la Ruta de la Seda sanitaria – Ms. C. Gladys Cecilia Hernández Pedraza / 77
7. Los procesos de integración en América Latina y el Caribe en tiempos de COVID 19. Una aproximación preliminar – Dr. C. Mariano Bullón Méndez y Ms. C. José Ángel Pérez García / 94
8. Centroamérica en la órbita de la pandemia Covid-19 – Lic. Elizabeth Dorado Ortega / 116
9. El papel de las redes liberales de la derecha en América Latina y el Caribe (2016-2019) – Lic. Lourdes María Regueiro Bello y Ms. C. Claudia Marín Suárez / 141
10. Reseña y mensajes claves del Cuarto Informe Nacional de Desarrollo Humano Cuba – Equipo de Coordinación del Informe (Coordinadores de capítulos): Ramón Pichs Madruga, Blanca Munster Infante, Jourdy James Heredia, Gladys Hernández Pedraza, Carlos César Torres Páez, Dayma Echevarría León, Reina Fleitas Ruíz, Jonathan Quirós Santos, Hilda Esther Juliá Méndez, Yamilé Deriche Redondo, Teresa Lara Junco, Avelino G. Suárez Rodríguez, Faustino Cobarrubia Gómez, José Luis Rodríguez García / 163
11. Mensajes claves del Sexto Informe de Evaluación del IPCC acerca las bases físicas del cambio climático – Dr. Ramón Pichs Madruga / 182

1

El pensamiento económico del Che y algunos debates actuales

Dr. José Luis Rodríguez García
Investigador del CIEM

Resumen

Una de las facetas más debatidas pero –en realidad– menos conocidas de la obra del Che, han sido sus ideas económicas y particularmente, su tratamiento en las condiciones del socialismo.

Muchos análisis se han centrado en el debate sobre el sistema de financiamiento presupuestario y el sistema de cálculo económico.

Sin embargo, pocos trabajos –especialmente teniendo en cuenta los años transcurridos desde que el Che se pronunciara sobre estos temas– profundizaron sobre el contexto en que fueron formuladas sus ideas, los valores imperecederos de las mismas y su aplicación en las condiciones actuales.

Es el objetivo de este breve ensayo retomar estas cuestiones, que llevan a la necesidad de estudiar a profundidad los criterios del Che y su importancia en los debates sobre el socialismo de nuestros días.

Palabras clave: Che, socialismo, pensamiento económico, relaciones monetario-mercantiles, financiamiento presupuestario, cálculo económico.

Abstract

One of the most debated facets but –in reality– less known of the work of Che, has been its economic thinking and particularly, its treatment in the conditions of socialism.

Many analysis have focused on the debate between the financial budgetary system and the economic self-financing system.

However, few papers –especially taking into account the years that have elapsed since Che ruled on these issues– deepened on the context in which its ideas were formulated, the permanent values of these ideas, and its application under the present conditions. It is the objective of this brief essay to return to these issues which lead to the need of studying in depth the criteria of Che and its importance in the debates on socialism in our days.

Keywords: Che, socialism, economic thought, monetary-mercantile relations, financial budgetary, economic self-financing.

Uno de los aportes esenciales del Che a la Revolución cubana es, sin duda alguna, su Pensamiento Económico. Lamentablemente en muchas ocasiones, cuando se le recuerda, no se hace referencia a esta arista de sus ideas, aun cuando sus concepciones sobre la construcción económica en el socialismo fueron fundamentales desde los inicios de nuestra Revolución, coincidentes con las ideas esenciales de Fidel en ese terreno y de un valor conceptual imperecedero.

Por todo esto, resulta muy importante repasar algunos aspectos de lo que constituyen sus ideas medulares sobre la Economía Política del socialismo y muy especialmente cuando para algunos compañeros las soluciones a los problemas actuales están en abrir cauce al mercado y reducir el papel del Estado en la economía.

I

Desde el triunfo mismo de enero de 1959, el Che asumió un conjunto de responsabilidades en la esfera de la economía, que lo llevaron a ocupar puestos en la dirección del Departamento de Industrialización del INRA, la Presidencia del Banco Nacional de Cuba y finalmente como ministro de Industrias, a partir de 1961. En todos esos cargos desarrolló una intensa labor, pero, sobre todo, nos mostró la importancia de dedicar tiempo a los estudios aún en medio de las responsabilidades más complejas, tal y como también haría Fidel a lo largo de su existencia.

El Che fue un hombre extraordinario en muchos sentidos, pero su constancia en el estudio de los temas económicos en particular, fue ejemplar. De este modo, se enfrascó en el estudio de El Capital con Anastasio Mansilla, un profesor hispano-soviético considerado una autoridad en el conocimiento de la obra de Marx; estudió matemáticas aplicadas a la economía con Salvador Vilaseca, un destacado profesor universitario cubano y se dedicó a investigar lo que en aquellos momentos todavía eran ciencias casi desconocidas en Cuba en la década de los años 60, tales como la programación lineal y el desarrollo incipiente de la computación.

Hay una enorme enseñanza y ejemplo en ello si tomamos en cuenta que en todo este proceso de gestación de las ideas del Che se da también en medio múltiples polémicas en el campo socialista¹.

En efecto, estaban ocurriendo entre 1960 y 1965 profundas reformas económicas en los países socialistas europeos, que proclamaban cada vez más la necesidad de desarrollar el mercado en las condiciones del

¹ Otras reformas que se emprendieron en la década de los años 60 en los casos de Yugoslavia y China, tampoco ofrecieron soluciones válidas para el desarrollo de las ideas socialistas (Rodríguez, 2016). Ver de José Luis Rodríguez "El derrumbe del socialismo en Europa" Editorial de Ciencias Sociales, La Habana, 2016, capítulos I y II.

socialismo, pero con una visión, donde en las posiciones que se iban asumiendo frente a las insuficiencias del sistema de dirección vigente, iban descartando el posible perfeccionamiento de la planificación y el papel del ser humano en la construcción del socialismo.

El Che conoció profundamente los temas que se discutían y en el debate que desarrolla en torno a las mismas, participaron también científicos que estaban muy familiarizadas con las reformas en Europa y que expusieron sus puntos de vista incorporándolos a la discusión en Cuba, a donde fueron invitados por el Che. Tal fue el caso de Charles Bettelheim, marxista francés defensor del cálculo económico, o el de Ernest Mandel, economista belga, trotskista en aquellos años, que exponía criterios muy diferentes con relación a estos temas. También participaron destacados pensadores de izquierda como Paul Baran y Paul Sweezy de Estados Unidos, y otros economistas latinoamericanos, que de una u otra manera contribuyeron al debate propugnado por el Che y de los que se publicaron varios trabajos en Cuba en esos años².

Como ya se apuntó, no era una situación ideal para el desarrollo de estas discusiones, pero prevalecieron las preocupaciones del Che sobre la teoría que debía presidir las transformaciones revolucionarias, en medio de la situación política y económica por la que atravesó Cuba en los primeros años de la década de los 60 del pasado siglo. Fue la época en que afloró el sectarismo en 1962, se llevó a cabo la Segunda Reforma Agraria, de 1963 a partir del proceso de lucha de clases en el campo; la propia Lucha Contra Bandidos, que va a abarcar desde 1961 hasta 1965 con un costo enorme para el país –que sufrió pérdidas de cientos de vidas y erogaciones por alrededor de mil millones de dólares en esos 5 años–, sin olvidar las enormes tensiones que provocó la Crisis de Octubre en 1962.

Todos esos procesos estaban incidiendo en la realidad cubana, por lo que desarrollar en ese contexto un debate económico que iba de lo conceptual a los efectos prácticos, era realmente un esfuerzo muy grande para aquellos años y el Che lo llevó adelante con una gran disciplina y con una gran honestidad, convencido de la importancia de la Economía Política en la construcción del socialismo.

II

El pensamiento económico del Che se expresó a través de múltiples análisis, debates y conferencias, los cuales nutrieron un significativo volumen de trabajos, si tenemos en cuenta el tiempo que debía dedicar a las tareas que debía asumir en la dirección del país.

² Una síntesis de las diversas posiciones asumidas en esos debates puede verse en el libro “El Gran Debate sobre la Economía en Cuba 1963-1964” Editorial de Ciencias Sociales, La Habana, 2004.

En este sentido vale destacar que en su comprensión de los problemas económicos de la transición al socialismo, siempre partió de un punto esencial: la valoración crítica sobre el papel de las relaciones monetario-mercantiles, la ley del valor y el mercado, especialmente en lo relativo a la construcción consciente de la nueva sociedad y la necesidad de superar las contradicciones que estas relaciones engendraban.

Este análisis de los temas económicos siempre se expresó de forma unida con la valoración social y política de los mismos. La definición de lo que consideraba como comunismo evidenció claramente esta visión integral al señalar: “En nuestra posición, el comunismo es un fenómeno de conciencia y no solamente un fenómeno de producción; y que no se puede llegar al comunismo por la simple acumulación mecánica de cantidades de productos puestos a disposición del pueblo” (Guevara, 2006).

Sin embargo, a la altura de los años 60 del pasado siglo, el estudio de las relaciones monetario-mercantiles en el socialismo no había llegado a conclusiones definitivas. La complejidad del tema y la inexperiencia en la construcción de la nueva sociedad, unido a errores de interpretación de la teoría marxista del valor, planteaban un desafío enorme para cualquiera que pretendiera dar una respuesta teórica y práctica al problema.

La opinión de Marx y Engels sobre el tema había partido de considerar la desaparición del mercado en el socialismo, tomando en cuenta la elevada socialización de la producción que debía alcanzarse y por tanto, la posibilidad de una expresión directa del carácter social del trabajo, sin que fuera necesaria la intermediación del intercambio mercantil para ello. Al respecto, Engels plantearía: “Tan pronto como la sociedad se adueñe de los medios de producción y los aplique a esta, socializándolos directamente, el trabajo de cada individuo, por mucho que difiera su carácter específicamente útil, adquirirá de antemano y directamente el carácter de trabajo social” (Engels, 1960).

Por otra parte, la interpretación de Lenin sobre la existencia de las relaciones monetario-mercantiles en el socialismo inicialmente no difería –en esencia– de la que habían expresado con anterioridad Marx y Engels, pero con el triunfo de la Revolución de Octubre el líder soviético tendría que enfrentar situaciones que no pudieron ser previstas por los clásicos del marxismo que lo antecedieron, los cuales siempre evitaron especular sobre las peculiaridades del desarrollo socialista posteriores al triunfo revolucionario.

En realidad Marx solo había llegado en su trabajo “Crítica al Programa de Gotha”³ a establecer la necesidad de un período de transición entre el capitalismo y el socialismo, en el que estarían presentes aun elementos

³ Este trabajo fue publicado por Engels en 1891, después de la muerte de Marx en 1883.

propios de la sociedad capitalista, pero no podía anticipar la elevada complejidad que este proceso supondría al triunfar la revolución en el país más atrasado de la Europa de entonces.

Fue así que pocos meses después del triunfo revolucionario en Rusia, el país se sumergía en una sangrienta guerra civil durante tres años, la que fue acompañada por una política –conocida como el Comunismo de Guerra– la cual llevó, por imperativo de las circunstancias de la contienda bélica, a la desaparición de las relaciones mercantiles en la economía de entonces.

Pero con el fin de la guerra civil, surgió la necesidad de restaurar la economía del país que estaba completamente devastada. El análisis desarrollado por Lenin entonces tomó en cuenta que la estructura económica básica de Rusia, constituida por la pequeña producción de una enorme masa de campesinos a los que había que incentivar a través de la libertad de comercio, unida al inevitable desarrollo del capitalismo que de ello se derivaría, por lo que no quedaba otra salida que reconocer las relaciones monetario-mercantiles abriendo un espacio para su desarrollo hasta llegar –incluso– a cierta forma de capitalismo de Estado como única alternativa en esas circunstancias, en las que se demandaba el apoyo del campesinado y recursos de todo tipo para sobrevivir⁴.

Emergió así en 1921 la Nueva Política Económica (conocida por sus siglas en inglés como NEP), a la que Lenin siempre concibió como un retroceso táctico inevitable para salvar el país ante circunstancias excepcionales, reconociendo claramente el carácter transitorio de estas concesiones al expresar: “Nos hemos replegado hacia el capitalismo de Estado. Pero nos hemos replegado en la medida debida. Ahora nos replegamos hacia la regulación estatal del comercio. Pero nos replegaremos en la medida debida. Hay ya síntomas de que se vislumbra el final de este repliegue, de que se vislumbra en un futuro no muy lejano la posibilidad de cesar este repliegue”. (Lenin, 1961)

Las medidas adoptadas entonces en Rusia generaron desde entonces una intensa polémica.

Durante muchos años, con posterioridad a la implantación de la NEP, se ha pretendido dar a esta política económica específica un carácter universal, como si se tratase de una regularidad del socialismo. Al respecto Ernesto Che Guevara agudamente señalaría: “Como se ve la situación económica y política de la Unión Soviética hacía necesario el repliegue de que hablara Lenin. Por lo que se puede caracterizar esta política como una táctica estrechamente ligada a la situación histórica

⁴ “La sustitución del sistema de contingentación por el impuesto en especie es ante todo y sobre todo una cuestión política, pues la esencia de ella reside en la actitud de la clase obrera ante los campesinos.” (Lenin, 1961)

del país, y, por tanto, no se le debe dar validez universal a todas sus afirmaciones” (Guevara, 2004).

Sobre este tema llaman la atención aun hoy los intentos de revalorizar la NEP –y especialmente la fórmula del capitalismo de Estado- para aplicarla en la política económica de nuestro país, sin tomar en cuenta la diferencia de circunstancias y el contexto que separan –a cien años vista– la Rusia de 1921 de la Cuba actual (Valdés, 2021 y Faber, 2021).

Con posterioridad a la muerte de Lenin la discusión sobre la acción de la ley del valor en el socialismo y su relación con la planificación continuó durante algunos años, vinculándose este debate sobre la política económica con el que se llevaba a cabo en torno a la estrategia de desarrollo a implementar en la URSS.

Como se conoce, se enfrentaron diversas posiciones. Por un lado se encontraban las tesis defendidas por Nicolás Bujarin, que mantenía una posición que reconocía en esencia la vigencia de la ley del valor, al tiempo que defendía una industrialización gradual basada en una no confrontación con el campesinado al que consideraba incluso podría enriquecerse⁵. Por otro lado, estaban las ideas de Eugenio Preobrazensky publicadas en su libro de 1926 “La Nueva Economía”⁶ en el que defendía la extracción del excedente económico agrícola mediante un intercambio no equivalente con la industria socialista, conformando lo que denominó la ley de la acumulación socialista originaria que actuaría imponiéndose a la acción de la ley del valor.

En estos debates donde participaron múltiples economistas y políticos soviéticos de entonces preponderó –no obstante– la valoración sobre las relaciones monetario-mercantiles como algo heredado del capitalismo y no esencialmente asociado al desarrollo propio del socialismo.

Lamentablemente estas discusiones quedaron truncas.

La solución a las contradicciones que se generaron con la aplicación de la NEP y las tensiones a ellas asociadas, no recibieron el tratamiento político previsto por Lenin (1961), que suponía el desarrollo gradual de la cooperación en el campo, en la medida en que se alcanzara un mayor desarrollo en el país. Por el contrario, las contradicciones señaladas fueron enfrentadas con medidas políticas de coerción y represión injustificada, que caracterizaron el proceso de colectivización forzosa de la tierra realizado principalmente entre 1929 y 1933, basado en una polémica interpretación sobre la lucha de clases enarbolada en el partido dirigido ya entonces por J. Stalin.

⁵ Un resumen de las ideas de Bujarin puede verse en (Lewin, 1991).

⁶ También debe verse: Nicolai Bujarin, August Thalheimer y Evgueni Preobrazensky (1969).

Se produjo así –por medios coactivos y extraeconómicos– la captación de los recursos de acumulación, generados en mayor medida por la economía campesina para emprender la industrialización soviética.

En tanto que este desarrollo ocurría, no se brindó espacio para el esclarecimiento teórico de las relaciones monetario-mercantiles, limitándose la discusión a partir de los años 30 del siglo pasado al abordarse separadamente el empleo de las categorías mercantiles, según los principios del cálculo económico⁷.

El vacío conceptual que ello representó tendría importantes consecuencias para la construcción del socialismo en la URSS y en los países que emprendieron ese camino tiempo después.

No sería hasta años más tarde, una vez concluida la Segunda Guerra Mundial, que se convocó nuevamente a un debate científico del tema a partir de la necesidad de dar una respuesta coherente a un tema medular en la construcción del socialismo, exponiéndose las conclusiones de ese análisis por Stalin en su conocido trabajo de 1952 “Los problemas económicos del socialismo en la URSS”. En este documento se daba una explicación a la permanencia de las relaciones monetario-mercantiles en el socialismo a partir de la existencia de distintas formas de propiedad, en tanto que a la presencia de categorías mercantiles en el seno de la propiedad estatal se le atribuía un carácter formal y solo vinculado a los efectos del cálculo estadístico-contable.

Esta interpretación –que repetía los errores de los años 20– solo sería gradualmente superada en el transcurso de los debates que se efectuaron en el contexto de la reforma económica a implementar y que duraron en la URSS desde 1958 hasta 1965, precisamente en los momentos en que el Che debatía también estos cruciales temas en Cuba.

III

A mediados de los años 60 y en el ambiente de debates en torno a la reforma económica socialista que se discutía entonces, se elaboró una nueva explicación sobre la permanencia de las relaciones monetario-mercantiles en el socialismo.

Se planteaba entonces que a partir de la permanencia de la división social del trabajo, en medio de un insuficiente nivel de desarrollo de las fuerzas productivas, se presentaba un aislamiento económico relativo entre los productores, lo que aún en ausencia de la propiedad privada sobre los medios de producción, determinaba la imposibilidad de lograr

⁷ El cálculo económico suponía la cobertura de los gastos con los ingresos y la generación de un excedente; daba una independencia operativa mayor a la empresa y se apoyaba en la estimulación y la responsabilidad material de los productores así como en el control indirecto a través de mecanismos económico-financieros a los que se añadía el uso de los balances materiales de la economía nacional.

una expresión directa del carácter social del trabajo. Debido a estas circunstancias los productores debían confrontar –a través del mercado– la utilidad social del producto de su trabajo, que aparecía así como un trabajo indirectamente social.

El pensamiento del Che sobre este asunto no alcanzaba a reconocer completamente la base objetiva de existencia de las relaciones monetario-mercantiles en el socialismo, aunque no negaba su presencia, pero ciertamente la asociaba únicamente a los restos del capitalismo y a factores externos al señalar: “...consideramos la ley del valor como parcialmente existente, debido a los restos de la sociedad mercantil subsistentes, que se refleja también en el tipo de cambio que se efectúa entre el estado suministrador y el consumidor; creemos que, particularmente en una sociedad de comercio exterior muy desarrollado, como la nuestra, la ley del valor en escala internacional debe reconocerse como un hecho que rige las transacciones comerciales, aún dentro del campo socialista...” (Guevara, 2004).

Por otra parte, el Che era enfático al negar el uso consciente de la ley del valor en el socialismo cuando expresaba: “Negamos la posibilidad de uso consciente de la ley del valor, basado en la no existencia de un mercado libre que exprese automáticamente la contradicción entre producción y consumidores; negamos la existencia de la categoría mercancía en la relación entre las empresas estatales y consideramos todos los establecimientos como parte de una única gran empresa que el Estado (aunque no sucede todavía así en nuestro país)” (Guevara, 2004).

Con relación a estas ideas, en torno a un tema que concentra –aún hoy– fuertes polémicas y debates, es preciso examinar objetivamente en qué contexto se produjo el análisis del Che, hasta donde llegó su aporte teórico y cuál es el valor de sus enseñanzas en el presente.

En primer lugar, él no tuvo la posibilidad de dedicar todo el tiempo que hubiera requerido la profundización en los complejos temas de la Economía Política en la construcción del socialismo, pues los pudo analizar solo durante un breve período de tiempo, en medio de las responsabilidades que asumió como dirigente revolucionario de aquellos años en Cuba. Al respecto, María del Carmen Ariet –destacada socióloga cubana– citaba una esclarecedora opinión del Che: “...nos ha faltado la práctica, los conceptos a veces son un poco teóricos, falta el punto de conocimiento real del problema que se va a abordar (...) no todo es como dicen los libros, los libros no pueden representar la realidad de Cuba, muchos de ellos son escritos para otros medios o como sistema general de dar conocimientos...” (Guevara, 2006).

En segundo lugar, tampoco es posible ignorar que en esa época no había concluido la larga discusión sobre la existencia de las relaciones monetario-mercantiles en el socialismo. Durante decenios se había tratado de explicar las mismas a partir de las diferentes formas de

propiedad que existían en la transición del capitalismo al socialismo, pero no en el seno de la propiedad estatal, atribuyéndoles en –ese contexto– solo un carácter formal, carente de contenido real. Esta interpretación, a partir de las diferencias entre las diferentes formas de la propiedad, estaba presente en los trabajos del Che.

En tercer lugar, a pesar de la existencia de algunos criterios que tienden a tratar superficialmente las ideas del Che, este nunca ignoró la presencia de la ley de valor en la transición al socialismo a la que calificó –correctamente– como “parcialmente existente”.

Finalmente, para enfrentar la presencia de categorías heredadas del desarrollo capitalista anterior, el Che propugnaba una política que acelerara su eliminación al señalar: “La tendencia debe ser, en nuestro concepto, a liquidar lo más vigorosamente posible las categorías antiguas entre las que incluye el mercado, el dinero y por tanto, la palanca de interés material, por mejor decir, las condiciones que provocan la existencia de las mismas” (Guevara, 2006).

Pero el Che no planteaba liquidar estas categorías mediante prohibiciones administrativas, sino que partía de forjar una conciencia socialista en los hombres para impulsar el desarrollo de las fuerzas productivas y la propiedad social. Sobre esto destacaba: “...nosotros afirmamos que en un tiempo relativamente corto el desarrollo de la conciencia hace más por el desarrollo de la producción que el estímulo material y lo hacemos basados en la proyección general del desarrollo de la sociedad para entrar al comunismo, lo que presupone que el trabajo deje de ser una penosa necesidad para convertirse en un agradable imperativo.” Y más adelante planteaba, reflejando la seriedad de su análisis: “Cargada de subjetivismo, la afirmación requiere la sanción de la experiencia y en eso estamos; si, en el curso de ella, se demostrara que es un freno peligroso para el desarrollo de las fuerzas productivas, habrá que tomar la determinación de cortar por lo sano y volver a los caminos transitados; hasta ahora no ha ocurrido así...” (Guevara, 2004).

En el contexto de la acción consciente del hombre, la ley del valor y sus contradicciones, el Che definía certeramente la planificación centralizada al expresar: “La ley del valor y el plan son dos términos ligados por una contradicción y su solución; podemos, pues, decir, que la planificación centralizada es el modo de ser de la sociedad socialista, su categoría definitoria y el punto en que la conciencia del hombre alcanza, por fin, a sintetizar y dirigir la economía hacia su meta, la plena liberación del ser humano en el marco de la sociedad comunista.” (Guevara, 2004).

Las tesis del Che se estructurarían en el sistema de dirección concebido por él como el Sistema de Financiamiento Presupuestario (SFP) en el que se sintetizaban sus tesis y criterios más avanzados a partir de su interpretación de las relaciones monetario-mercantiles, el mercado y la ley del valor, incluyendo el tratamiento al estímulo moral y material del

trabajador, las normas laborales, el salario y los precios, a lo que se unía el carácter educativo de la emulación y el trabajo voluntario como elementos –todos– coadyuvantes de la formación del hombre nuevo como factor determinante de una gestión económica más eficiente en el socialismo.

Las ideas del Che se anticipaban al futuro y apuntaban a acelerar la formación de una nueva conciencia social propia de la sociedad comunista. Esta parecía una tarea lograda en un plazo de tiempo relativamente breve en medio de la efervescencia revolucionaria de los años 60 en nuestro país.

Sin embargo, las condiciones que se requerían para la implementación del SPF no se lograron con la rapidez requerida y tampoco se alcanzaron los efectos previstos para un mayor crecimiento de las fuerzas productivas, lo que determinó –objetivamente– la permanencia de las relaciones monetario-mercantiles en nuestra realidad económica de entonces y posteriormente.

A ello se unieron errores de idealismo que fueron en sentido contrario a las ideas organizativas y principios de gestión económica propugnados por el Che.

En efecto, años después el Comandante en Jefe analizaría esta situación de finales de los años 60 en el I Congreso del PCC, al señalar: “Interpretando idealistamente el marxismo y apartándonos de la práctica consagrada por la experiencia de los demás países socialistas, quisimos establecer nuestros propios métodos. En consecuencia se estableció una forma de dirección que se apartaba tanto del cálculo económico, que era generalmente aplicado en los países socialistas, como del sistema de financiamiento presupuestario que había comenzado a ensayarse en Cuba, acompañada por un nuevo sistema de registro económico, que fue precedido por la erradicación de las formas mercantiles y la supresión de los cobros y pagos entre las unidades del sector estatal. A algunos de nosotros eso nos parecía demasiado capitalista, pues no entendíamos bien la necesidad de la permanencia de las formas de relaciones mercantiles entre las empresas del Estado. De facto fue suprimido el presupuesto estatal, quedando sustituido por una asignación de recursos monetarios para el pago de salarios y las relaciones de crédito y compraventa con el sector privado”.

No obstante, las ideas del Che en esencia fueron retomadas por la visión estratégica de Fidel cuando también en ese mismo evento de 1975 señalaba: “...ningún sistema en el socialismo puede sustituir la política, la ideología, la conciencia de la gente; porque los factores que determinan la eficiencia en la economía capitalista son otros que no pueden existir de ninguna manera en el socialismo; y sigue siendo un factor fundamental y decisivo el aspecto político, el aspecto ideológico y el aspecto moral.” (Castro, 1975).

IV

Uno de los elementos sobre los que más se especuló por los enemigos de la Revolución es el referido a las ideas económicas del Che y sus supuestas divergencias con el Comandante en Jefe en ese campo.

Se ha pretendido argumentar en tal sentido la no aplicación del SFP diseñado por el Che en la política económica desarrollada por Cuba, al tiempo que se han tratado de contraponer medidas impuestas por la coyuntura de los últimos años y que implicaban la necesidad de retrocesos parciales, como una muestra de diferencias esenciales entre el Guerrillero Heroico y el Comandante en Jefe.

Se trata así de descalificar las tesis económicas del Che y su visión sobre la construcción del socialismo. Pero esos empeños han ignorado los hechos y la historia económica de Cuba en los últimos 50 años.

En efecto, durante los primeros años de la Revolución transcurrió una etapa de búsquedas para conformar el modelo que debía caracterizar la economía de la transición al socialismo en nuestro país, lo que se materializó en dos experiencias. Por un lado, se aplicaron los principios del cálculo económico en varios organismos cubanos, entre ellos, el Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA), el Ministerio de Comercio Exterior (MINCEX) y el Banco Nacional de Cuba. Por otro lado, el Che fundamentó la pertinencia de crear un sistema que se correspondiera con la realidad cubana partiendo de las mejores técnicas desarrolladas por los países más desarrollados, pero que tuviera como objetivo central la integración de los factores económicos, políticos y sociales para la construcción del socialismo en Cuba. Con ese fin creó el SFP, el que se aplicaría en el Ministerio de Industrias y en el Ministerio de Hacienda de nuestro país en la primera mitad de los años 60.

Como se ha expuesto en este trabajo, el SFP fue un sistema que se asomaba a lo que debía ser la sociedad del futuro, pero, al mismo tiempo, en su diseño y aplicación gradual se realizaba un análisis crítico de las experiencias desarrolladas en otros países socialistas. Y este sería un elemento clave, pues se afirmaba lo que debía hacerse, pero también se identificaban los caminos trillados que no se debían recorrer.

Esa visión era plenamente compartida por Fidel, lo que se expresó claramente en el discurso del 1º de mayo de 1966 al plantearse: “Nosotros vamos desarrollando nuestras ideas. Entendemos que las ideas marxistas-leninistas requieren un incesante desarrollo; entendemos que un cierto estancamiento se ha producido en ese campo y vemos incluso que a veces se aceptan universalmente, fórmulas que en nuestra opinión se pueden apartar de la esencia del marxismo-leninismo”. La opinión del Che fue críticamente más explícita en esos años al plantear sobre el alejamiento a los propósitos del marxismo-leninismo: “Nuestra tesis es que los cambios producidos a raíz de la Nueva Política Económica (NEP) han calado tan hondo en la vida de la

URSS que han marcado con su signo toda esta etapa. Y sus resultados son desalentadores; la superestructura capitalista fue influenciando cada vez en forma más marcada las relaciones de producción y los conflictos provocados por la hibridación que significó la NEP se están resolviendo hoy a favor de la superestructura; se está regresando al capitalismo” (Guevara, 2006).

Lamentablemente, la historia posterior le daría la razón.

Sobre esto se ha señalado; “...lo que interesa hoy del SFP, no es tanto el instrumental de aplicación, sino su mérito de creatividad ante la diáfana comprensión de que las cosas no marchaban como debían en el que se suponía que era el corazón del socialismo mundial” (Alonso, 2017).

Otros muchos planteamientos críticos sobre el llamado socialismo real serían expresados por el Comandante en Jefe Fidel Castro, pero se destacan varios por su identidad expresa con las ideas del Che sobre la economía y la política en construcción del socialismo⁸.

Entre ellos vale la pena mencionar lo que se recogió en el Informe Central del I Congreso del PCC en 1975, sobre el sistema de dirección de la economía con relación a la primacía de la política en el socialismo y que se señaló anteriormente en este trabajo.

Posteriormente, en el discurso del 4 de abril de 1982, Fidel hablaría sobre las contradicciones que se generan en la economía y la necesidad de no comprometer nuestros objetivos políticos: “... nosotros hemos tenido que adoptar determinadas medidas, porque nos la impone la necesidad y nos la impone la realidad. (...) Esa es una realidad y la Revolución en la rectificación de sus errores de idealismo, abordó valientemente y adoptó las medidas pertinentes; pero se producen contradicciones. Y tenemos que evitar que las fórmulas socialistas comprometan la conciencia comunista, nuestros más hermosos objetivos, nuestras aspiraciones, nuestros sueños comunistas; tenemos que evitar que el descuido ideológico y la no comprensión de estas verdades hipotequen la meta de formar un hombre comunista” (Castro, 1982).

Un momento especialmente significativo para reafirmar la vigencia de las ideas económicas del Che por parte del Comandante en Jefe, fue el discurso del 8 de octubre de 1987, cuando resumió “...en esencia, ¡en esencia!, el Che era radicalmente opuesto a utilizar y desarrollar las leyes y las categorías económicas del capitalismo en la construcción del socialismo; y planteaba algo en que hemos insistido muchas veces, que la construcción del socialismo y del comunismo no es solo una cuestión

⁸ Una magnífica exposición abarcadora y sistemática de las ideas económicas del Che se encuentra en el libro de Carlos Tablada “El pensamiento económico del Che”, Editorial de Ciencias Sociales, La Habana, 2017.

de producir riquezas y distribuir riquezas, sino es también una cuestión de educación y de conciencia” (Castro, 1987).

Durante los duros años del Período especial el Comandante en Jefe subrayaría en varias ocasiones la temporalidad de muchas medidas que se adoptaron para asegurar la sobrevivencia del país, pero preservando siempre los avances políticos y sociales alcanzados hasta entonces. De este modo, en el discurso del 6 de agosto de 1995 Fidel expresaría: “Hemos dicho que estamos introduciendo elementos de capitalismo en nuestro sistema, en nuestra economía, eso es real; hemos hablado, incluso, de consecuencias que observamos del empleo de esos mecanismos. Sí, lo estamos haciendo (...) Ninguna de estas cosas que nos desagradaban dejaban de desagradar al pueblo, muy sensible, ultrasensible a cualquier desigualdad, a cualquier privilegio, porque en esas ideas lo educó la Revolución; pero también lo educó en la idea de que hay que salvar la patria, hay que salvar la Revolución, hay que salvar las conquistas del socialismo, hay que conservar la independencia y hay que mantener nuestro derecho al futuro”.

Al respecto se ha señalado justamente que “Che nos recuerda que en determinados momentos de la historia la relación de fuerzas no nos es favorable. En esos casos no nos queda más remedio que retroceder, momentáneamente, para tomar fuerzas y volver a empujar. Esos retrocesos no son estratégicos sino tácticos, no constituyen un camino a largo plazo sino un conjunto de medidas que se toman para responder a una coyuntura determinada, teniendo en el centro del análisis la relación de fuerzas” (Kohan, 2004).

Un elemento que muestra la sistematicidad del enfoque de Fidel –en el contexto de la Batalla de Ideas- sobre cómo dirigir un proceso de desarrollo en Cuba y que se aproxima en muchos aspectos a las ideas del Che, se encuentra en su discurso del 5 de diciembre del 2004 en el que el Comandante en Jefe resumiría: “Se han puesto en práctica revolucionarios conceptos que barren con el formalismo y el conformismo y aceleran los procesos de transformaciones necesarias para el futuro del país.

“Entre ellos están algunos tomados de los propios apuntes de los cuadros de la Juventud y de otros participantes en nuestras reuniones:

- Ningún joven debe quedar abandonado y ningún ciudadano depender de su suerte.
- No hay problema sin solución, de lo que se trata es de encontrar alternativas.
- La labor de coordinación que se ejecuta debe contar con el estudio constante para la toma de decisiones, información actualizada que tome en cuenta con toda precisión los detalles; meditar y pensar bien cada acción, actuar con rapidez y no perder nunca un minuto.

- Encontrar nuevos métodos y mecanismos de coordinación para que todos los organismos y entidades participen bajo el concepto de que la prioridad está en los intereses del país por encima de contradicciones burocráticas, ansias protagónicas y celos institucionales.
- Lograr una alta implicación y compromiso de los cuadros y trabajadores que participan en cada uno de los programas.
- Aplicar la crítica y la reflexión oportunas.
- Cada idea nos conduce siempre a otra nueva y ésta a otras y otras. Una idea nueva, por buena que parezca, debe ser sometida a pruebas y experimentos serios en condiciones reales.
- La discreción y compartimentación son principios básicos en la labor de conducción y coordinación de los programas. Sólo se divulgarán éstos cuando ya sean realidades; evitaremos así promesas que puedan no cumplirse o promesas cumplidas que luego se descuidan, olvidan y abandonan.
- Las empresas que participan no deben tener ninguna ganancia ni tampoco pérdidas. Las obras se deberán ejecutar de manera rápida, al costo, con calidad y uso óptimo de los recursos.
- Se garantizará el mantenimiento de los equipos y de las instalaciones puestos a disposición de los programas. Todo debe estar siempre como el primer día” (Castro, 2004).

Por último, una muestra más del espíritu crítico y autocrítico de Fidel – que rememora las posiciones y la ética del Che-, con relación a la construcción del socialismo, se encuentra en el discurso del 17 de noviembre del 2005, que fue ante todo, un llamamiento excepcional a la reflexión sobre las complejidades de la construcción del socialismo, la necesidad inacabable de estudiar y reflexionar constantemente y un alerta sobre el precio que tendría cometer errores estratégicos por la Revolución.

En sus palabras el Comandante en Jefe declarararía: “Una conclusión que he sacado al cabo de muchos años: entre los muchos errores que hemos cometido todos, el más importante error era creer que alguien sabía de socialismo, o que alguien sabía de cómo se construye el socialismo (...) Este país puede autodestruirse por sí mismo; esta Revolución puede destruirse, los que no pueden destruirla hoy son ellos; nosotros sí, nosotros podemos destruirla, y sería culpa nuestra” (Castro, 2005).

V

El pensamiento económico del Che –más allá de los aspectos coyunturales presentes en los años 60– reviste actualmente una gran actualidad, ya que se trata de una exposición de principios que se insertan en los conceptos fundamentales en que debe basarse la construcción del socialismo en la sociedad cubana.

Su identidad con las ideas esenciales de Fidel ratifica la unidad del pensamiento revolucionario cubano y el valor de sus enseñanzas.

Las tesis del Che apuntaron al futuro y al desarrollo de una sociedad más justa y –a su vez– próspera y sostenible. Ese futuro es el presente de hoy día. El análisis profundo de sus ideas nos permite orientarnos en el examen de nuestra realidad actual y se inscriben nuevamente en la visión del porvenir por el que debemos continuar la lucha que él emprendió junto a Fidel.

Bibliografía

- Alonso, Aurelio 2017. “Del debate de ayer al debate de mañana” prólogo al libro de Carlos Tablada El pensamiento económico del Che, Editorial de Ciencias Sociales, La Habana 2017, p. 13.
- Bujarin, Nicolai; Thalheimer August y Preobrazensky Evgueni 1969. “La polémica acerca de la industrialización en la URSS”, Editorial de Ciencias Sociales, La Habana, tomo 2.
- Castro, Fidel 1975. “Informe del Comité Central del PCC al Primer Congreso”, en www.pcc.cu
- Castro, Fidel 4 de abril 1982. “Discurso pronunciado en la clausura del IV Congreso de la UJC”, en www.discursos.cu
- Castro, Fidel 1987. “Discurso pronunciado en el acto por el XX aniversario de la caída en combate del Che”, en www.discursos.cu
- Castro, Fidel 6 de agosto 1995. Discurso pronunciado en la Clausura del Festival Juvenil Internacional Cuba Vive, en www.discursos.cu
- Castro, Fidel 1 de mayo 1996. “Discurso pronunciado en la conmemoración del primero de mayo”, en www.discursos.cu
- Castro, Fidel, 5 de diciembre 2004. “Discurso de clausura del VIII Congreso de la UJC”, en www.discursos.cu
- Castro, Fidel, 17 de noviembre 2005 “Discurso pronunciado en el acto por el aniversario 60 de su ingreso a la universidad, efectuado en el Aula Magna de la Universidad de La Habana, en www.discursos.cu
- Engels, Federico 1960. Anti-Dühring, Ediciones Pueblos Unidos, Montevideo.
- Farber, Samuel 2021. “Lecciones a cien años de la Nueva Política Económica en Rusia para Cuba”, en www.jovencuba.com
- Guevara, Ernesto 2004. “Sobre el Sistema Presupuestario de Financiamiento” publicado originalmente en febrero de 1964, en Guevara, Ernesto Che 2004 “El Gran Debate sobre la economía en Cuba 1963-1964” Editorial de Ciencias Sociales, La Habana.
- Guevara, Ernesto Che 2006. “Apuntes críticos a la Economía Política” Editorial de Ciencias Sociales, La Habana.

- Lenin, V. I. 1961. "Acerca de la significación del oro ahora y después de la victoria completa del socialismo", en Obras Escogidas en Tres Tomos, Editora Política, Moscú.
- Lenin, V. I. 1961. "Sobre la cooperación", Obras Escogidas en Tres tomos, Editora Política, Moscú, tomo 3.
- Lenin, V. I. 1961. Palabras en el X Congreso del PC(b) de Rusia, en Obras Escogidas en Tres Tomos, Editora Política, Moscú.
- Lewin, Moshe 1991. "Stalinism and the Seeds of Soviet Reform" Pluto Press and M. E. Sharp, London and New York.
- Preobrazensky, E. 1968. "La Nueva Económica", Editorial Polémica, La Habana.
- Rodríguez, José Luis 2016. "El derrumbe del socialismo en Europa" Editorial de Ciencias Sociales, La Habana.
- Tablada, Carlos 2017. "El pensamiento económico del Che", Editorial de Ciencias Sociales, La Habana.
- Valdés, Mario 2021. "Cuba; NEP versus Comunismo de Guerra", en www.jovencuba.com y de

2

Los documentos programáticos del Partido Comunista de Cuba como fuente para la teorización filosófico-política acerca de la construcción socialista del poder político popular

Ms.C. Celia María González Celeiro
Profesora de la Escuela Provincial del Partido de La Habana:
“Capitán Orlando 'Olo' Pantoja”

“...el problema fundamental de una revolución es, indudablemente, el problema del poder...”.
(Lenin)

Resumen

Al considerar el papel del Partido Comunista de Cuba en el proceso de construcción del nuevo poder político durante la transición al socialismo, resulta pertinente aprovechar, como fuente de conocimiento empírico, las formulaciones contenidas en sus documentos programáticos. La sistematización filosófico-política de esos planteos políticos, contribuye a develar críticamente, a manera de pautas de idealidad, la unidad conceptual integrativa de los aspectos en ellos contenidos sobre el tema de interés. El presente trabajo fundamenta el valor de la referida fuente empírica a los efectos expuestos, así como los sentidos de las búsquedas que resultan pertinentes en relación a la necesidad cognitiva planteada. Para la realización de las formulaciones referidas a proyecciones y valoraciones críticas acerca de la construcción socialista del poder político popular contenidas en los documentos de carácter programáticos del PCC y para su articulación filosófica se utilizaron métodos teóricos y empíricos, entre ellos: analítico, sintético, histórico-lógico, lógico-deductivo y elevación de lo abstracto a lo concreto.

Palabras clave: Construcción socialista del poder político popular, actividad práctica general de dirección política de la sociedad en transición socialista, documentos programáticos del Partido Comunista de Cuba, perspectiva filosófico-política.

Abstract

When considering the role of the Communist Party of Cuba in the process of building the new political power during the transition to socialism, it is pertinent to take advantage of the formulations contained in its programmatic documents as a source of empirical knowledge. The

political philosophical systematization of these political proposals, contribute to critically reveal, as guidelines of ideality, the integrative conceptual unit of the aspects contained in them on the subject of interest. The present work supports the value of the aforementioned empirical source for the exposed effects, as well as the searches that are pertinent in relation to the proposed cognitive need. For valuation of the formulations referring to projections and critical evaluations about the construction of popular political power contained in the programmatic documents of the PCC and for their philosophical articulation, the following methods were used: analytical, synthetic, historical-logical and deductive.

Keywords: Socialist construction of popular political power, general practical activity of the political leadership of society in socialist transition, programmatic documents of the Communist Party of Cuba, philosophical-political perspective

A la política revolucionaria le resulta imposible abstraerse de las circunstancias histórico-concretas. Hacerlo significa decretar su imposibilidad misma. Sin embargo, la necesidad transformadora de responder al cómo actuar resulta inseparable no solo del análisis del camino recorrido, sino también de su permanente nexo con la previsión de hacia dónde se procura avanzar. Es decir, a la política revolucionaria le es significativo estimar cuáles son los desarrollos deseables, no solo en cuanto a la solución de las problemáticas específicas presentes, sino en torno a cómo lograr esas soluciones en el sentido programático que el ideal de sociedad está subrayando, cuya concreción histórica depende de la posibilidad objetiva, en modo alguno desvinculada del pasado histórico.

La propia crítica al estado de cosas existentes puede ser constructiva en la medida que sea propositiva desde una perspectiva histórica; exigencia que empuja a mirar hacia un horizonte de diálogo entre la necesidad y la posibilidad política de realización histórico-concreta de la nueva sociedad. En consecuencia, avistar lo que debe ser es consustancial al esfuerzo de construcción de una sociedad diferente y, en su marco, a lo relacionado con la construcción del nuevo poder político. Es ese el sentido filosófico político que sirve de premisa a las consideraciones que continúan.

El poder político popular aparece como posibilidad tras su toma, pero es menester construirlo. Empeño que constituye, en su esencia clasista, el proceso regulado conscientemente de desarrollo de la condición del pueblo como sujeto político colectivo masivo de poder¹, a partir de asegurar su unidad, organización y capacidad ideológica, ética, cultural, económicamente sustentadas. Condiciones que lo sitúan en capacidad

¹ Sobre el entendimiento del pueblo como sujeto colectivo masivo del poder se puede consultar: Camilo Rodríguez Noriega. Prefacio al estudio de la comprensión fidelista de pueblo como sujeto fundamental de la Revolución Cubana. En: Revista "Marx Ahora", no.41/2016, pp. 118-135.

de atraer a la órbita de sus intereses políticos la actividad diversa del conjunto de la sociedad, desplegando una particular dialéctica entre relaciones políticas de dominación y de dirección (cooperación, complementación, coherencia, cohesión y solidaridad políticas), cuya resultante favorezca tendencialmente a estas últimas.

Al comportamiento cultural-político congruente con este asunto, se le plantea como imperativo evitar cualquier dicotomía entre el valor del saber teórico y el práctico, a partir de considerar la propia experiencia práctica como fuente de conocimiento teórico necesario a la pautabilidad política de la continuidad del proceso de interés.

Inscrito en esa traza cultural, el presente trabajo se propone valorar, desde una perspectiva filosófico-política, de base marxista y leninista² la importancia de los documentos de carácter programático del Partido Comunista de Cuba (PCC) como fuente empírica para la teorización acerca de la construcción del poder político popular en la transición cubana al socialismo. En consecuencia, aquí no encontrará el lector el resultado teórico de ese estudio sino la valoración fundamentada del significado cognitivo-filosófico de los referidos documentos, a los fines de producir nuevo saber relacionado con la temática de interés.

La importancia científico-social de este empeño se deriva de su actualidad política en tanto se realiza en un contexto socio-político demandado de elevar la calidad de los procesos de dirección de la sociedad en general y de un ejercicio eficaz de gobierno en particular, según se ha reconocido en los documentos aprobados en el VII y VIII Congreso del Partido Comunista de Cuba. Empeño que requiere del perfeccionamiento y fortalecimiento de las instituciones estatales, de sus sistemas democrático, jurídico y de dirección económica y social, en articulación con todos los espacios organizados de participación social y política.

El enfoque filosófico-político del tema de interés debe considerar su ubicación en un contexto de transición revolucionaria pautada por rasgos tales como: a) el aparato institucional coercitivo sobrevive como instrumento de dominación en manos del proletariado; b) la esfera política adquiere preeminencia como principio de transformación social y económica: el Estado debe expresar la voluntad política proletaria y asegurar el necesario despliegue de nuevas fuerzas productivas, congruentes con las relaciones de producción reorganizadas; c) las medidas políticas relativas a la propiedad son suprimidas a fin de encaminarse a la disolución de las clases sociales; y d) la esfera política se atribuye el estatuto de agente de disolución de su propia no libertad:

² Se asume aquí las consideraciones de Atilio Borón (2011:4-15) en la Introducción "El marxismo y la filosofía política" al libro Teoría y Filosofía política, la tradición clásica y las nuevas fronteras. En <http://www.scribd.com/people/view/3502992-jorge>. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).

el Estado debe negarse a sí mismo suprimiendo las condiciones de su propia existencia (Pérez, 2017: 112).

En lo concerniente a la construcción del nuevo poder político tales rasgos conforman la necesidad de un movimiento socio-histórico hacia el predominio de la actividad práctica general de dirección política de la sociedad por el pueblo, entendida como: "...el modo político socialmente condicionado de asegurar, de manera sostenida, jerarquizada e institucionalizada, procesos de cooperación, complementación, coherencia, cohesión y solidaridad políticas en –y para– el ejercicio de poder popular, activado por el intercambio procesal de roles y jerarquías entre dirigentes y dirigidos a lo interno de los diversos espacios políticos y entre ellos, en la proyección, coordinación, regulación, educación, valoración e impulso –con carácter histórico-concreto– de la autodeterminación democrática y de la gestión popular colectiva masiva, en cada ámbito público pertinente, de los propósitos políticos enmarcados en la función social del ejercicio de poder durante la transición al socialismo (Rodríguez, 2020).

Se trata de un devenir necesario en términos de sostener y desarrollar la legitimidad política del proceso, por cuanto la transición revolucionaria está marcada por la imposibilidad de eternizar relaciones de dominación de una parte de la sociedad sobre otra, lo que resulta incongruente con la condición del pueblo, en su carácter de mayoría política pluriclasista. Lo procedente es la ampliación de la base social del poder de forma creciente (Limia 2018: 17). Cuestión que solo puede ocurrir como compleja construcción socio-política. Al frente de ese proceso, y como garante suyo, se encuentra en Cuba, el Partido Comunista. En la medida que la referida actividad marca la tendencia del proceso de construcción del poder político popular este conforma su carácter socialista efectivo.

Razones acerca del valor de los documentos programáticos del Partido Comunista de Cuba como fuente para la teorización filosófico-política.

Como resultado de un proceso histórico complejo y necesario, el Partido Comunista de Cuba emergió como el instrumento político encargado de conducir, en las condiciones históricas sostenidas, la transición al socialismo, entendida en el sentido de viabilizar, como proceso, la emancipación comunista de la sociedad desde las posibilidades históricas reales.

En su carácter de fuerza política dirigente superior de la sociedad y del Estado, según definición del artículo quinto de la Constitución de la República (2019), le corresponde al PCC promover y asegurar la articulación política de todos los ámbitos de la vida nacional. Lo hace desde el plano crítico-propositivo que emana de afirmar su actividad en el compromiso esencial con el sentido fidelista de Revolución, a partir de interpretarse, primero a sí mismo, como parte del cambio histórico que

procura y hacer de garante de la construcción del pueblo como sujeto de poder.

Su posibilidad para realizar esa función radica en la especificidad clasista popular del proyecto revolucionario, que cambia el sentido tradicional de la política, de su sujeto y, con ello, de la noción y misión del Partido político dirigente. Sobre el sustento de la capacidad del PCC para asumir esa misión, Raúl Castro precisa: "...el poder del Partido descansa directamente en su autoridad moral; en la claridad con que expresa los intereses y aspiraciones (...) del pueblo; en la conciencia que les imbuye de sus deberes revolucionarios, económicos y sociales y, (...) en la confianza que las masas ponen en él. De aquí que su acción se base, (...) en el convencimiento político e ideológico" (Castro, 1988).

A esos fines, la especificidad de su actividad de dirección política se tramita mediante la generación de relaciones políticas a lo interno del sistema político y de este con el conjunto de la sociedad. Empeño asentado en la gestión permanente de la voluntad colectiva nacional para concebir y enrumbar los esfuerzos de construcción de la nueva sociedad en lo históricamente posible.

Entre las vías que a esos fines emplea se encuentran: el examen sistémico y sistemático de las situaciones histórico-concretas, las valoraciones acerca de las factibilidades políticas que portan para la realización del encargo estratégico que acoge y el trazado de las pautas políticas generales que propone al Estado y la sociedad en su conjunto. Tales consideraciones toman cuerpo en los documentos políticos de la organización aprobados en sus congresos. Documentos, que como expresara Ortega López, son portadores de valor teórico-filosófico y práctico-metodológico, en ellos, el análisis de la dialéctica de lo objetivo y lo subjetivo se realiza tomando como idea central la actividad práctica, transformadora de la realidad, por constituir la fuente principal en la que se expresa la interrelación dialéctica de ambos factores. El Partido cuando en sus documentos (...) plantea las tesis fundamentales, los objetivos y tareas que deben guiar la actividad del pueblo, lo realiza mediante un estudio (...) pormenorizado de la situación real existente. (...) Donde la política trazada, es ante todo un programa de acción en correspondencia con las leyes del desarrollo social y su expresión concreta en la construcción del socialismo... lo cual, permite no sólo vislumbrar el futuro, sino además planificar científicamente el desarrollo del mismo y determinar los plazos adecuados para la realización de las transformaciones sociales más importantes (Ortega, 1990).

La actividad teórico-ideológica del PCC, se caracteriza por su gran profundidad, sistematicidad e intensidad de soluciones creadoras ante las nuevas problemáticas presentadas en el transcurso del desarrollo de la Revolución Cubana; y los documentos programáticos aprobados en sus congresos son la sedimentación, la expresión de su constante actividad colectiva por el desarrollo creador de la teoría y la práctica del proceso de construcción socialista.

Son documentos de uso de todo el pueblo, por su contenido teórico a partir de la amplitud y la universalidad de las cuestiones analizadas y radio de acción que abarca su contenido en los diferentes sistemas y estructuras organizativas de la sociedad.

Es el sistema político cubano, escenario fundamental de encuentros políticos entre el Estado y la sociedad civil, marco importante de la implementación práctica de las decisiones partidistas contenidas en esos documentos, una vez satisfechos los requerimientos políticos y jurídicos constitucionales y legales establecidos al respecto. Es ese el espacio en el que el PCC debe garantizar el proceso de conformación de la actividad práctica general de dirección política de la sociedad por el pueblo.

En ese empeño le corresponde impulsar la educación política, económica, ética, ideológica y cultural de esas mayorías sociales –y de los cuadros en particular– dada la obligada naturaleza consciente de la construcción socialista y la necesidad de articular, desde la permanente interacción entre dirigentes y dirigidos, la evaluación político-cultural de la realidad histórico-concreta, como premisa de pertinencia clasista para su afianzamiento o transformación, desde la proyección política que consienten. Cuestión políticamente inseparable del afianzamiento de la democracia participativa, directa y representativa, asentada en su permanente vinculación con las masas, desde la premisa de preservación y mantenimiento de la unidad socio-política.

En el orden práctico se trata de un proceso complejo e históricamente escabroso, que de continuo debe ser reflexionado críticamente y re-proyectado, conforme al movimiento histórico-concreto de la sociedad. Los documentos del PCC ofrecen testimonio histórico de ese esfuerzo político.

Esos documentos son diversos y poseen funciones diferentes, según su alcance regulador. Dentro de ellos, los de carácter programático son aquellos que contienen un trazado proyectivo y valorativo, de alcance estratégico acerca de la actividad política de repercusión nacional, en y para el período correspondiente. Desde la premisa de voluntariedad política acogida, son estimados por el Estado y las organizaciones sociales y de masas en los trazados de su actividad relacionada con la solución de las necesidades enmarcadas en sus competencias funcionales, en aras de ofrecer la continuidad posible a la construcción socialista en las condiciones históricas existentes.

En el anexo 1, se relacionan los documentos de carácter programático aprobados en el período comprendido entre el Primer y Octavo Congresos del PCC (1975 – 2021). Se incluye la Primera Conferencia Nacional.

El alcance programático de dichos documentos se gestiona, en primer término, a instancia de los órganos de dirección superiores del PCC, sobre la base de un nivel de sistematización política de la experiencia práctica a partir de diferentes fuentes de información, incluyendo, no pocas veces, el resultado del análisis democrático por el pueblo. A ese fin, se apoyan en instrumentos teóricos para la interpretación de la realidad y en determinados enfoques científicos sociales de la historia transcurrida y de la situación vigente, en relación a lo cual se combinan respuestas reactivas (que se orientan a conservar lo socialista logrado sobre bases de independencia y soberanías nacionales) y las proactivas (destinadas a desarrollar lo socialista posible como cualidad de la sociedad nacional).

Tales documentos tienen la función de orientar las líneas estratégicas que indican las diferentes políticas y los arquetipos generales de comportamientos y relacionamientos políticos para asumir las necesidades corrientes de la vida nacional, considerando el contexto internacional, y encauzar la construcción del socialismo históricamente posible.

Por la misión política del PCC, al atesorar tan rica información, dichos documentos se constituyen en fuente para comprender e interpretar las bases raigales de las relaciones de poder político desplegadas por más de 60 años de transición socialista, así como las premisas valorativas que han contribuido -y contribuyen- a gestar la perspectiva de su devenir histórico.

Por tal razón, constituyen un reservorio de conocimientos emanados de la práctica política revolucionaria, requerido de su aprehensión teórica como condición de la apropiación política crítica de la experiencia acumulada y de la pautabilidad de su continuidad en aras de proveer un enfoque general de valor proyectivo.

En el marco de ese conocimiento se encuentran las formulaciones políticas relacionadas con la construcción socialista del poder político popular. Se entiende por tal el conjunto de pautas, explícitas o implícitas, que se orientan a asegurar la finalidad estratégica del ejercicio del poder y la reproducción de su naturaleza clasista popular y, por tanto, a la acumulación jerárquica de los valores y relaciones políticas que estructuran la actividad práctica general de dirección política de la sociedad por el pueblo. Tales formulaciones portan un valor específico de alta utilidad para la continuidad de la Revolución, al ser testimonio proyectivo del modo político acontecido en la producción de la experiencia de construcción socialista cubana. Condicionan, por tanto, su propia crítica propositiva para la continuidad.

Al ser así, la asimilación filosófica política de la experiencia registrada en esos documentos puede ser gestionada desde el propósito de dilucidar

determinadas pautas de idealidad (Ayús et al 2005)³, asociadas a la actividad práctica general de dirección política de la sociedad en transición socialista por el pueblo y con capacidad para trascender la estrategia trazada en cada una de las etapas histórico-concretas.

Dichas pautas integran y sintetizan los aspectos práctico-valorativos y teórico-cognoscitivos que deben cualificar las relaciones y comportamientos políticos que dinamizan al conjunto de la actividad de dirección política de la sociedad, con arreglo a los propósitos políticos de construcción socialista, a tono con determinadas circunstancias histórico-concretas.

La aprehensión teórica del conocimiento empírico de los documentos programáticos mediante las referidas pautas de idealidad permite conformar una unidad conceptual integrativa sobre el tema de interés. Ellas pueden trascender, a la vez, como matrices conceptuales en la estructuración de las subjetividades políticas y la identificación de nodos referenciales para la construcción, con el auxilio de otras ciencias sociales, de modos de diagnosticar y evaluar situaciones, así como pronosticar posibles efectos e impactos de dinámicas políticas en curso. En consecuencia, contribuyen a perfilar visiones políticas con enfoques de totalidad sociopolítica que contribuyan a integrar propuestas de métodos, medios y mecanismos para elevar el perfeccionamiento y efectividad del ejercicio de poder político popular en Cuba, único marco posible de su continua construcción.

Alcances de una perspectiva filosófico- política de apropiación teórica de la experiencia aprehendida en los documentos programáticos del PCC sobre el tema de interés.

La indagación sobre el proceso de construcción del poder político-popular en Cuba en los documentos programáticos del Partido Comunista de Cuba significa visualizar, ante todo, el contenido y la forma en que en ellos se concibe y proyecta la actividad práctica general de dirección política de la sociedad por el pueblo, en tanto orientación clasista necesaria del movimiento socio-histórico de dicho proceso.

Este asunto ha sido abordado de manera directa o indirecta en diversas investigaciones, y debates teóricos, desde diferentes ángulos y dimensiones específicas, implicando el análisis de sus características, regularidades, contradicciones, etc. Sin embargo, no se ha estudiado, con fines de teorización filosófico-política, el modo en que ha sido aprehendido políticamente en la proyección programática del PCC. Esta problemática interesa al objeto de estudio de la filosofía política, entendida desde la visión de autores como Atilio Borón (2008) y Emilio

³ En el libro Relaciones de dirección en Cuba. Sujetos sociales y fundamentación ideológica (Colectivo de Autores, 2005) se determina el concepto de pautas de idealidad y se define esencialmente como premisas de la concepción de la política y la crítica de sus resultados. En las páginas 14 y 53-54 del referido texto se abunda sobre su definición.

Duharte (2006), como forma teórica en que las clases sociales, otras comunidades humanas y sus dirigentes desentrañan su vida práctica a partir de la interpretación de la realidad histórico-concreta –y de su devenir– como totalidad de carácter dialéctico-materialista. Es decir, como un trabajo teórico orientado a comprender y repensar dicha realidad desde el compromiso con una sociedad mejor para todos. Por tanto, saber expresado en términos del deber ser.

La filosofía política de la construcción socialista constituye un campo de saber en desarrollo, dada la permanente necesidad de indagar aquello que debe ser para que, en este caso, la construcción del poder político-popular sea conducente a la compleja realización histórica procesal de la nueva sociedad. Entonces, debe darse una alianza permanente entre esta y la práctica política, a partir de entender el desarrollo de la primera como una necesidad de esta última.

A esos efectos los estudios filosóficos políticos han de captar, desde la indagación en los documentos programáticos del PCC, la universalidad de los acumulados de práctica socio-política sobre el tema, aportando la posibilidad de aprehender la lógica general del movimiento histórico que interesa.

Para ello constituye premisa que los estudiosos de este campo de saber reconozcan el significado teórico de la experiencia práctica acopiada y en proyección, como recurso indispensable para evitar autonomizarse de los estados de realidad y deprecier sus relaciones con el movimiento político revolucionario de la sociedad cubana. Es desde esa perspectiva que pueden ayudar a las fuerzas políticas actuantes a visibilizar sus aprehensiones teóricas como momentos indispensables de la práctica política.

Pero, en síntesis ¿qué significa apropiarse, desde un enfoque filosófico político propio de la construcción socialista, de las formulaciones políticas contenidas en los documentos programáticos del PCC sobre el tema de interés? La respuesta a dicha pregunta remite, al menos, a los siguientes dos asuntos puntuales del trabajo teórico a cargo: 1) dilucidar cómo consideran esos documentos la actividad práctica general de dirección política por el pueblo en tanto orientación necesaria en el ejercicio del poder político popular y 2) debe integrar, en ese análisis, los aspectos práctico-valorativos y teórico-cognoscitivos contenidos en dichos documentos.

Problemática esta última que exige superar la contradicción entre la diversidad explícita de formulaciones política que, en los documentos programáticos, expresan las manifestaciones histórico-concretas –existentes y necesarias– de la actividad práctica de dirección política de la sociedad por el pueblo y el carácter implícito de la unidad conceptual integrativa que conforman los aspectos práctico-valorativos y teórico-cognoscitivos contenidos en dichos documentos. Asunto este, cuya carencia constituye un límite gnoseológico-político para la proyección de

continuidad de la construcción del poder político-popular en Cuba, con prevalencia de la referida actividad, por dos razones: 1) lo priva teóricamente de un criterio cognitivo-valorativo totalizador, desde el cual pensar y actuar y 2) limita la capacidad para discernir las dinámicas generales que articulan o deben articular prácticamente dicho proceso.

Esa unidad conceptual integrativa se sintetiza en las referidas pautas de idealidad. Ellas permiten focalizar la explicación, la crítica y las propuestas relacionadas con la construcción socialista del poder político popular sobre la base de una visión política, más o menos consensuada, de la totalidad de los cambios que transcurren y se proyectan en la sociedad cubana⁴. Al mismo tiempo, apuntan criterios sobre la legitimación de la autoridad política en el contexto cubano, en tanto proceso complejo que presupone un singular ejercicio de combinación entre imprescindibles relaciones de dominación política –en el sentido estricto de sometimiento– y las de cooperación, complementación, coherencia, cohesión y solidaridad políticas entre dirigentes y dirigidos para reproducir, en su unidad, al pueblo como sujeto de poder. Expresan, además, a un nivel cognitivo-valorativo esencial, la orientación que ha de ser recurrente en la toma de decisiones, al subrayar fundamentos de totalidad sobre cuya base han de ser concebidas, asumidas y gestionadas aquellas, para ser políticamente legítimas respecto a la naturaleza clasista popular del poder.

Lo anterior resulta posible y necesario en tanto en el conjunto de los documentos programáticos del PCC subyace información valiosa para el desarrollo de la capacidad de previsión política, que puede ser científicamente contrastable, a partir de cuánto y cómo interpretan adecuadamente las señales del entorno y las convierten en referentes de crítica y proyección más o menos integrales.

Sin embargo, la diversidad y no excepcional dispersión temática con que la actividad práctica de dirección política de la sociedad es apropiada en los documentos partidistas –y probablemente en la propia práctica política– sin la suficiente visión de generalidad que los articula, puede constreñir la mirada política y la asimilación cultural de dicha práctica. Factores estos que pueden propender a un ejercicio partidista con un efecto crítico-propositivo limitado respecto a la tendencia necesaria en la construcción socialista del poder político popular.

En consecuencia, ese déficit conceptual constituye un potencial tributo directo al empobrecimiento práctico político generado por la ausencia, o insuficiente presencia, de un aparato crítico-valorativo de carácter general, que nutra la visión esencial de complejidad de la situación y de su transformación. De ahí la importancia política de realizar su sistematización teórica, de naturaleza filosófico-política.

⁴ Múltiples factores inciden en la calidad de construcción de ese consenso. De manera esencial influye la correlación que en la conformación de dichos documentos existe entre el ejercicio de democracia interna a la organización y la democracia popular a nivel del conjunto social.

Este tipo de teorización (aunque no solo ella) deviene entonces un complemento necesario a la construcción de una visión política crítico-propositiva por cuanto, por muy rica que sea el saber que emana de la práctica, el conocimiento político empírico no se basta a sí mismo; no revela con certeza suficiente la unidad esencial de sus manifestaciones disímiles.

Las pautas de idealidad, que como concreción de una unidad conceptual integrativa acerca de la construcción socialista del poder político popular en Cuba, resultan consustanciales a la cimentación continua de hegemonía político cultural revolucionaria. Hacerlo, desde la perspectiva que ofrecen los documentos programáticos de la fuerza política dirigente del Estado y la sociedad cubana, dota a ese saber de una capacidad crítica de alta coherencia política con el entorno práctico histórico-concreto, lo que sin dudas posee una valía de singular significación histórico-concreta, en lo teórico y en lo práctico.

Aspectos a considerar en la inferencia de las pautas de idealidad acerca de la construcción socialista del poder político popular en Cuba a partir de los documentos del PCC

La creciente complejidad y dinamismo de los procesos relacionados con la construcción socialista del poder político popular hace en extremo difícil prever todas las variables, en particular aquellas relacionadas con lograr la prevalencia de la actividad práctica general de dirección política de la sociedad. Los riesgos se aminoran cuando la crítica teórica al acumulado histórico general de la práctica política entra en la lógica de esa propia práctica; incluso hasta para cuestionarla propositivamente en lo necesario.

A esos efectos, un examen de los documentos programáticos del Partido Comunista de Cuba en aras de identificar pautas de idealidad asociadas a la referida actividad sugiere considerar, entre otras posibles, las variables siguientes:

1.- Primacía de las relaciones de poder caracterizadas por cooperación, complementación, coherencia, cohesión y solidaridad políticas entre dirigentes y dirigidos, en relación a las de dominación –en su sentido estricto de sometimiento– como concepción del modo político de ejercicio de poder popular. A más de 60 años de construcción socialista de dicho poder, ello sugiere examinar elementos como los siguientes:

- Estimación de las consecuencias políticas del nuevo poder político revolucionario de naturaleza clasista popular. Su continuidad y distinción respecto al poder político de otra naturaleza clasista.
- La capacidad histórica para el desmontaje gradual históricamente posible, no necesariamente lineal, de prácticas no socialistas y, al mismo tiempo, la apropiación popular revolucionaria del poder de manera cada

vez más efectiva como constante histórica en movimiento que procura la realización histórica de un ideal social

- Objetividad histórica en las correlaciones posibles entre ambos tipos de relaciones de poder. Su vínculo con el carácter jerárquico, sostenido e institucionalizado que se otorga al proceso de edificación de hegemonía político-cultural. Interpretación que al respecto se hace de los reguladores ético-políticos e ideológicos y culturales que rigen o deben regir la relación dirigente-dirigido en la construcción de la nueva sociedad y que se han ido conformado durante el proceso histórico revolucionario.
- Reconocimiento del pueblo como sujeto fundamental del poder y sus consecuencias en la correlación entre ambos tipos de relaciones de poder. Evaluaciones sobre la implicación de la unidad, la organización y la capacitación ideológica, ética, cultural y económica en la construcción histórica continua de dicho sujeto de poder.
- La correlación entre las prácticas de dominación insoslayables y su relación con las prácticas de cooperación, complementación, coherencia, cohesión y solidaridad políticas entre dirigentes y dirigidos, de acuerdo a las capacidades políticas de autorregulación consecuente o no del pueblo como sujeto de poder y los condicionamientos históricos.
- Evaluación de las pertinencias clasistas de los recursos culturales políticos instalados o a instalar en las relaciones y comportamientos políticos de los sujetos sociales que dinamizan el conjunto de relaciones sociales y su transformación, a partir de las contradicciones y complejidades históricas existentes, con arreglo a puntuales propósitos políticos de construcción socialista.

2.- Criterios de calidad acerca de la dinamización del proceso por la relación estratégica entre dirigentes y dirigidos como partes del pueblo en tanto sujeto fundamental de poder. Insta a prestar atención a:

- Estimación de la pertenencia de dirigentes y dirigidos al mismo sujeto de poder y, por tanto, comprensión de la actividad de dirección política de las instituciones y sus dirigentes como momento esencial, pero no total, de la actividad general de dirección política del pueblo como sujeto del poder.
- Enfoques sobre la intercambiabilidad procesal de roles entre dirigentes y dirigidos en el marco de idénticos y diferentes flujos de relaciones políticas entre ellos.
- Reconocimiento del papel de los dirigidos en los diferentes espacios para facilitar, regular y valorar el ejercicio de las instituciones y sus dirigentes, al tiempo que se involucran en las dinámicas de dirección, ejecución y distribución de las premisas y resultados de los procesos de dirección.
- Previsión acerca de los recursos culturales a través de los cuales se prevé y evalúa la subjetivación de la realidad histórico-social desde la que se construyen las pautas de transformación y conservación política de la sociedad y las propuestas de concreción en comportamientos políticos contextualmente pertinentes para hacer funcionalmente

efectivos los procesos de la actividad práctica general de dirección política de la sociedad por el pueblo.

- Fortalecimiento del sistema político como espacio de materialización de la actividad práctica de dirección política de la sociedad.
- La asociación de la calidad del ejercicio de dirección a la premisa de servicio a la sociedad y representación de los intereses populares colectivos amparado en el cumplimiento del deber, la responsabilidad y la gestión de resultados valiosos en la labor revolucionaria, en unidad con el estímulo y garantía de la actividad de dirección de las diferentes colectividades. Por tanto, el reconocimiento en el fortalecimiento de la institucionalidad revolucionaria de su manifestación como servidores del pueblo en el modo con que asumen y encauzan de manera crítica, valorativa y propositiva, la representación de las cuotas de poder que legal y legítimamente han recibido.
- Referentes que emergen en las críticas al dogmatismo, el burocratismo, la corrupción y otras incongruencias en el ejercicio del poder, que pueden conducir a la disfuncionalidad del sistema político, a comprometer el ideal al cual se aspira como sociedad y, por supuesto, a errores o fallas en la actividad práctica de dirección política.
- Evaluación acerca de los procesos de ejercicio del poder en ambientes habituales que adquieren significado directa o indirectamente político (espacios de participación que ofrecen las instituciones políticas, los ámbitos laborales, estudiantiles y comunitarios, etc.).
- Valoración acerca de la implicación de la correlación dirección – liderazgo en la construcción de nuevas relaciones de poder.
- Papel del PCC como garante institucional fundamental de la actividad práctica general de dirección política por el pueblo.

3.- Funciones de la actividad de dirección política del pueblo como sujeto total del poder. Infiere tener en cuenta:

- Enfoques acerca de la correlación entre el ciclo directivo (referido a las funciones a cargo de los llamados habitualmente dirigentes), acuñadas teóricamente por las Ciencias de la Dirección, y aquellas que conciernen al intercambio procesal de roles y jerarquías entre dirigentes y dirigidos necesarios para reproducir, en su unidad socio-política, al pueblo como sujeto de poder, a lo interno de los diversos espacios políticos y en las relaciones entre ellos (referidas a la proyección, coordinación, regulación, educación, valoración e impulso conjunto de los propósitos políticos estratégicos).
- Comprensión acerca de métodos, medios y mecanismos para el acople de ambos ámbitos de la actividad práctica de dirección política de la sociedad por el pueblo. En ese orden estimar las consideraciones sobre:

4.- Prácticas de autodeterminación democrática y de gestión colectiva de los propósitos políticos en los espacios habituales de ejercicio de poder por el pueblo, centradas en:

- Valoración acerca de la calidad histórica de la conformación de los propósitos políticos consensuados en la producción estratégica y táctica de solución de los problemas actuantes en el marco de posible producción histórica, progresivamente orgánica, de las nuevas relaciones sociales socialistas.
- Evaluación acerca del involucramiento de cada grupo social políticamente activo en el proceso de toma de decisiones fundamentales concernientes a los ámbitos específicos regulares de su actividad social y del ejercicio de la democracia en general.
- Apreciación desde la perspectiva de la eficacia política de ejercicio del poder de la calidad de la gestión colectiva de los propósitos políticos consensuados en el conjunto de la vida nacional, lo que presupone la consideración, entre otros factores de la relación entre la realización política de la propiedad social sobre los medios de producción fundamentales y la realización económica de la condición del pueblo como sujeto de poder.

5.- Finalidad estratégica de la actividad de dirección por el pueblo como sujeto total requerida de:

- Visibilidad de la correlación entre las prácticas de dirección, tendentes al establecimiento del orden, la integración y la estabilidad socio-políticas necesaria y la construcción progresivamente orgánica de nuevas relaciones sociales de carácter socialista.
- Criterio evaluativo sobre el estado de la combinación y transformación progresiva de la dirección política en autodirección social.

En virtud de que varios de estos requerimientos centrales –asociados a jerarquías cualitativas en la construcción de poder político popular– aparecen dispersos o implícitos en disímiles consideraciones en los documentos programáticos del PCC, puede ocurrir que, a una mirada no atenta o cultivada al respecto, se le dificulte la identificación, la comprensión y la debida atención de su significado práctico. La consecuencia de este hecho, de ser sostenido, deviene negativo en relación a la orientación debida de la preservación y consolidación del poder político como problema fundamental de la Revolución.

De ahí que dilucidar, por cauces filosófico-políticos, las pautas de idealidad que presuponen esos requerimientos sirva a develar una unidad conceptual integrativa que resuelva la contradicción apuntada más arriba y aporte al devenir social de la construcción del poder político popular en Cuba.

Conclusiones

La rica información que contienen los documentos programáticos del PCC acerca de la vida económica política, social, ideológica, cultural y educativa de la Revolución Cubana, y su condición de portadores de un trazado político proyectivo, les convierten en una importante fuente empírica para el estudio filosófico político del proceso de construcción

socialista del poder político-popular, lo que constituye una perspectiva epistémica de consecuente calado marxista y leninista.

Considerar las formulaciones políticas contenidas en documentos de carácter programático del Partido Comunista de Cuba mediante pautas de idealidad sobre el objeto de interés, inferidas desde una perspectiva filosófico-política, incorpora una premisa crítica proactiva y valorativa para la continuidad de la construcción del poder político revolucionario.

Bibliografía

Acea Terry, Susana (2018): «*Importancia del reconocimiento de autoridad moral en la actividad de dirección política*». La Habana, Cuba: Departamento de Ciencias de la Dirección. Escuela Superior del Partido Comunista de Cuba "Nico López". Documento digital.

Borón, Atilio (2008): «*Introducción: El Marxismo y la Filosofía Política*». En Atilio A Borón. (Comp.): *Teoría y filosofía política. La tradición clásica y las nuevas fronteras*. Ponencia presentada a las Primeras Jornadas Nacionales de Teoría y Filosofía Política organizadas por EURAL y CLACSO. <http://www.scribd.com/people/view/3502992-jorge>, 4-15.

Castro, Fidel (1965): «*Discurso pronunciado en el acto de graduación de 90 estomatólogos, celebrado en el teatro Chaplin, el 18 de junio de 1965*», Disponible en: URL: <http://www.cuba.cu/gobierno/discursos/index/html/1980/>, 1º de septiembre.

Castro Ruz, Raúl (1998): *La nueva estructura del aparato del Comité Central del Partido Comunista de Cuba*. Selección de discursos y artículos 1959-1974, tomo 1. Editora Política, La Habana.

Duarte Díaz, Emilio (2006): *La política: relaciones interdisciplinarias*. En Emilio Duarte Díaz. T I. (Comp.): *Teoría y Procesos Políticos Contemporáneos*. La Habana: Félix Varela, 19-25.

Hernández García, Eusebio (2018). *El valor de los documentos del Partido Comunista de Cuba. Su utilidad para la Dirección Política de la Sociedad como área del conocimiento científico, esfera de actividad práctica y disciplina docente integradora*. Publicada en: CD-ROM Memorias del, XXI Taller Internacional "Ciencia Política de Enfoque Sur".

Ortega López, Onelio (1990): *Valor filosófico de los documentos del Partido Comunista de Cuba*. Editorial: Ciencias Sociales, La Habana

Lenin, V. I. (1983) «*Actitud hacia los partidos burgueses*» En: Obras completas, T XV. Moscú: Progreso.

_____ (1983) «*Uno de los problemas fundamentales de la revolución*» En: Obras Escogidas en tres tomos, T.2. Moscú: Progreso.

Limia David, Miguel (2014). "Epistemología de la transición socialista en Cuba". En: www.filosofia.cu. Consultado en enero 2014.

_____ (2006). «*Sobre los principales retos de la Ideología de la Revolución Cubana en el contexto actual*» Primer Taller Nacional "José Martí y la Cultura Universal". Digital

Marx, Carlos (1971). «*Tesis sobre Feuerbach*». En Carlos Marx y Federico Engels Obras Escogidas, 2 T. Moscú: Progreso.

Nieves Ayús, Concepción (2005). «*Relaciones de dirección en Cuba. Sujetos sociales y fundamentación ideológica*» (Colectivo de autores, 2005). La Habana, Instituto de Filosofía, Academia

Partido Comunista de Cuba (PCC, 2017): *Bases del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social hasta el 2030. Visión de la Nación, Ejes y Sectores Estratégicos*. En el compendio de documentos del 7mo Congreso del Partido Comunista de Cuba, aprobados por el III Pleno del Comité Central del PCC, el 18 de mayo de 2017 y respaldado por la Asamblea Nacional del Poder Popular el 1 de junio de 2017. La Habana: Editora Política

_____ (2021). Conceptualización del Modelo Económico y Social Cubano de desarrollo socialista. Redacción del Comité Central del PCC junio 2021. Empresa de Artes Gráficas Federico Engels. La Habana, Cuba.

_____ (2021). *Lineamientos de la Política económica y social del Partido y la Revolución para el Período 2021-2026*. Redacción del Comité Central del PCC junio 2021. Empresa de Artes Gráficas Federico Engels. La Habana, Cuba.

Pérez Varona, Wilder (2017). Marx: política y enajenación. La Habana, Cuba: Editorial: filosofia@cu

Rodríguez Noriega, Camilo (2020). *Referentes epistémicos del área del conocimiento "Dirección Política de la Sociedad"*. Informe parcial de investigación del Proyecto "Bases teóricas y metodológicas para la institucionalización académica del área del conocimiento Dirección Política de la Sociedad". Archivo Consejo Científico, Escuela Superior del Partido "Níco López"

Valdés Paz, Juan. *Evolución del poder en la Revolución Cubana, en II tomos, tomo I, Editora Rosa Luxemburg Stiftung.*

Anexo 1. Documentos de carácter programático aprobados en el período comprendido entre el Primer y Octavo Congresos del PCC (1975 – 2021)

Congresos	Años	Documentos de carácter programático del PCC
1ro.	1975	<p>Informe Central, Plataforma Programática del PCC, Tesis y Resoluciones sobre:</p> <ul style="list-style-type: none"> - La Política de Formación, Selección, Ubicación, Promoción y Superación de los Cuadros, - Directivas para el Desarrollo Económico y Social en el Quinquenio 1976-1980, - Órganos del Poder Popular, - Sistema de Dirección y Planificación de la Economía, - Lucha Ideológica, - Los Estudios del Marxismo Leninismo en Nuestro País, - La política en Relación con la Religión, la Iglesia y los Creyentes, - Medios de Difusión Masiva, - Política Educacional, - Política Científica Educacional, - Cultura Artística y Literaria, - El Pleno Ejercicio de Igualdad de la Mujer, - La Cuestión Agraria y las Relaciones con el Campesinado <p>Discurso de Clausura</p>
2do.	1980	<p>Informe Central, Tesis y Resoluciones sobre:</p> <ul style="list-style-type: none"> - La Plataforma Programática del Partido, - Política de Formación, Selección, Ubicación, Promoción y Superación de los Cuadros, - La Lucha Ideológica, - Estudios del Marxismo Leninismo, - La Política en Relación con la Religión, la Iglesia y los Creyentes, - Los Medios de Difusión Masiva,

		<ul style="list-style-type: none"> - Política Educacional, - La Ciencia y la Técnica, - La Cultura artística y Literaria, - La Cultura Física y el Deporte, - El Perfeccionamiento de los Órganos del Poder Popular, - La política Internacional, - La Formación de la Niñez y la Juventud, - El Pleno Ejercicio de Igualdad de la Mujer, - La Cuestión Agraria y las Relaciones con el Campesinado - Sistema de Dirección y Planificación de la Economía <p>Discurso de Clausura</p>
3ro.	1986	<p>Informe Central, Programa del PCC, Resoluciones sobre:</p> <ul style="list-style-type: none"> - El perfeccionamiento de la División Político-administrativa del País, - Los Lineamientos Económicos y Sociales para el Quinquenio 1986-1990, - El perfeccionamiento del Sistema de Dirección y Planificación de la Economía y La política Internacional. <p>Discurso de Clausura</p>
4to.	1991	<p>Llamamiento al IV Congreso, Discurso de Fidel Castro en la Inauguración, Resoluciones sobre:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Programa del Partido Comunista de Cuba, - Perfeccionamiento de la Organización y Funcionamiento de los Órganos del Poder Popular, - Desarrollo Económico del País y Política Exterior. <p>Discurso de Clausura</p>
5to.	1997	<p>Informe Central, documento “El Partido de la Unidad la Democracia y los Derechos Humanos que Defendemos”, Resolución Económica y Discurso de Clausura</p>
6to.	2011	<p>Informe Central, Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución, Resoluciones sobre:</p> <ul style="list-style-type: none"> - El Perfeccionamiento de los Órganos del Poder Popular, - Convocatoria a la Primera Conferencia Nacional del Partido Comunista de Cuba

		Discurso de Clausura
Primera Conferencia Nacional	2012	Discurso Inaugural, Objetivos de Trabajo del Partido
7mo.	2016	<p>Informe Central, Conceptualización del Modelo Económico y Social Cubano de Desarrollo Socialista, Resoluciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> - El Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social hasta el 2030: Propuesta de Visión de la Nación, Ejes y Sectores Estratégicos, - Resultados de la Implementación de los Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución Aprobados en el VI Congreso y su actualización para el Período 2016-2021, - Cumplimiento de los Objetivos de Trabajo aprobados por la Primera Conferencia Nacional y las Directrices del Primer Secretario. Proyecciones para su continuidad. <p>Discursos pronunciados por Fidel Castro y Raúl Castro.</p>
8vo.	2021	<p>Informe Central, Resoluciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Actualización de la Conceptualización del Modelo Económico y Social Cubano de Desarrollo Socialista, - Estado de los Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución y la actualización de los mismos para el Período 2021-2026, - Evaluación del Cumplimiento de la Resolución del 7mo Congreso del Partido acerca de los Objetivos de Trabajo de la Primera Conferencia, relacionados con el Funcionamiento, la Actividad Ideológica y la Vinculación con las Masas, Valoración acerca de la Política de Cuadros del Partido, la UJC, las Organizaciones de Masas, el Estado y el Gobierno. Papel del Partido para Alcanzar Resultados Superiores. <p>Discurso de Clausura</p>

3

Breve panorámica del turismo internacional: un repaso a la actual situación del sector en Cuba

Lic. Maitté López Sadiñas
Especialista
CIEM

Resumen

El presente trabajo ofrece una breve panorámica del turismo internacional, que parte de su conceptualización, la relevancia del sector para el desarrollo y la economía mundial; así como el análisis de las principales tendencias y dinámica del sector durante la última década, hasta la irrupción de la COVID -19 y su impacto a nivel global. Se analizan además, temáticas sobre el desarrollo del turismo en Cuba, así como el impacto de la pandemia COVID-19 en la industria turística nacional.

Palabras clave: turismo internacional, llegadas internacionales, Organización Mundial del Turismo, COVID - 19, Cuba.

Abstract

This paper is a brief overview of international tourism, which starts from its conceptualization, the relevance of the sector for development and the world economy; as well as the analysis of the main trends and dynamics of the sector during the last decade, until the emergence of COVID -19 and its impact on a global level. In addition, topics on the development of tourism in Cuba are analyzed, as well as the impact of the COVID -19 pandemic on the national tourism industry.

Key words: international tourism, international arrivals, World Tourism Organization, COVID-19, Cuba.

Como es conocido, según la Organización Mundial de Turismo (OMT) este refiere "...el conjunto de actividades que realizan las personas durante sus viajes, a lugares distintos de su contexto habitual, por un período inferior a un año, con propósitos de ocio, negocios y otros motivos. Las necesidades de los turistas durante la organización del viaje y el disfrute del mismo, son satisfechas a través de los servicios turísticos" (OMT, 2010).

Al identificar a los servicios a través de 4 modos de suministro, la Organización Mundial del Comercio (OMC) ubica a los servicios relacionados con los viajes y el turismo, en el modo de suministro 2,

Consumo en el extranjero: un consumidor de servicios se desplaza al territorio de otro para obtener un servicio (OMC, 2019).

Justamente, una de las tendencias más sobresalientes del sector terciario en las últimas décadas, es el auge del turismo. Como consecuencia de un nuevo orden internacional y de la estabilidad social que propició un mayor acceso de la población –y en particular de los trabajadores– a esa actividad, durante 1950-1973 el turismo creció como nunca antes en la historia y se convirtió en un fenómeno masivo.

En la actualidad, el turismo constituye uno de los principales sectores del comercio internacional. Según la OMC (2019), el sector representó más del 60% del comercio internacional de servicios en 2017, ocupando la quinta posición, solo adelantado por los servicios de: distribución; financieros; de telecomunicaciones, informáticos y audiovisuales; y transporte (OMC, 2019).

Un aspecto significativo es la tendencia al crecimiento del turismo por encima del crecimiento de la economía mundial, particularmente en el 2019 la proporción resultó 4% frente a 2%, es decir el turismo duplicó la dinámica de la economía global (OMT, 2020). De hecho, el turismo es el tercer sector más importante de la economía mundial en materia de exportaciones. Cada vez un mayor número de naciones del mundo adoptan el turismo como una actividad decisiva para su crecimiento y desarrollo económico. En algunos países, la actividad turística representa más del 20% del producto interno bruto (PIB), y en la última década, los ingresos por concepto de turismo internacional crecieron más de prisa que las exportaciones de mercancías (ONU, 2020).

En el año 2018 el total de ingresos de exportación por concepto del turismo internacional creció 4%, mientras el dinamismo de las exportaciones mundiales de mercancías apenas alcanzaba 3%. Ello es consistente con el argumento de la OMT de que el turismo constituye un componente esencial en la diversificación de las exportaciones, tanto para las economías emergentes, como para las avanzadas (OMT, 2019).

En particular, para muchos países subdesarrollados, el turismo representa una fuente importante de ingresos en divisas y contribuye de forma decisiva al dinamismo de otros sectores económicos y, servicios como el transporte, obras de infraestructura, establecimientos gastronómicos y hoteleros, las agencias de viajes, y la Inversión extranjera. El notable potencial turístico permite compensar el descenso de los ingresos de exportación en muchos países exportadores de materias primas, como por ejemplo, el petróleo que se caracteriza por una gran volatilidad.

Es fácil comprender esta característica del sector, debido a que la actividad turística es fuente de creación de empleos directos para alrededor de 319 millones de personas en todo el mundo, lo cual

representa 1 de cada 10 empleos mundiales, con más del 50% de mujeres en su fuerza laboral a nivel global (OMT, 2019).

Dinámica y tendencias del turismo internacional

Más allá de períodos de inestabilidad, debido a crisis económicas, tensiones geopolíticas, y la ralentización de la economía global, desde 1950 el turismo ha vivido un periodo expansivo, caracterizado por una dinámica de crecimiento sostenido.

Particularmente, en el periodo 1990-2007, las llegadas internacionales de turistas crecieron de forma ininterrumpida, una secuencia que no se había registrado desde la década de 1960, sobre todo el fuerte incremento del 2004-2007. Esta tendencia favorable se vio interrumpida en 2008, debido a los efectos de la crisis económica global, agravada por la incertidumbre en torno a la pandemia de gripe A (H1N1).

Tras 14 meses a la baja, en el último trimestre de 2009, el turismo internacional regresó a la senda de crecimiento, y ya en 2010 recuperó los niveles previos a la crisis. El crecimiento sostenido del turismo internacional en la década previa a la llegada de la pandemia, dejó claro la gran capacidad de resiliencia del sector (ver gráfico 1).

Gráfico 1. Llegadas de turistas internacionales e ingresos por turismo internacional (porcentaje de variación).



Fuente: Organización Mundial del Turismo, 2020.

En ello incide el crecimiento económico en los principales mercados emisores, así como el rápido crecimiento de economías emergentes como China, Brasil y Rusia, factores decisivos en la generación de nuevos flujos turísticos y en el surgimiento de destinos atractivos capaces de competir con los tradicionales. Otro factor importante, fue la recuperación de destinos afectados anteriormente por crisis, con el restablecimiento de la estabilidad social regresó la confianza en los viajeros.

A partir de la aplicación de las tecnologías digitales y de la inteligencia artificial, ha tenido lugar un proceso de expansión y diversificación del

producto turístico. Los viajes de ocio y por avión, han pasado a dominar el turismo internacional, dado los costos de viajes más asequibles, la conectividad aérea y la simplificación del régimen de visados. La inteligencia artificial está transformando el turismo, desde los asistentes virtuales hasta las empresas, ofreciendo experiencias muy personalizadas y mejoras de los rendimientos empresariales (OMT, 2019).

Por otra parte, la distribución desigual de los flujos turísticos y sus ingresos, ha originado una concentración geográfica. Europa continúa siendo la región más visitada: genera casi 1 de cada 2 viajes que se realizan en el mundo (48%), recibe el 51% de las llegadas internacionales, y absorbe el 40% de los ingresos de turismo internacional (OMT, 2019). París, la ciudad más visitada, no sólo de Europa sino del mundo, es considerada la capital del turismo mundial con 42 millones de visitantes como promedio anual, motivados principalmente por su afamada cultura.

Un comportamiento similar se aprecia en términos de los principales emisores y receptores del turismo y sus ingresos. Tres son los países que concentran los primeros puestos: Estados Unidos, China y Francia (ver tabla 1). El primero de ellos es el principal emisor de turistas por llegadas a nivel mundial; o sea, además de ser el país que recibe los mayores ingresos por este concepto, los estadounidenses son los que más viajan. Es por ello, que resulta llamativo que Estados Unidos, con un papel destacado en el turismo internacional, se haya retirado de la OMT desde 1996. La creciente influencia de China y Rusia en la industria del turismo mundial, ha hecho a la potencia del Norte reconsiderar su reincorporación a dicha organización.

Tabla 1. Principales países emisores y receptores de turismo (2019)

<i>PRINCIPALES EMISORES DE TURISMO POR LLEGADAS</i>	<i>PRINCIPALES EMISORES DE TURISMO POR GASTO</i>	<i>PRINCIPALES RECEPTORES DE TURISMO</i>	<i>PAÍSES CON MAYORES INGRESOS POR TURISMO</i>
Estados Unidos	China	Francia	Estados Unidos
China	Estados Unidos	España	España
Alemania	Alemania	Estados Unidos	Francia
Reino Unido	Reino Unido	China	Tailandia
Francia	Francia	Italia	Reino Unido

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la (OMT, 2018).

En efecto, China con una creciente participación en el mercado turístico, es el principal emisor por gastos y el segundo emisor en cuanto a llegadas de turistas internacionales, por detrás de los Estados Unidos.

Hace 30 años, los turistas chinos eran casi inexistentes; sin embargo, el dinamismo del gigante asiático, ha posibilitado el aumento del poder adquisitivo de su población, que ahora tiene un gran potencial para el consumo. Los turistas chinos destacan por sus elevados gastos, suponen la quinta parte del gasto del turismo internacional, cuestión que los convierte en el primer mercado emisor de turismo mundial en lo referente a gastos; y en el segundo emisor en cuanto a llegadas internacionales, por detrás de los Estados Unidos.

El impacto de la COVID - 19

En un contexto mundial enrarecido por la incertidumbre en torno al Brexit, el hundimiento del turoperador Thomas Cook, tensiones geopolíticas y sociales y la ralentización de la economía global, en 2019 el turismo cerraba una década de crecimiento sostenido, con un ritmo más lento que en los dos años anteriores. La necesaria cautela hizo que las previsiones de la OMT (2019) para el 2020, se ubicaran entre 3%-4%, cifras en el entorno del 2019, sin cambios significativos en el *ranking* de los principales destinos turísticos mundiales.

La abrupta e inesperada irrupción del virus de la COVID - 19 hizo añicos estas previsiones. Surgido en China a finales de diciembre de 2019, y posteriormente, declarada pandemia por la Organización Mundial de la Salud (OMS) en marzo de 2020, el nuevo coronavirus precipitó al mundo a una crisis sanitaria, social y económica sin precedentes, en donde el turismo, según la propia OMT, resultó el más afectado de todos los grandes sectores económicos.

Los confinamientos o como lo llama el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Gran confinamiento, ha tenido un impacto demoledor en la industria turística, precisamente por ser un sector que depende de la interacción y la movilidad entre las personas. La Conferencia de Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD), en un informe conjunto con la OMT, señala que luego de que el 100% de los destinos del mundo introdujeron restricciones de viajes como respuesta a la pandemia; sólo en 2020 se registraron 1.000 millones de viajeros menos en todo el planeta en comparación con 2019. Ello supuso una caída de las llegadas internacionales del 74%, debido a un desplome de la demanda (OMT y UNCTAD, 2021).

De acuerdo a esa publicación, el turismo internacional y sus sectores altamente vinculados, sufrieron una pérdida estimada en 2,4 billones de dólares en el 2020. El documento advierte que puede producirse una pérdida similar en 2021 en dependencia del avance en la aplicación global de las vacunas contra la COVID - 19.

Todas las regiones sufrieron afectaciones, siendo las más impactadas el noreste y sudeste de Asia, Oceanía, el norte de África y el sur de Asia; mientras que América del Norte, Europa Occidental y el Caribe han sufrido un impacto menor (UNCTAD, 2021).

Como se planteó anteriormente, millones de personas en el mundo dependen de manera directa o indirecta de los viajes y el turismo. El desplome de la demanda de viajes ha puesto en situación de riesgo entre 100 y 120 millones de empleos turísticos directos, gran parte de ellos en pequeñas y medianas empresas (Pymes), que representan el 80% de toda la cadena de valor del turismo. Muchas de estas empresas han quebrado o corren el riesgo de quebrar. Lo anterior, cobra mayor relevancia si se tiene en cuenta que el turismo es uno de los sectores que más mano de obra emplea. Son millones de personas y empresas que dependen económicamente del reinicio del sector. Los más afectados son los trabajadores informales, y la mano de obra no calificada, oscilando esta última, entre 5% y 15%, según la importancia del turismo para la economía del país (UNCTAD, 20219).

Los destinos más afectados son aquellos con un mayor grado de dependencia del turismo internacional, lo cual evidencia la vulnerabilidad de estos países a las crisis económicas, ambientales y sanitarias (ONU, 2020). Los países subdesarrollados, donde el turismo significó en 2019 el 45% de las exportaciones totales de servicios (OMT, 2021), sufrieron reducciones de llegadas de turistas estimadas entre el 60% y el 80% en el 2020 (UNCTAD, 2021).

En particular, el sustento de los Pequeños Estados Insulares en desarrollo (PEID) está en riesgo: en la mayoría de ellos el turismo representa más del 30% de sus exportaciones, cifra que en algunos casos alcanza el 80%. También corren peligro los Países Menos Adelantados (PMA) –donde el sector turístico representa cerca de la mitad de las exportaciones de servicios– y muchos países africanos, donde el turismo absorbe el 10% de las exportaciones.

Los prolongados confinamientos y las restricciones de viajes han tenido grandes repercusiones en la transportación aérea y marítima, fundamentales en el desempeño del sector turístico. El sector de las líneas aéreas, es uno de los más golpeados por la crisis de la COVID - 19, dando lugar a cancelaciones de viajes, vuelos vacíos entre destinos, aeropuertos cerrados y aviones en tierra; que se tradujeron en pérdidas económicas, eliminación de puestos de trabajo y salarios. La Organización de Aviación Civil Internacional (OACI 2021) refiere que en 2020 el tráfico internacional de pasajeros experimentó un descenso drástico del 60%, lo que supone 1 800 millones de personas durante el primer año de la pandemia, frente a los 4 500 millones de 2019. Lo anterior significa una vuelta a los niveles de 2003. El desplome de la demanda de viajes por vía aérea a causa de la pandemia empezó en enero de 2020, pero se limitó a unos pocos países. Sin embargo, debido a la propagación del virus por el mundo, a finales de marzo se había producido el práctico estancamiento de las actividades de transporte aéreo. Una situación similar atravesó la industria de los cruceros, teniendo que suspender sus operaciones ante la ola de contagios a bordo.

Perspectivas del turismo mundial

El turismo parece recuperarse lentamente del devastador impacto de la pandemia de COVID - 19. Los tres escenarios diseñados por los expertos de la OMT en el primer año de la pandemia para la apertura gradual del sector en 2021, han sido necesariamente ampliados por los continuos rebrotes y nuevas cepas del virus en todas las regiones del mundo. Los nuevos escenarios 2021-2024, indican que el turismo internacional podría tardar entre dos años y medio y cuatro en volver a los niveles de 2019, lo cual impide que se mantenga el crecimiento sostenido durante los últimos diez años que posicionó al turismo como uno de los principales actores del comercio y el desarrollo global.

Los principales obstáculos son las restricciones a los viajes, la lentitud en la contención del virus, la poca confianza de las personas para viajar y un entorno económico deficiente. Por lo que la demanda de los viajes y la confianza de los consumidores dependerán del avance gradual y equitativo de las vacunaciones, lo cual incidirá en una recuperación más rápida en los países con altas tasas de vacunación, como Francia, Alemania, Suiza, Reino Unido y Estados Unidos, junto a la moderación de las restricciones para los viajeros vacunados.

Destinos como China y Rusia, superan ya los niveles de viajes internos previos a la crisis, por lo que se espera que los destinos con grandes mercados internos impulsen la recuperación a un ritmo superior al de los viajes internacionales.

Si de algo no hay dudas, a pesar de la incertidumbre que ha creado esta crisis sanitaria, es que el mundo no será igual después de la COVID - 19, y mucho menos el turismo. Los viajes se dispararán en cuanto haya una estabilidad sanitaria, los turistas serán más exigentes y, además de comodidad y servicios, priorizarán otros factores como la salud, el distanciamiento social y la seguridad durante el viaje. Las nuevas tecnologías acelerarán este proceso de recuperación, entre ellas, el pasaporte de vacunación digital y servicios que eviten el contacto, con el reconocimiento facial o de voz. El turismo tiene el gran reto de transformarse y adaptarse al nuevo escenario, para cumplir su objetivo de un turismo más seguro, sostenible e inclusivo. Será entonces donde demostrará su verdadera resiliencia.

El sector turístico en Cuba

Cuba es uno de los destinos más populares del Caribe –segundo receptor de llegadas de las Américas, detrás de América del Norte–, el vertiginoso ascenso en las llegadas de turistas, la elevó al segundo lugar regional en 2019, por detrás de la República Dominicana.

A raíz de una etapa compleja y difícil de la economía y la sociedad cubanas, conocida oficialmente como “Periodo Especial en tiempos de paz”, en los años noventa del siglo pasado el turismo devino importante

fuerza de ingresos, para impulsar y dinamizar la deprimida economía, abatida por el derrumbe del campo socialista y la pérdida de los principales socios comerciales de Cuba.

Así, en breve tiempo el turismo desplazó a la industria azucarera como principal fuente de divisas y, a lo largo de las últimas tres décadas se estableció como el sector más dinámico y estable, con un crecimiento superior al resto de los sectores. En la actualidad, el turismo constituye uno de los seis sectores estratégicos de la economía cubana, aporta el 10% del PIB del país, genera empleos para aproximadamente medio millón de personas en el sector estatal, y tiene la mayor presencia de la inversión extranjera en el país.

El modelo turístico cubano se ha proyectado como un destino vacacional, dirigido hacia las playas, tanto en la comercialización de paquetes turísticos, como en el alojamiento, con seis polos turísticos fundamentales: La Habana, Varadero (el más popular), Holguín, Ciego de Ávila (Jardines del Rey), Cayo Largo del Sur y Santiago de Cuba. Como principales mercados emisores en 2019, se mantuvo como líder Canadá, seguido por la comunidad cubana residente en el exterior, Estados Unidos y mercados europeos tradicionales como Alemania, Francia, España e Italia, con la particularidad del ascenso del mercado ruso que del décimo lugar pasó al cuarto con un aumento de casi el 30%, como parte de la estrategia de búsqueda de nuevos mercados por parte del Ministerio del Turismo (García, 2020).

Tabla 2. Llegadas de visitantes internacionales a Cuba por países.

PAÍSES	2015	2016	2018	2019
Visitantes	2 18 636	2 44 531	4 711 910	4 275 558
Canadá	54 313	48 796	1 109 339	1 119 853
Comunidad cubana en el exterior	38 254	38 642	600 306	623 972
Estados Unidos	14 081	22 696	637 907	498 067

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Oficina Nacional de Estadísticas e Información (ONEI, 2016, 2017).

Es frecuente leer o escuchar en los medios de prensa, la referencia al turismo como la “locomotora” de la economía cubana, un calificativo utilizado en el mundo, e incluso por la OMT, para destacar –y en ocasiones, sobresaltar– los aportes del sector al crecimiento económico y el desarrollo de un país.

Tal afirmación no es compartida por especialistas como el cubano José Luis Perelló, que opinan que el turismo por sí solo no desarrolla ningún país. “Ningún país puede tener éxito en su desarrollo económico alejándose de la esfera de la producción. El turismo debe entenderse como un motor impulsor de los demás sectores productivos, que

garanticen la menor cantidad de importaciones (sustitución de importaciones) y que acompañen real y eficazmente al desarrollo turístico” (Perelló, 2019). Por tanto, en el caso Cuba, a pesar de los logros que ostenta el sector, el turismo no impulsa en su totalidad, con eficacia, dentro de su desarrollo al resto de los sectores de la economía cubana. Existen deficiencias que imposibilitan que las inversiones obtengan rendimientos y ganancias que se transfieran a la economía nacional y contribuyan a su crecimiento.

Si bien ha aumentado el número de turistas que arriban a Cuba, el tributo de bienes y servicios con calidad al sector no ha avanzado con igual ritmo. La industria nacional presenta déficit de capacidad productiva, que dificulta la fabricación de productos con calidad para ofrecer al turista, y que en consecuencia, se deben importar con parte de los ingresos del turismo. Ello se explica, en parte, por la poca disponibilidad de recursos financieros de otros sectores para desarrollar inversiones, pagar créditos y recuperarse con la misma rapidez con que lo hace el turismo, en un escenario en el que hasta el 2020, la dualidad monetaria dificultaba estimar el peso real del turismo internacional en el conjunto de la economía cubana.

No es ocioso recordar, que el bloqueo económico por parte del gobierno de los Estados Unidos y, particularmente las prohibiciones de viajes a sus ciudadanos a la isla, constituye el factor esencial que impide el pleno desarrollo del turismo en Cuba. Anualmente arriban al Caribe casi 30 millones de turistas, de ellos 15 millones de nacionalidad estadounidense, que se ven privados de viajar a Cuba por las restricciones impuestas por su gobierno.

Como se conoce, con el restablecimiento de las relaciones diplomáticas entre Cuba y Estados Unidos en julio de 2015, tuvo lugar un “boom turístico” del destino cubano, fundamentalmente de turistas estadounidenses incluidos en las 12 categorías que los gobiernos estadounidenses autorizan a viajar a Cuba, que demandaron habitaciones cinco estrellas, por encima de la oferta. Esta demanda fue cubierta con las 12 mil habitaciones con que contaba La Habana en aquel momento, complementada con los servicios del sector no estatal, en la capital y el resto del país. En poco más de un año el elevado nivel de ocupación hotelera, hizo que las tarifas se duplicaran en La Habana, alcanzando en 2015, por primera, los 3 millones de visitantes, a la vez que creció el sector privado con casas de renta y restaurantes.

Desde 2015, hasta noviembre del 2017, el crecimiento de la llegada de visitantes estadounidenses a Cuba aumentó considerablemente. En noviembre de 2017, fecha en que se pusieron en vigor las regulaciones de viajes a Cuba por parte del gobierno de Estados Unidos a sus nacionales, se registraron 579 288 norteamericanos que viajaron a Cuba, para el 248,7 % de crecimiento en comparación con igual periodo del año anterior (Granma, 2017).

De haberse mantenido la tendencia en el crecimiento de turistas, Cuba habría arribado en 2019 a los 5 millones 100 mil visitantes, con un crecimiento de 7,4% con respecto a 2018. No obstante las afectaciones por las medidas, tomadas por el gobierno estadounidense, que afectaron el desarrollo del turismo nacional, llegaron a Cuba, en 2019, 4 millones 275 mil visitantes, lo que representó un decrecimiento de un 9,2% con relación a 2018. En junio de ese año la administración norteamericana recrudenció las prohibiciones de viajes y suspendió la modalidad de cruceros, que beneficiaba tanto al sector estatal como al no estatal. Esta medida significó que llegaran 600 mil turistas menos. A partir del 10 de diciembre, se prohibieron todos los vuelos comerciales (regulares) desde EE.UU. hacia destinos en Cuba, con excepción de La Habana (García, 2020).

Otros factores limitantes

La fuerte competencia presente en el área del Caribe constituye otro factor que lastra el comportamiento del turismo en Cuba: el primer receptor de turismo en el Caribe, República Dominicana, se muestra al mercado turístico como un producto proveniente de su industria nacional, atractivo, con precios competitivos, calidad y una mejor comercialización y promoción; cuestión que contrasta con la pobre oferta cubana y que sirve a la vez de referente.

Asimismo, el modelo turístico cubano ha optado por la vía extensiva para su crecimiento, es decir, se ha favorecido y expandido la construcción de alojamientos de 3, 4 y 5 estrellas, por encima de la consolidación de indicadores que garanticen la calidad y eficiencia de la oferta. Ello compromete los ingresos del sector, que no se corresponden con el aumento de turistas. En este aspecto influye el predominio de un paquete turístico que se limita a la actividad intrahotelera con gastos incluidos, en su mayoría en los resorts hoteleros, en lugar de un turismo abierto, con la inclusión de actividades extrahoteleras. Algo similar sucede con el incremento de la modalidad de cruceros, que no es precisamente la actividad que más dinero ingresa.

Lo anterior se agrava con la existencia de pocos productos de turismo de lujo. Antes de la construcción del primer hotel de lujo de La Habana, el Gran Manzana Kempinski, había una clientela que no viajaba a La Habana o a Cuba por no existir el estándar de un hotel de lujo de cinco estrellas, al igual que en ciudades como París o Londres.

Además de la búsqueda de segmentos de mercados con mayores posibilidades de gastos, el turismo cubano precisa de una infraestructura extrahotelera para complementar la oferta hotelera mediante campos de golf, parques temáticos y, centros recreativos, en los que el turista incurra en gastos, además de añadir un valor agregado a la oferta turística del país.

Por otra parte, en la disminución de la demanda turística cubana también ha incidido el decrecimiento de los mercados tradicionales europeos, debido a la situación económica de esos países y, en su momento, a la quiebra del principal turoperador europeo Tomas Cook, que movía 250 mil visitantes a la isla. Sin dudas, la incertidumbre económica y social en los países emisores, incide sobremanera en la evolución del turismo cubano.

El impacto de la COVID - 19

El deterioro del contexto económico global, sumado al recrudecimiento del bloqueo económico, comercial y financiero impuesto por Estados Unidos, sumergió a la economía cubana en un agudo proceso de desaceleración desde el 2016¹. A las puertas de la llegada de la pandemia, en el año 2019, la economía –con un aumento de solo 0,5%– y la sociedad cubanas navegaban por un mar de dificultades, generado por el desfavorable comportamiento del turismo internacional, que registró un decrecimiento de 9,3%, con el arribo al país de 4 275 558 visitantes, que significaron 436 352 menos que en igual período del año anterior (ONEI, 2020).

Con la llegada en marzo de 2020 de la COVID - 19 a Cuba, y previendo el aumento de los contagios a través de los viajeros, se tomó la decisión del cierre de fronteras, y por ende, la paralización del turismo, a pesar de las consecuencias que esta medida acarrearía, debido al peso del sector turístico en la economía cubana.

Aunque el índice de dependencia turística (12,6%) es menor que el de las islas del Caribe, la paralización del turismo cubano provoca efectos negativos en las cadenas productivas del país y los servicios relacionados con el turismo.

La infraestructura turística del país contaba, en el 2020, con 75 771 habitaciones, distribuidas en 394 hoteles que empleaban a 67 390 trabajadores. Se incluyen además, 23 240 habitaciones y más de mil restaurantes en el sector no estatal que representaban más de 50 000 personas vinculadas a las actividades del turismo internacional (Perelló, 2021).

Transcurridos 5 meses, durante los cuales el país creó protocolos para combatir y controlar el virus, el 1ro. de julio de 2020, la Isla abrió sus fronteras e inició una reapertura limitada del turismo con turistas canadienses y alemanes posteriormente el mercado ruso, ante una “nueva normalidad” que obligaba a convivir con la enfermedad y a recuperar la vida económica y productiva del país, respetando los rigurosos protocolos de bioseguridad.

¹ La tasa de crecimiento promedio de la economía cubana fue de solo 1,3% durante 2016-2019, muy distante del 4,4% registrado en el 2015; lo cual evidencia una clara tendencia de desaceleración económica (Rodríguez, 2020).

Se promovieron los viajes de turistas, pero sólo a los cayos del norte y sur del archipiélago, con el propósito de brindar un Turismo certificado como más Higiénico y Seguro (THS), dotado de mejores condiciones para el servicio de calidad que reclama la nueva normalidad, a la vez, que se mantenía alejada a la isla del peligro de posibles contagios.

De acuerdo con fuentes oficiales, en 2020 Cuba contabilizó solamente 1 085 920 llegadas internacionales –un desempeño turístico similar al de 1996, cuando se alcanzó el primer millón de visitantes internacionales–, que representó solo el 25,4% de la cifra pre pandemia (ONEI, 2021). Para el 2021 Cuba tiene planificado el arribo de 2 200 000 visitantes (Gil 2020), cifra que duplica los resultados de 2020 y, que aunque baja, si se le compara con las anteriores a la crisis sanitaria, podrían significar un alivio al impactado sector y la economía del país.

A pesar del complejo escenario configurado por el rebrote de la enfermedad y la aparición de nuevas cepas más contagiosas, el avance de la vacunación masiva, que desde mediados de 2021 se lleva a cabo en el país, promete un gradual control de la COVID - 19. A la par de la confianza que vayan ganando los turistas extranjeros en el destino cubano, el éxito de los procesos de vacunación en los principales mercados emisores contribuirá a la reactivación del turismo en la isla. Por lo pronto, se mantienen priorizados los destinos de sol y playa con el fin de evitar las grandes aglomeraciones que conlleva el turismo de ciudad.

Hacia una estrategia renovada para el desarrollo del sector turístico en Cuba

La estrategia trazada por el MINTUR y la dirección del país es la construcción de nuevos hoteles, en su mayoría de cinco estrellas. En su totalidad, se proyecta un crecimiento de la planta habitacional de más de 53 mil habitaciones nuevas hasta el 2025, y actualmente se construyen más de 11 mil 600 cuartos en los principales polos turísticos (García, 2021).

A pesar del desfavorable contexto, entre 2014 y 2020, y aunque la ocupación hotelera nunca ha rebasado el 60% con una tendencia a la baja (45,6% en 2020); la inversión inmobiliaria en la construcción de hoteles aumentó, de manera acelerada y sostenida, su participación en la inversión total del país: de un 21,8% al 45,6%.

Mientras, disminuían la inversión agropecuaria (de 8,1% a 5,9%) y en el sector de Salud (de 2,2% a 0,9%). En el primer trimestre del 2021, dicha tendencia se mantuvo inalterable: la inmobiliaria aumentó al 50,3% MP, la agropecuaria se contrajo a 2,6% y la de Salud, apenas a 0,3% en plena pandemia de COVID - 19.

Gráfico 2. Cuba: incremento del porcentaje de la inversión en servicios empresariales y actividad inmobiliaria en la inversión total vs. ocupación hotelera.



Fuente: ONEI. Industria manufacturera en Cuba. Indicadores seleccionados. Julio 2021, en <http://onei.gob.cu>; ONEI. Inversiones. Indicadores seleccionados. Enero-marzo 2021; ONEI. Anuario Estadístico de Cuba 2016.

La decisión asumida para dar respuesta al crecimiento del turismo, principalmente en la capital, está fundamentada en la necesidad de actualizar su planta hotelera carente de tecnología moderna, en la que predominan las habitaciones tres estrellas. En contraste con la comercialización y la concentración de las inversiones en la construcción del modelo turístico de sol y playa predominante en Cuba, hoy las expectativas y motivaciones del turista se enfocan hacia el turismo de ciudad, cultural y de naturaleza.

Es fácil comprender a especialistas cubanos como Perelló (2021) y Figueras (2020) al coincidir en la necesidad de dedicar recursos al sector turístico, el de mayor crecimiento económico de Cuba, a la vez que consideran acertado renovar las instalaciones hoteleras existentes, algunas de ellas emblemáticas, pero, con grandes gastos energéticos por contar con tecnologías obsoletas.

Sin embargo, lo cuestionable –y este es el punto en donde existen diversas opiniones– es hasta qué punto es razonable invertir en tan ambicioso programa constructivo, financiado con capital nacional, en momentos en que la economía cubana enfrenta una situación interna compleja, en un escenario mundial ensombrecido por la conjunción de una crisis sanitaria y económica. Y cuando el nivel de ocupación hotelera, en temporada alta y tiempos normales, giraba en torno al 50%, comparado con la tasa de ocupación del Caribe, por encima del 70%.

En otras palabras, se están adicionando miles de habitaciones a las ya existentes, de las cuales tiende a ocuparse menos de la mitad; el resto corre el riesgo de no generar ingresos, ni en el corto ni en el largo plazos, por las escasas oportunidades comerciales. Tras el desplome de la actividad turística durante 2020, con la irrupción de la pandemia, que provocó el cierre del 60% de sus hoteles durante gran parte del año, la cadena hotelera española Meliá dejó de gestionar 3 de los 35 hoteles que administraba en el país.

A la luz de todo lo anterior, parece conveniente una reconsideración de la estrategia, en aras de conformar un modelo turístico cubano atractivo, pero también rentable y sostenible, capaz de generar más ingresos por hoteles y visitantes, no a través del crecimiento extensivo centrado en la construcción de más hoteles, sino haciendo énfasis en la calidad del producto en oferta. Mucho más cuando el crecimiento del sector al que hacíamos referencia, ha estado condicionado en gran parte por el crecimiento del mercado estadounidense, que por su cercanía e interés por Cuba, se considera su mercado “natural”, pero en las actuales circunstancias no es una opción.

En la perspectiva de un enfoque renovado de la política de Estados Unidos hacia Cuba, durante su campaña electoral, el actual presidente de los Estados Unidos, Joe Biden, se refirió a las remesas y a las restricciones de viajes a Cuba, como temas a solucionar. Incluso, a su llegada al poder, algunos vaticinaban un crecimiento turístico similar al que aconteció cuando la administración de Obama restableció las relaciones entre los dos países; pero lo cierto es que no han ocurrido avances en la política a seguir hacia Cuba por parte del presidente Biden, de la cual han señalado que se encuentra en revisión, pero no es prioridad.

Los acontecimientos que tuvieron lugar en Cuba, en el reciente mes de julio, financiados por grupos anticubanos en los Estados Unidos, y dirigidos a promover la violencia y la injerencia militar de ese país en Cuba, hacen poco probable el levantamiento de las sanciones impuestas por la administración Trump hacia Cuba en un futuro cercano. En consecuencia, la posibilidad de un crecimiento del turismo cubano, a partir del mercado turístico estadounidense en las actuales circunstancias se aleja cada vez más. No es posible olvidar, que el contexto actual de Estados Unidos, en medio de una crisis económica, una pandemia y tensiones políticas, difiere grandemente de aquel en el que la administración Obama restableció las relaciones entre ambos países.

Bibliografía

- CEPAL, 2020. Informe sobre el impacto económico en América Latina y el Caribe de la enfermedad por coronavirus (COVID-19), Mayo 2020. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/45602-informe-impacto-economico-america-latina-caribe-la-enfermedad-coronavirus-covid>
- García, Juan Carlos 2020. Intervención del ministro de Turismo de Cuba, Juan Carlos García Granda en el programa televisivo la Mesa Redonda, 11 de febrero de 2020. <http://mesaredonda.cubadebate.cu/mesa-redonda/2020/02/12/ministro-de-turismo-las-metas-para-2020-no-son-con-exceso-de-optimismo-son-reales/>
- García, Juan Carlos 2021. Intervención del ministro de Turismo de Cuba, Juan Carlos García Granda en la 24 Conferencia Iberoamérica de Ministros y Empresarios de Turismo (CIMET 2021), Madrid, 2021. <https://www.traveltradecaribbean.es/cuba-promueve-oportunidades-de-negocios-en-el-sector-turistico/>
- Gil, Alejandro 2020. Intervención en el VI Periodo Ordinario de Sesiones de la Asamblea Nacional del Poder Popular, 17 de Diciembre, 2020.
- Granma, 2017. Cuba y Estados Unidos: principales avances y retrocesos a tres años del 17 D. <http://www.granma.cu/mundo/2017-12-18/cuba-y-estados-unidos-principalesh-avances-y-retrocesos-a-tres-anos-del-17-d-18-12-2017-00-12-48>
- ONEI, 2020. “Turismo internacional. Indicadores seleccionados. Enero-Diciembre 2019” Marzo 2020 en www.onei.gob.cu
- ONEI, 2021. “Turismo internacional. Indicadores seleccionados. Enero-Diciembre 2020” http://www.onei.gob.cu/sites/default/files/llegadas_de_visitantes
- OACI, 2021. Comunicado de prensa, 2021. <https://www.icao.int/Newsroom/NewsDoc2021fix/COM.02.21.SP.pdf>
- OMC, 2019. Informe sobre el comercio mundial 2019. https://www.wto.org/spanish/res_s/booksp_s/00_wtr19_s.pdf
- OMT, 2018. Panorama del turismo internacional, edición 2018. <https://www.e-unwto.org/doi/pdf/10.18111/9789284419883>

- OMT, 2019. Panorama del turismo internacional, edición 2019. <https://www.e-unwto.org/doi/pdf/10.18111/9789284421237>
- OMT, 2020. Panorama del turismo internacional, edición 2020. <https://www.e-unwto.org/doi/epdf/10.18111/9789284422746>
- OMT, 2021. Apoyo al empleo y a la economía a través de los viajes y el turismo
- OMT, 2021. <https://www.unwto.org/es/recomendaciones-para-la-recuperacion-covid-19>
- OMT, 2021. Barómetro del turismo mundial. 2 de junio de 2021. <https://www.unwto.org/es/taxonomy/term/347>
- OMT y UNCTAD, 2021. La economía mundial podría perder más de 4 billones de dólares por el impacto del COVID-19 en el turismo. Comunicado de Prensa conjunto. 30 de junio de 2021. <https://www.unwto.org/es/news/la-economia-mundial-podr%C3%ADa-perder-mas-de-4-billones-de-dolares-por-el-impacto-del-covid-19-en-el-turismo>.
- ONU, 2020. Informe de políticas: La COVID-19 y la transformación del turismo. Agosto de 2020. https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/policy_brief_covid-19_and_transforming_tourism_spanish.pdf
- Perelló, José Luis (2019). Hay que vender más y mejor el producto turístico cubano, 25 febrero 2019. <https://www.excelenciascuba.com/turismo-economia/hay-que-vender-mas-y-mejor-el-producto-turistico-cubano>
- Perelló, José Luis (2021). Los desafíos del sector turístico ante los enigmas de una nueva época, 26 julio 2021. <http://cubarte.cult.cu/revista-temas/los-desafios-del-sector-turistico-ante-los-enigmas-de-una-nueva-epoca/>
- UNCTAD, 2021. COVID-19 and tourism. An update. Assessing the economic consequences. <https://unctad.org/es/node/27512>

4

Tendencias actuales de la Inversión Extranjera Directa a nivel mundial

Lic. Wilfredo Abraham Pérez Abreu
Investigador del Departamento de Finanzas Internacionales
CIEM

Resumen

La pandemia de Covid-19 significó una severa caída de la Inversión Extranjera Directa (IED) a nivel mundial en 2020, llegando a niveles por debajo de los observados después de la crisis del 2008. La crisis trajo consigo un nuevo escenario donde ha sido afectada la producción internacional y donde existe un alto nivel de incertidumbre. Este nuevo contexto trae desafíos importantes para la economía mundial, ya que el enfoque no sólo es de recuperar los niveles perdidos, sino también de reactivar los flujos de inversión con un carácter más resiliente, donde sea más sostenible ante futuras crisis. Las nuevas tendencias de la IED brindan oportunidades para el crecimiento, para aquellas economías que presenten una capacidad de adaptación e innovación en su estrategia de desarrollo.

Palabras clave: Inversión Extranjera Directa (IED), nuevas tendencias, Covid-19, nuevo escenario.

Abstract

The Covid-19 pandemic meant a severe drop in Foreign Direct Investment (FDI) worldwide in 2020, reaching levels below those observed after the 2008 crisis. The crisis brought with it a new scenario where international production has been affected and where there is a high level of uncertainty. This new context brings important challenges for the world economy, since the approach is not only to recover lost levels, but also to reactivate investment flows with a more resilient nature, where it is more sustainable in the face of future crises. The new trends in FDI offer opportunities for growth, for those economies that present a capacity for adaptation and innovation in their development strategy.

Keywords: Foreign Direct Investment (FDI), new trends, Covid-19, new scenario.

Introducción

La IED desempeña un papel determinante en la economía internacional debido, principalmente, a un conjunto de elementos que resultan

favorables en términos de globalización de la economía, si su impacto logra ser encausado por los países hacia la solución de los problemas de atraso tecnológico y necesidad de mercados, así como a la posible integración a las cadenas globales de valor que puede lograrse sobre la base de la internacionalización del capital. Para los países en desarrollo, la IED se ha convertido en uno de los principales recursos para estimular y acelerar el crecimiento económico. Muchos gobiernos aplican diferentes políticas de atracción para influir en la decisión de los inversionistas foráneos y convertir a sus países en atractivos para la inversión de capitales.

La llegada de la Covid-19 puso al mundo en una situación de mucha incertidumbre, forzando a la mayoría de los países a tomar decisiones drásticas. Los flujos de inversión no quedaron al margen de la pandemia, estos fueron afectados severamente por las medidas de confinamiento y las restricciones aplicadas por los países. La IED, en particular, sufrió un sustancial decrecimiento llegando a niveles alarmantes. Este escenario ha generado nuevas tendencias en el comportamiento de la IED, propiciado por un contexto de alta incertidumbre donde los efectos de la pandemia siguen afectando su recuperación.

El presente trabajo se estructura en cuatro secciones. Luego de la introducción se expone la situación de la IED a nivel mundial y en las diferentes regiones, en el año 2020. Seguidamente se analiza las nuevas tendencias de la IED en el nuevo escenario pos Covid-19. En la cuarta sección se ofrece las consideraciones finales.

Panorámica de la IED en el año 2020

Los flujos de IED a nivel mundial decayeron en un 35% en el 2020 con respecto al 2019, llegando al monto de un billón de dólares (ver tabla 1). Este nivel de inversión constituye el nivel más bajo desde el 2005 y casi un 20% más bajo que el mínimo de 2009, después de la crisis del 2008. El cierre de fronteras en todo el mundo como medida de restricción para frenar los embates de la Covid-19, ralentizaron los proyectos de inversión existentes y las perspectivas de una recesión llevaron a las empresas multinacionales a reevaluar nuevos proyectos. La caída de la IED fue más pronunciada que la caída del PIB y el comercio (UNCTAD, 2021). El proteccionismo y la seguridad nacional tomaron peso en la actual crisis económica.

Tabla 1: IED en flujos, por región, 2019 y 2020 (Miles de millones de dólares y porcentaje).

Regiones	2019	2020	Variación%
Mundo	1530	999	-35
Países desarrollados	749	312	-58%
Europa	363	73	-80%
América del Norte	309	180	-42%
Países en desarrollo	723	663	-8%
África	47	40	-16%
América Latina y el Caribe	88	160	-45%
Asia	516	535	4%
Economías en transición	58	24	-58%

Fuente: Elaboración propia a partir UNCTAD, base de datos FDI / MNE (www.unctad.org/fdistatistics).

Es evidente la fuerte caída de la IED en las economías desarrolladas (-58%), debido a la reestructuración empresarial, la reducción del número de nuevos proyectos y los flujos financieros intra-empresariales (UNCTAD, 2021). En los llamados países en desarrollo, donde la caída no fue tan pronunciada (-8%), hubo una reducción significativa de cantidad de nuevos proyectos anunciados (-42%) y las inversiones para la financiación de proyectos internacionales importantes para la infraestructura (-14%) (UNCTAD, 2021).

Como se desprende de la tabla 1, la situación de los flujos de inversión varía significativamente dentro de los grupos de países y entre regiones.

Las economías desarrolladas fueron las más impactadas, debido a las fuertes fluctuaciones en los flujos financieros intra-empresariales y la disminución del valor de las ventas netas de las fusiones y adquisiciones transfronterizas, tipo de IED más importante en estas economías. Dentro de este grupo de economías la región de Europa fue la que presentó el mayor desplome (80%), con un valor total de las inversiones de solo 73.000 millones de dólares. Esta reducción se debe sobre todo a la disminución de los flujos de inversión de los Estados Unidos, principal inversionista de la región, y las fluctuaciones constantes de los flujos de inversión y las ganancias reinvertidas, causado por las fuertes medidas tomadas por los diferentes estados del bloque regional (UNCTAD, 2021).

La IED en las economías en desarrollo presentó una caída menos pronunciada. El comportamiento de este grupo mostró dos caras muy distintas.

Por un lado, se encuentran los países asiáticos que mostraron ser la región más sólida y atractiva, con un aumento de 4% de los flujos de inversión, que alcanzaron la cifra de 535.000 millones de dólares gracias a los países de Asia Oriental. Esta región representó la mitad de la IED mundial en 2020. Particularmente, en la India la IED aumentó, estimulada por las inversiones en la industria de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC), lo que convirtió al país en el quinto receptor más grande del mundo. En contraste, existieron varios países del sudeste asiático que presentaron una disminución de la IED, los más notables Indonesia con 22% y Singapur con 21% (UNCTAD, 2021).

La otra cara de la moneda fueron América Latina y el Caribe y África con una contracción notable, causado por el colapso de la demanda de exportaciones provocado por la pandemia y por la caída significativa de los precios de las materias primas. En América Latina y el Caribe la IED se redujo hasta un valor de 88.000 millones de dólares, la reducción más pronunciada entre las regiones en desarrollo. Los países con mayor disminución de los flujos de inversión fueron Brasil, Colombia, Chile y Perú (UNCTAD, 2021). En África la caída fue menor, llegó a un valor de 40.000 millones de dólares, un nivel visto por última vez hace 15 años. Egipto continuó siendo el mayor receptor de IED.

En las economías en transición, los flujos de IED se redujeron un 58% y cayeron hasta 24.000 millones de dólares. Esta caída se debe principalmente al desplome que presentó la Federación de Rusia, la mayor economía de este grupo, pasando de 32.000 millones de dólares en 2019 a 10.000 millones de dólares en 2020 (UNCTAD, 2021).

Aunque las entradas en los países menos adelantados (PMA) se mantuvieron estables, los anuncios de nuevas inversiones se redujeron a la mitad y los acuerdos internacionales de financiación de proyectos en un tercio. Los flujos de IED hacia los Pequeños Estados Insulares se redujeron en un 40% y los de los países en desarrollo sin litoral en 31% (UNCTAD, 2021).

Los anuncios de Greenfield¹ cayeron a 564 mil millones de dólares en 2020, el nivel más bajo jamás registrado. Dado el panorama adverso de las economías en desarrollo acrecentado por la pandemia, los inversionistas extranjeros se desplazaron hacia los países desarrollados; lo que ha dado lugar a una desaceleración sin precedentes en los nuevos proyectos de IED en los países en desarrollo. Por otro lado, los proyectos de adquisiciones y fusiones transfronterizas alcanzaron un

¹ Greenfield: proyecto de inversión donde se comienza desde cero, todo la infraestructura de la inversión se inicia desde cero y se utiliza el capital necesario, de forma que hace que sea una inversión neta de divisas en una economía.

valor de 475 mil millones de dólares en 2020, una pequeña disminución del 6% en comparación al 2019 (UNCTAD, 2021). Dado este contexto la UNCTAD espera que cualquier tipo de aumento en los flujos de inversión en el 2021, provenga de adquisiciones y fusiones transfronterizas, principalmente en sectores tecnológicos y de atención médica, y no de nuevos proyectos de inversión (UNCTAD, 2021). La tabla 2 muestra el comportamiento de estos proyectos en los diferentes grupos de economías.

Tabla 2: Comportamiento de los tipos de IED en los grupos de economías

Grupos de economías	Tipo de IED	Valor (billones de dólares)			Número		
		2019	2020	Tasa de crecimiento %	2019	2020	Crecimiento %
Economías desarrolladas	Proyecto Greenfield	346	289	-16	10331	8376	-19
	Adquisiciones y fusiones	424	379	-11	5802	5225	-10
Economías en desarrollo	Proyecto Greenfield	454	255	-44	7240	4233	-42
	Adquisiciones y fusiones	82	84	2	1201	907	-24
Economías en transición	Proyecto Greenfield	46	20	-58	697	371	-47
	Adquisiciones y fusiones	1	12	716	115	69	-40

Fuente: Elaboración propia a partir de UNCTAD, base de dato (www.unctad.org/fdistatistics).

La pandemia impulsó la demanda de infraestructura y servicios digitales a nivel mundial. Esto llevó a valores más altos los anuncios de proyectos de IED totalmente nuevos dirigidos a la industria de las TIC, aumentando en más del 22% a 81.000 millones de dólares. Aunque el número de proyectos anunciados disminuyó en un 13%, la industria de las TIC atrajo la mayor parte de los proyectos (UNCTAD, 2021).

Los principales anuncios de proyectos en esta industria incluyeron un acuerdo de 6.000 millones de dólares de Telefónica (España) para construir una red de fibra óptica en Alemania, una inversión de 2.8 000 millones de dólares de Amazon (Estados Unidos) en infraestructura de TIC en India y una inversión de 1.8 000 millones de dólares de Alphabet (Estados Unidos) en Polonia a través de Google (UNCTAD, 2021).

La pandemia también provocó un desplome en los flujos de inversión hacia los sectores relevantes para los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en los países en desarrollo. Las principales caídas fueron:

Infraestructura en 54%, Salud en 54%, Agua en 67%, alimentos y agricultura en 49%, Educación en 35% y Energías renovables en 8%. El impacto de la pandemia acrecentó el declive en sectores que ya eran débiles ante la pandemia (UNCTAD, 2021). Esta caída puede provocar que se ralentice los progresos logrados en la inversión en los ODS, lo que impactaría de manera negativa en el cumplimiento de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (UNCTAD, 2021).

Las perspectivas para el 2021 no son muy alentadoras, pero con una proyección al crecimiento principalmente en el segundo semestre del año. La UNCTAD proyecta que los flujos de inversión recuperen terreno con un aumento del 10% al 15%. Este crecimiento todavía estaría por de bajo en un 25% del nivel del 2019. Se espera que para el 2022 se recuperen los niveles del año 2019. No obstante las perspectivas de recuperación son muy inciertas y dependerán de factores como: el ritmo de recuperación de las economías, los rebotes de la pandemia, la efectividad de las vacunas y el proceso de vacunación a nivel mundial, las presiones políticas y los intereses encontrados, la reapertura de los sectores económicos y las posibles mutaciones del virus y su efectividad antes las vacunas ya existentes.

La recuperación de los flujos de inversión será desigual debido a las marcadas desigualdades entre las diferentes regiones. Los países desarrollados impulsarán el crecimiento mundial de la IED, matizado principalmente por la fuerte actividad de fusiones y adquisiciones transfronterizas y por el crecimiento de la inversión pública a gran escala. Las entradas de IED en los países asiáticos seguirán siendo resistentes debido a que se convirtieron en un destino atractivo para la inversión internacional durante la pandemia. Se estima que sea poco probable que se produzca una recuperación sustancial de la IED en regiones con África y América Latina y el Caribe a corto plazo (UNCTAD, 2021).

Escenario pos Covid-19 de la IED

El carácter transversal y global de la pandemia de la Covid-19 ha dado lugar a una crisis económica y social de enorme magnitud. Los flujos internacionales de inversión no han sido inmunes a este contexto, la IED ha entrado en una dinámica adversa donde ha experimentado una contracción notable, como hemos visto en el apartado anterior. Este escenario complejo y de alta incertidumbre ha desencadenado nuevas tendencias en el comportamiento de la IED.

Un primer impacto de la pandemia fue en las Cadenas Globales de Valor (CGV), las que, en muy poco tiempo, se vieron afectadas con la interrupción de las redes de suministros de numerosas cadenas productivas e industrias, por lo que su capacidad productiva decayó considerablemente.

Por el lado de la oferta, las medidas de confinamiento y de restricciones de actividades productivas adoptadas por los gobiernos, afectaron de manera directa la capacidad productiva de las empresas. De manera indirecta también la capacidad de producción de las industrias fue golpeada, con la suspensión e interferencia en la cadena de suministros, ya sea porque los insumos se producen en zonas afectadas, o por el incremento de los costos del transporte con los nuevos protocolos sanitarios (CEPAL, 2020).

Por el lado de la demanda, las propias medidas de cuarentena y la crisis económica indujeron cambios en el comportamiento de los consumidores con una disminución notable de la demanda de muchos bienes y servicios. Con la anomalía del sector de los insumos médicos los cuales experimentaron un incremento en la demanda, muchos otros sectores se vieron en la necesidad de modificar su modelo de negocios para hacer frente a los cambios cualitativos de la demanda, se incorporaron las tecnologías digitales para la comercialización de sus productos y servicios. Las CGV constituyen un mecanismo de transmisión de los choques económicos a través de los canales de demanda (CEPAL, 2020)².

Con las afectaciones en muchos sectores productivos, se vio la necesidad de cambiar parcial o totalmente el modelo de negocios. Las grandes multinacionales empezaron a buscar nuevos mecanismos de distribución, de obtención de suministros con menor nivel de riesgo y de reajustes de la oferta de sus productos finales. Las tecnologías digitales y las capacidades gerenciales tomaron mucho peso en las actividades productivas, con el fin de buscar iniciativas innovadoras que permitieran el funcionamiento efectivo de las mismas.

La pandemia puso en evidencia las principales debilidades de las CGV basado en las estrategias de búsqueda de la eficiencia y las máximas ganancias. Esto ha dado lugar a un debate sobre la manera de retomar el control de los diferentes procesos productivos, de las empresas multinacionales, provocado por la incertidumbre generada por la pandemia, por las debilidades de los proveedores y por la alta vulnerabilidad que conlleva tener regado por el mundo los diferentes procesos de la producción global, donde se pierde el control de estos procesos en el actual contexto (CEPAL, 2020).

Todo este escenario adverso ha llevado que las CGV presenten transformaciones, que pasen a un menor grado en la producción internacional, es decir, que tenga un carácter más regional y menos global. A esto se le suma procesos de relocalización nacional, regionalización, replicación y diversificación. Las tres primeras suponen de alguna manera retrocesos, mientras que la cuarta proyecta un mayor crecimiento, pero con un mayor nivel de concentración (CEPAL, 2020).

² A menor demanda de productos finales en un país determinado se traduce en la disminución de la demanda de insumos producidos en otros países (CEPAL, 2020).

Todo esto se resume que en los próximos años las CGV serán más cortas, con un nivel más alto de concentración del valor añadido, menos fragmentadas y con un alto nivel de digitalización en los procesos de distribución y en las cadenas de suministros.

La pandemia y el surgimiento de nuevas variables del virus ha llevado a los diferentes Estados a tomar medidas restrictivas, cierre de fronteras, confinamiento de la población, paro de muchas actividades productivas y de inversiones planificadas, entre otras medidas. El actual contexto, exhibe un mayor papel del Estado en la economía donde se le da prioridad, en la mayoría de los casos, al sector de la salud. Estas políticas tomadas por los gobiernos entran en conflicto con los contratos y derechos de los inversionistas extranjeros, ya que muchas de las medidas aplicadas obstaculizan los procesos inversionistas y el desarrollo de las actividades productivas de las empresas extranjeras.

Este conflicto de intereses entre los derechos y deberes de las entidades privadas y el de los Estados, da lugar a que muchos gobiernos adopten medidas para lograr un justo equilibrio a nivel normativo y jurisprudencial (Valenzuela & Engers, 2020). La actual crisis muestra un contexto donde se le da prioridad a la resiliencia y cuestiones de seguridad nacional por parte de los gobiernos; por lo que la IED entra en un escenario donde el papel del Estado en un poco más activo y donde la libre circulación es más controlada.

Otra de las nuevas tendencias de la IED, es el surgimiento de oportunidades de ampliación y desarrollo de sectores productivos en detrimento de otros sectores que fueron severamente afectados por la pandemia. El sector del turismo, de las materias primas y el transporte son de los sectores más afectados por la Covid-19. Con la disminución de la demanda, provocado por las medidas de contención de la pandemia, estos sectores fueron muy deprimidos, con proyecciones de recuperación inciertas debido a la incertidumbre que viven los países. Por otro lado, otros sectores como: comercio electrónico, tecnología digital, biotecnología, salud, servicios de telemedicina, telecomunicaciones, servicios médicos y energías renovables, se han visto beneficiados en el actual contexto, donde han experimentado un aumento en las inversiones y presentan proyecciones favorables para su expansión y crecimiento (Sifdi, 2021).

El papel protagónico de los países asiáticos, principalmente China, en la atracción de inversión extranjera, es una de las nuevas tendencias de la IED. Asia fue la única región en el mundo que presentó un crecimiento en los flujos de inversión extranjera en el contexto de pandemia. Muchos países de la región concretaron políticas para la atracción de capital extranjero y presentaron oportunidades de crecimiento en varios sectores estratégicos.

China no solo experimentó un crecimiento en las entradas de IED, sino que también desempeña un papel importante en las exportaciones a

nivel mundial, convirtiéndose en líder en importantes rubros (CEPAL, 2020). Todo este panorama favorable a las economías asiáticas, ha permitido que la región se convierta en la atracción de IED, por lo que los gobiernos están aplicando políticas facilitadoras para el desarrollo de las inversiones foráneas, principalmente en sectores competitivos.

Otras de las tendencias de la IED pos Covid-19 son un aumento en las inversiones en industrias a pequeña escala, mayor inversión extranjera en busca de mercados regionales por encima de IED en busca de eficiencia, protagonismo para los proyectos de adquisiciones y fusiones por encima de los proyectos Greenfield y ambiente incierto con alto grado de vulnerabilidad (Sifdi, 2021).

En el cuadro 1 se resumen las tendencias de la IED pos Covid-19:

Cuadro 1: Tendencias de la IED pos Covid-19.

Tendencias de la IED pos Covid-19
<ul style="list-style-type: none">• CGV más cortas, con un nivel más alto de concentración del valor añadido, menos fragmentadas y con un alto nivel de digitalización en los procesos de distribución y en las cadenas de suministros.• Desarrollo de la IED en un escenario donde el papel del Estado es un poco más activo y donde la libre circulación es más controlada.• Detrimiento de sectores económicos y surgimiento y ampliación de otros sectores como: comercio electrónico, tecnología digital, biotecnología, salud, servicios de telemedicina, telecomunicaciones, servicios médicos y energías renovables.• Papel protagonista de los países asiáticos en la atracción de IED, principalmente China.• Mayor inversión en industrias de menor escala.• Mayor inversión en busca de mercados regionales.• Proyección de crecimiento en proyectos de adquisiciones y fusiones por encima de los proyectos Greenfield.

Fuente: Elaboración propia.

Consideraciones finales

La IED fue muy impactada por la Covid-19 en 2020, con una trayectoria de recuperación conservadora marcada por la alta incertidumbre que azota a la economía mundial. Esta crisis, a nivel mundial, ha puesto en evidencia las debilidades de la producción internacional, por lo que el nuevo contexto para el desarrollo de la IED está marcado por una mayor resiliencia por parte de las cadenas de suministros y proveedores, una elevada vulnerabilidad e incertidumbre generados por la pandemia, donde todavía sigue afectando el desarrollo de la economía internacional, por la nueva revolución industrial donde toma mucho peso las tecnologías digitales y los bienes intangibles, por la concentración del valor agregado y por el desarrollo de CGV más cortas y menos fragmentadas.

Todo esto se convierte en un desafío para los países, principalmente para las economías en desarrollo que necesitan los flujos de inversión extranjera para su crecimiento. Las transformaciones que se vienen dando en la producción internacional trae retos y oportunidades de desarrollo para los países, pero es imprescindible, para explotar tales oportunidades, hacer un cambio en las estrategias de desarrollo donde la IED desempeña un papel predominante. Este nuevo decenio trae un rejuego en la economía internacional, donde habrá nuevas oportunidades para crecer, pero también habrá un recrudecimiento de la competencia por atraer y retener inversiones a nivel mundial; por lo que resulta pertinente, para las economías en desarrollo, adaptar sus estrategias de crecimiento y estar a tono con las nuevas tendencias de la IED pos Covid-19.

Bibliografía

- CEPAL, (2020). *La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe*. Santiago.
- Mota, C. E. 2020. Libre circulación de inversiones en la Unión Europea en tiempos de Covid-19. *Revista Justicia & Derecho*, 3(1), 1-25.
- Peñafiel-Chang, L. 2021. Regionalización de la cadena de valor: oportunidades y desafíos para América Latina en la nueva era del Sars-Cov-2. *Revista Ciencia UNEMI*, 14(35), 81-91.
- Sandí, A. S. (2020). *Retos y oportunidades para la atracción de IED post-COVID-19*. Costa Rica. Obtenido de <https://www.researchgate.net/publication/343360976>
- Sifdi (2021). *La Inversión Extranjera Directa en España, 2020. Las adquisiciones acrecientan su papel en la IED de la pandemia*. Madrid. Obtenido de sifdi.com
- UNCTAD, 2021. *Investment Trends Monitor*.
- UNCTAD, 2021. *World Investment Report. INVESTING IN SUSTAINABLE RECOVERY*.
- Valenzuela, C. C., & Engers, L. A. 2020. Necesidad de equilibrio entre la protección de la inversión extranjera y protección de la salud pública: a propósito de la pandemia de la Covid-19. *Revista de Derecho Corporativo*, 1(2), 251-281.

5

Evolución de la Ayuda Oficial al Desarrollo en América Latina y el Caribe

Lic. Indira García Castiñeira
Investigadora del Departamento de Finanzas Internacionales
CIEM

Resumen

El artículo aborda una panorámica histórica de la Ayuda Oficial para el desarrollo analizando las principales características. También se analizan los elementos actuales que definen los cambios en el contexto de la cooperación Sur-Sur.

Palabras clave: Ayuda Oficial para el Desarrollo, cooperación, la ineficacia de la ayuda.

Abstract

The article offers the historical evolution of the Official Aid for Development looking at its essential determinants. There are others factors in the research that concern recent changes in the South-South cooperation.

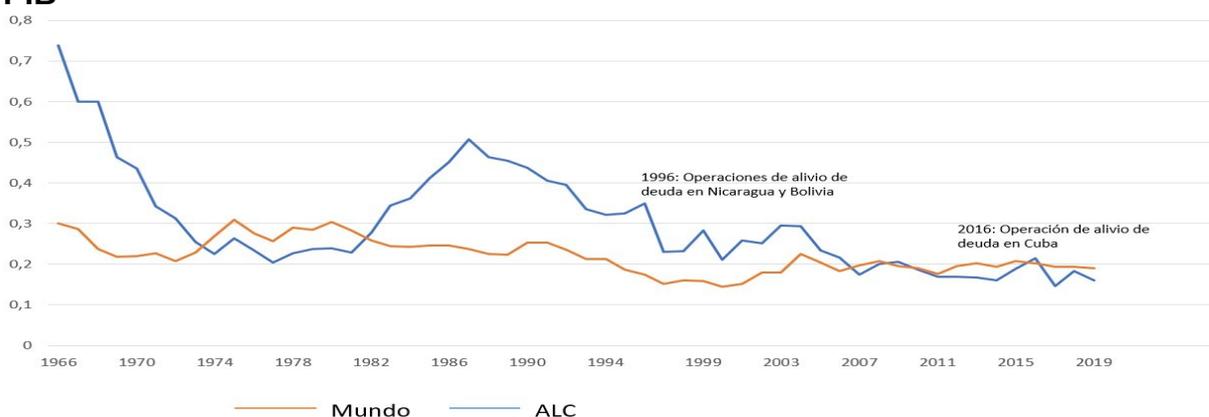
Key words: Official Aid for Development, cooperation, aid inefficiency.

Antecedentes

Durante el período de la llamada Guerra Fría, posterior a la Segunda Guerra Mundial, la mayoría de los proyectos de ayuda oficial al desarrollo (AOD) se centraron en llevar adelante la infraestructura industrial a escala global; dentro de este enfoque, la región de América Latina y el Caribe era considerada prioritaria por parte de los donantes. Recibía alrededor del 12% de la ayuda mundial.

A partir de la década de los 70-80 del pasado siglo XX, se comienza a observar un importante descenso en los flujos de AOD, debido a cambios en los intereses geopolíticos y estratégicos en el sistema internacional, por lo que el objetivo de impulsar el crecimiento económico a través de la industrialización pasó a un segundo plano. Las políticas neoliberales comenzaron a impulsar la liberalización en temas comerciales y financieros y la AOD se tornará más selectiva, priorizando en la mayoría de los casos, países menos desarrollados y grupos vulnerables. Como tendencia se observará una mayor concentración de la AOD en la reducción de la pobreza y la desigualdad.

Gráfico 1 AOD recibida por América Latina y el Caribe como % del PIB



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial

Adicionalmente, si bien en la década de 1990, la mayoría de los países de menor desarrollo relativo, dependientes de la ayuda, recibieron flujos de AOD mayores que el nivel local de ingresos fiscales, o similares a este; desde entonces, se ha observado un descenso importante de la AOD (OCDE, 2020).

A partir del año 2000 y con la puesta en marcha de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (con énfasis en los países más pobres), se abre el debate sobre la ineficacia de la cooperación internacional y se acuerdan nuevos principios para regir la ayuda. Se establece el carácter más o menos prioritario de los receptores de acuerdo con su nivel de renta per cápita, por lo que se dividen en países de renta baja, media baja, media alta y alta. Todos los países de ALC, excepto Haití son considerados de renta media baja, renta media alta y alta, por lo que no son considerados prioritarios para el sistema de cooperación internacional a pesar de contar con altos niveles de desigualdad, así como un sinnúmero de problemas sociales y ambientales (ver tabla 1). Este retroceso fue más marcado en los países de renta media, lo cual revela una situación comparativamente más desventajosa que la del resto de los países de similar desarrollo de otras regiones del mundo.

De hecho, el desempeño económico observado en algunas economías, en el caso de ALC, mejoraron su nivel de ingresos en años recientes. Por ejemplo, de 2010 a 2019, Belice, Ecuador, Guatemala, Guyana y Paraguay pasaron de la categoría de ingresos medios bajos a la de ingresos medios altos. Otras economías también ascendieron a la categoría de ingresos altos durante el mismo periodo, como Antigua y Barbuda, Chile, San Cristóbal y Nieves, y Uruguay. En 2019, Argentina y Panamá también se sumaron a este grupo. Se prevé que algunas economías de ingresos medios altos (como Costa Rica y México, entre otras) pasen a la categoría de ingresos altos en los próximos años si mantienen sus niveles de crecimiento del ingreso *per cápita*. Como consecuencia de este cambio en el *status* económico para estas

economías, así como por la disminución de la participación de la AOD en los flujos globales, la AOD constituye actualmente una limitada aportación a la economía de la región.

Tabla 1. Agrupación de los países de América Latina y el Caribe de acuerdo a su nivel de ingresos.

Países de renta baja (\$1035 o menos)	Países de renta media-baja (\$1036-\$4045)	Países de renta media-alta (\$4046-\$12535)	Países de renta alta (\$12536 o más)
Haití	Bolivia	Argentina	Antigua y Barbuda
	El Salvador	Belice	Aruba
	Honduras	Brasil	Bahamas
	Nicaragua	Colombia	Barbados
		Costa Rica	Bermudas
		Cuba	Islas Vírgenes B.
		Dominica	Islas Caimán
		Rep. Dominicana	Chile
		Ecuador	Panamá
		México	Puerto Rico
		Paraguay	San Kitts y Nevis
		Perú	Trinidad y Tobago
		Sta. Lucía	Turks & Caicos
		San Vicente Y las Granadinas	Uruguay
		Surinám	Islas Vírgenes E.U.
		Venezuela	San Martín
			Curacao

Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial, 2021.

Desde el 2015, los países que mayores montos de ayuda han destinado a ALC han sido Estados Unidos (30%), Alemania (19%), Francia (14%), España (13%), y Canadá (6%).

En el caso de España, destinó 2 238 millones de dólares en el año 2016, donde se incluyó una operación de alivio de deuda hacia Cuba.

Los donantes que destinan la mayor proporción de su PIB a la ayuda a ALC han sido desde 2015, España, Francia, Canadá y Suiza. En conjunto la Unión Europea ha constituido la principal fuente de ayuda al desarrollo a la región.

En cuanto a organismos multilaterales y entidades financieras, son el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y las instituciones de la Unión Europea los organismos que mayores montos de ayuda han canalizado hacia ALC (ver tabla 2).

Desde 2016, el componente más importante de los flujos oficiales corresponde a los flujos bilaterales concesionales, seguido por los multilaterales no concesionales, estos últimos continúan representando una pequeña parte, lo cual apunta hacia una disminución en la deuda bilateral no concesional (ayuda reembolsable). Se nota mayor participación de flujos bilaterales provenientes de países que no son miembros del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), especialmente China y Rusia.

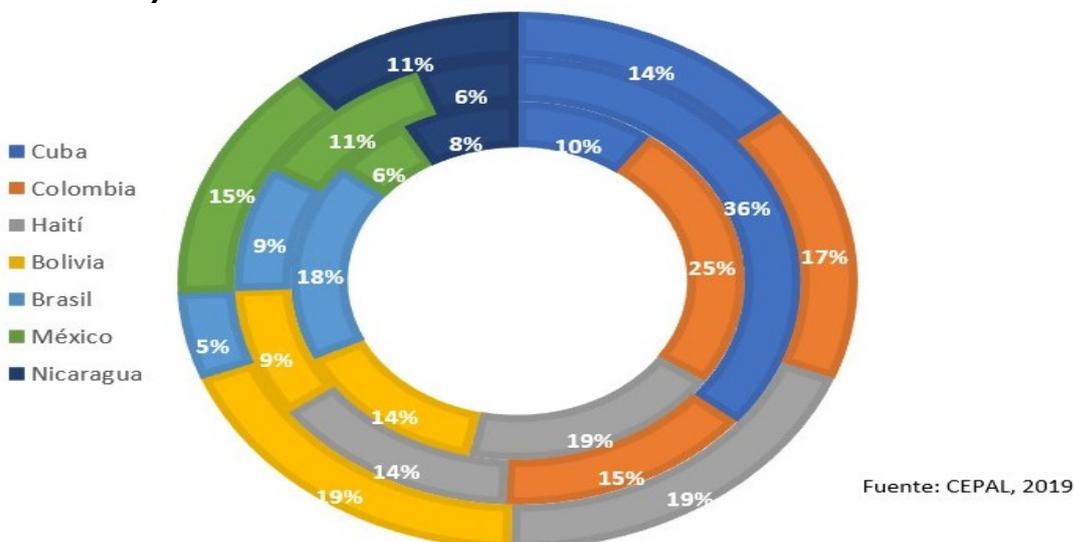
Tabla 2. Principales donantes multilaterales a ALC.

10 principales donantes multilaterales	
1.	Banco Interamericano de Desarrollo (40%)
2.	Instituciones de la UE (33%)
3.	Asociación Internacional de Desarrollo (8%)
4.	Fondo Mundial para el Medio ambiente (5%)
5.	Fondo Global (4%)
6.	Fondo OPEC para el Desarrollo Internacional (2%)
7.	OMS(1%)
8.	UNICEF (1%)
9.	OIT (1%)
10.	ACNUR (1%)

Fuente: OCDE, 2020.

Dentro de la región latinoamericana, los países con mayor cantidad de fondos cooperación internacional recibidos en el período 2015-2019 fueron Cuba, Colombia, Haití, Bolivia, Brasil, México y Nicaragua.

Gráfico 2. Principales beneficiarios latinoamericanos de la cooperación internacional 2015-2019 (Porcentaje de fondos recibidos).



Al igual que en otras regiones, la mayor parte de la AOD para ALC se había dirigido a sectores sociales (4.4 mil millones de dólares en 2016) mientras que se gastó cerca de 2.2 millones de dólares en infraestructura económica y servicios, y cerca de 936 millones de dólares en los sectores de producción. Si bien, en un inicio, los sectores sociales recibieron en el doble de AOD que el de infraestructura económica, este último aumentó siete veces en años recientes.

En específico, el financiamiento para infraestructura económica aumentó desde poco más de 300 millones de dólares a más de 2.1 mil millones de dólares entre 2002 (año del que se tienen las primeras cifras) y 2016, siendo las principales áreas de destino la energía, el transporte y el agua.

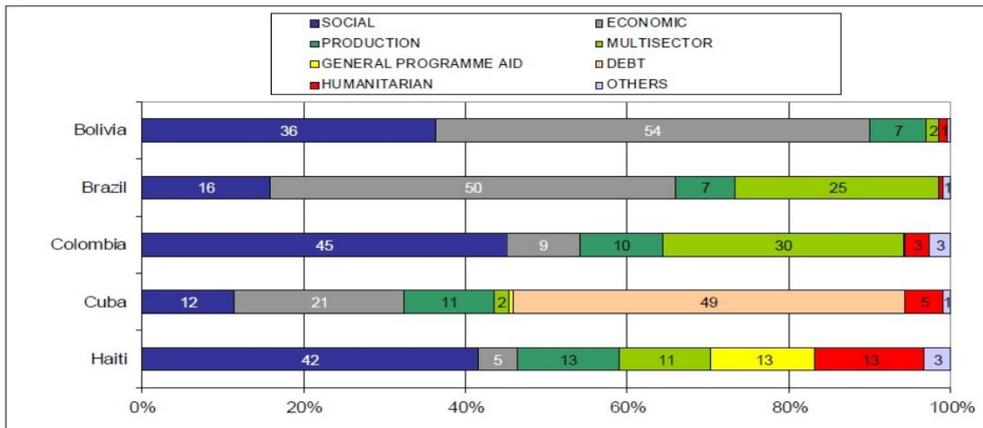
Consecuentemente, el gasto en los sectores sociales bajó de un máximo de 5.2 mil millones de dólares a poco menos de 4.4 mil millones de dólares entre 2011 y 2016. Eso implica que durante por lo menos una década se observó un cambio gradual del gasto social al gasto económico, aunque aún se destacan los relacionados con el gobierno y la sociedad civil, la cual recibió como promedio entre 2014 y 2017 (alrededor del 16% de la ayuda). La mayor parte de estos fondos fueron dirigidos al mantenimiento de la paz y la resolución de conflictos, así como al desarrollo legislativo y judicial. Los organismos que más se destacan en este sentido son el BID y el Banco Mundial.

Entre los temas relacionados con la protección medioambiental y la preparación para situaciones de desastres naturales se destaca el aporte del BID y el BDC que entre 2012 y 2016 asignaron como promedio el 3,5% y 9,6% de su financiamiento.

En el caso de la Educación, los subsectores más favorecidos por parte de los donantes son la investigación y formación en políticas educativas, la educación básica secundaria y media. La AOD destinada a asuntos de salud, se centró mayormente en la atención básica y la lucha contra el VIH.

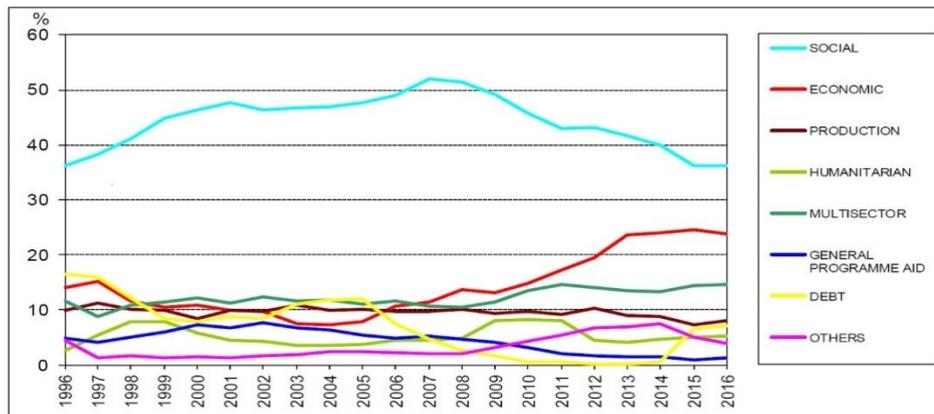
En el 2017 Haití, Ecuador, Honduras, Brasil, Nicaragua, Colombia Guatemala y México fueron los países latinoamericanos que recibieron mayores montos dedicados a estos sectores, siendo Alemania, Francia, Estados Unidos, el BID y las instituciones de la UE los donantes con mayores asignaciones en materia de educación y salud.

Gráfico 3. AOD por sectores y principales receptores (2017).



Fuente: OCDE, 2018

Gráfico 4. AOD hacia ALC por sectores (% de la AOD total).



Fuente: OCDE, 2018.

Cooperación Sur-Sur en América Latina y el Caribe

Con el inicio del siglo XXI, las prácticas de Cooperación Sur-Sur (CSS), cobraron gran importancia en la agenda económica internacional y en la reconfiguración de alianzas regionales e interregionales, esta ha sido responsable de impulsar principalmente el papel renovado de las potencias emergentes, las cuales defienden la idea de que los países del sur deben cooperar entre sí.

A raíz de la crisis de 2008, las economías del norte se ven duramente afectadas, y aplicaron medidas de ajuste que tuvieron incidencia en la política de cooperación internacional. Esta reducción en los flujos se produce simultáneamente en el periodo que se aplica el marco de la Agenda de la Eficacia de la Ayuda para optimizar los recursos, lo cuales sufren una concentración geográfica y sectorial centrada en los países más pobres. En este contexto, la CSS asume un importante papel a nivel internacional.

Un factor importante en el fortalecimiento de la CSS en América Latina fue la mejora en el panorama económico dado en el periodo 2003-2013, en ese escenario, la CSS se erige como herramienta de desarrollo de los países.

Cuba, un actor protagónico dentro del sistema de cooperación internacional

En materia de cooperación internacional, Cuba actúa bajo la doble condición de oferente y receptor.

Hace más de 50 años, Cuba es un importante actor en la CSS y ha estado ofreciendo su ayuda a otros países subdesarrollados y como receptor, la isla recibe colaboración de países desarrollados miembros del CAD de la OCDE, así como de organizaciones multilaterales.

El Ministerio para el Comercio Exterior y la Inversión Extranjera (MINCEX) es el organismo que se encarga del control y supervisión de la cooperación que Cuba ofrece y recibe. En este proceso se insertan otros Ministerios, asociaciones sectoriales, gobiernos locales, organizaciones no gubernamentales (ONGs), instituciones académicas y centros de investigación

En el marco de la cooperación que Cuba recibe, se evidencia la disposición del país de involucrarse en el proceso, no como un mero receptor, sino como un socio activo, capaz de aportar sus propios recursos, velando por la sostenibilidad de los proyectos.

Los recursos que aporta la cooperación internacional contribuyen al desarrollo socioeconómico del país, ya que aún se pueden apreciar brechas en materia de desarrollo socio-económico, y ambiental, pero es necesario destacar que Cuba no es dependiente de esta cooperación internacional, como es el caso de otros países de la región más vulnerables

En años recientes se destaca el papel de la cooperación internacional en el desarrollo de infraestructura social, agricultura sostenible, seguridad alimentaria, eficiencia energética, desarrollo local, asuntos medioambientales, conservación del patrimonio, la igualdad de género y la respuesta ante desastres naturales.

La cooperación que brinda Cuba, responde a las características de la CSS, no tiene como prioridad la búsqueda de beneficios económicos y es otorgada sin condicionalidades, sobre la base de objetivos comunes y respetando la soberanía nacional y la solidaridad entre naciones. La mayor cantidad de acciones de CSS se han desarrollado precisamente en los sectores de la salud, educación, deporte y gestión de riesgo de desastres, entre otros.

Papel de la AOD frente a la crisis sanitaria por Covid-19 en América Latina

La pandemia generada por el COVID-19 ha profundizado las brechas estructurales e institucionales de América Latina y el Caribe.

Los efectos de la pandemia y las políticas aplicadas a modo de respuesta han aumentado las necesidades de liquidez de los países de la región para afrontar la fase de emergencia. Al mismo tiempo, estos factores han llevado a que se elevara el nivel de endeudamiento en la región de América Latina y el Caribe, de por sí considerada la más endeudada del mundo en desarrollo.

Las políticas de financiamiento para el desarrollo a corto plazo también son necesarias para compensar los efectos perjudiciales que las políticas de contención, basadas en el distanciamiento físico y el aislamiento voluntario, tienen sobre la actividad económica, el tejido productivo (la estructura productiva) y el empleo.

Frente a estas vulnerabilidades y necesidades, la cooperación internacional acordada hasta ahora es muy limitada, tanto en términos de medidas adoptadas como de recursos a los cuales tendrán acceso las economías emergentes y en desarrollo.

Ante tal situación, los bancos de desarrollo –multilaterales, regionales, subregionales y nacionales– pueden desempeñar un papel clave y encabezar la labor de recuperación, aumentando la capitalización y flexibilizando los criterios de concesión de préstamos. Además, el Banco Mundial debería equilibrar mejor la asignación de crédito entre el crédito que otorga a los países de ingreso medio, incluidos los de América Latina y el Caribe, y el que concede a los de ingreso bajo.

Consideraciones finales

Los fondos de cooperación internacional al desarrollo continuarán decreciendo en la región, concentrándose solo en aquellos países de renta baja, o de forma selectiva vinculados a temas como narcotráfico, conflictos o desastres naturales considerados prioritarios.

La cooperación internacional necesita un nuevo impulso para abordar los desafíos económicos, sociales y ambientales, así como otras brechas que impiden el desarrollo en la región. Este nuevo impulso debe estar basado en una mayor colaboración multilateral y ha de tener un anclaje firme en la Agenda para el Desarrollo Sostenible.

El incremento en los ingresos nacionales en países de América Latina y el Caribe no se ha traducido en incremento en los niveles de bienestar para todos los habitantes, por lo que es prioridad renovar la cooperación y formar alianzas multilaterales entre países con todo tipo de nivel de ingresos, tratando a todos como socios en igualdad de condiciones.

Ampliar las modalidades de cooperación e incluir el intercambio de conocimientos, los diálogos multilaterales en materia de políticas, el fortalecimiento de las capacidades y la cooperación en los ámbitos de la ciencia la tecnología y la innovación.

Bibliografía

- OECD, 2021. America-Development-Aid-at-a-Glance-2021. Disponible en <http://www.oecd.org>
- CEPAL, 2020. Desarrollo en transición: propuesta de concepto y medición para una cooperación renovada en América Latina y el Caribe. Disponible en <http://www.cepal.org/es/publicaciones/47156>
- 2019 Países de renta media y una renovada agenda para el financiamiento del desarrollo. Disponible en <https://www.cepal.org/notas/74/opinion>
- Isabel Neira, Maricruz Lacalle-Calderón y Marta Portela. Asistencia oficial para el desarrollo, capital social y crecimiento en América latina. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/40401-asistencia-oficial-desarrollo-capital-social-crecimiento-america-latina>
- mesadearticulacion.org. 2017. 71 mil millones de dólares ha entregado Cuba como Ayuda Oficial al Desarrollo a más de 180 países. Disponible en <http://mesadearticulacion.org/columna/71-mil-millones-de-dolares-ha-entregado-cuba-como-ayuda-oficial-al-desarrollo-mas-de-180-paises/>
- OECD.2020. La cooperación internacional como facilitadora al afrontar nuevos retos nacionales y mundiales. Disponible en <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/d2e98745-s/index.html?itemId=/content/component/d2e98745-es>
- redeamerica.org. 2016. La Cooperación Internacional en América Latina en la última década. Entre la expectativa y la realidad. Disponible en <https://www.redeamerica.org>
- redalyc.org. 2010. América Latina y el Caribe en el punto de inflexión del milenio. Disponible en <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=11819761003>

6

Impactos de la COVID-19 en la Ruta de la Seda sanitaria

Ms.C. Gladys Cecilia Hernández Pedraza
Jefa del Departamento de Finanzas Internacionales
CIEM

Resumen

Los últimos años han visto un incremento del compromiso de China en la solución de diversos temas de impacto global y, simultáneamente, los diferentes agentes en el contexto internacional han comenzado a asumir de forma constructiva la creciente participación de China en interés de la humanidad. El trabajo presentado analiza la participación que ha tenido China en los temas de la salud a escala mundial, su cooperación en diferentes etapas y el papel asumido por la Iniciativa de la Ruta de la Seda en el enfrentamiento a la Pandemia de Covid-19.

Palabras clave: China, Covid-19, Ruta de la seda sanitaria, reestructuración económica, prestación de servicios de salud.

Abstract:

In recent years, the world has seen an increase in China's commitment to solving various issues of global impact, and simultaneously the different agents in the international context had started to constructively assume the growing participation of China in the interest of humanity. The presented work analyzes the participation that China has had in health issues on a global scale, its cooperation at different stages and the role assumed by the Silk Road Initiative in confronting the Covid-19 Pandemic.

Keywords: China, Covid-19, Health Silk Road, economic restructuring, health service delivery.

Introducción

En años recientes se han observado diferentes tendencias en torno a temas globales, cuya posible solución solo puede ser posible con la participación creciente de China. En este sentido, la respuesta de este país ha sido crucial y se ha observado un interés por incrementar su compromiso global. Por otra parte, la humanidad también ha sido testigo de la intensificación notable que tiene la competencia en temas de hegemonía internacional, por lo que los actuales retos globales

dependen de la negociación de conflictos de intereses complejos y resulta difícil predecir cómo los países enfocarán la solución de los mismos.

Sin embargo, en el tema de la salud a escala mundial, la aproximación a las posibles soluciones y a sus complejidades pueden constituir excepciones, ya que existe un amplio consenso mundial sobre los objetivos en esta esfera refrendados de forma universal por el marco de las Naciones Unidas, lo que ha sido expresado en el Objetivo de Desarrollo Sostenible que plantea la necesidad de lograr cobertura sanitaria universal y el acuerdo sobre la importancia de la vigilancia y respuesta eficaces a los brotes de enfermedades. En el actual contexto de la Pandemia de Covid-19, la necesidad de impulsar la cooperación en esta esfera se ha hecho determinante.

En el contexto de las políticas sanitarias existe un amplio acuerdo sobre las prioridades mundiales y, pueden devenir espacio fértil para la generación de nuevas formas de colaboración que señalen el camino hacia la adaptación de los estados a sistemas de gobernanza a un contexto cambiante. Durante décadas China ha experimentado transformaciones institucionales novedosas, simultáneamente impulsando la creación de capacidades para ejercer una mayor participación en la construcción de consensos globales de diferente origen, incluyendo a la salud.

La forma en que China se involucra a nivel global en la solución de los problemas globales es de gran importancia, no solo para China, sino para el mundo. Y el gran desafío para China y para otros actores globales, así como para las organizaciones multilaterales, es incorporar nuevos enfoques en los acuerdos de gobernanza mundial existentes, incluida la gestión de la salud mundial.

Desde que China iniciara sus reformas económicas y sociales a finales de la década de 1970, su avance ha sido rápido y sostenido. A pesar de las persistentes predicciones de colapso del sistema instaurado, el país no ha fracasado. Por el contrario, ha consolidado una enorme reestructuración económica e industrial, transformándose de un país pobre predominantemente agrícola, en una economía diversificada, con salarios más altos y cuya estructura se sustenta cada vez más en el consumo, la inversión y la innovación. Entre los resultados relevantes destaca el crecimiento sostenido del PIB, en torno al 10% anual entre principios de la década de 1980 y principios de la de 2010, lo cual ha garantizado el incremento del nivel de vida y el bienestar, incluidos aumentos a largo plazo de los ingresos y reducciones de la pobreza de "alcance y escala sin precedentes", en lo que hoy representa alrededor del 70% de la reducción del número de personas en extrema pobreza a escala global, entre 1990 y 2013 (Xinhuanet, 2014).

En el contexto de los desafíos que enfrenta la salud mundial, la intervención de China puede generar dinámicas relevantes. Algunos de

los retos responden a deformaciones socioeconómicas estructurales, por lo que son mucho más difíciles de enfrentar y otros igualmente complejos emergen en las nuevas condiciones en que se debate la existencia de las naciones: los problemas asociados con la pobreza en cualquiera de sus variantes, los elevados niveles de desigualdad, el rápido incremento del costo de la salud, de sus servicios, la creciente degradación ambiental, las presiones migratorias, la emergencia de enfermedades infecciosas y las principales tensiones sociales asociadas al ritmo en que se suceden los acontecimientos, que agravan exponencialmente los impactos para los seres humanos.

Entre los nuevos desafíos se incluyen la adaptación al cambio climático, la aparición de antimicrobianos extremadamente resilientes a los tratamientos conocidos, el envejecimiento de la población y el rápido aumento de la carga de enfermedades no transmisibles. Aún en este contexto tan sensible, se observan una limitada capacidad por parte de los gobiernos para diseñar o ejecutar políticas de salud acordes. En muchos casos se manifiesta la insuficiencia para aplicar aquellas regulaciones y medidas ya reconocidas institucionalmente, especialmente en la esfera del sistema de salud.

El interés por compartir sus avances en el tema de salud responde a una política sanitaria que ha logrado resultados importantes en el diseño del sistema de salud chino, en el incremento de la esperanza de vida, la reducción de la mortalidad infantil y materna, la ampliación de la cobertura de vacunas, y la prestación de servicios de salud, incluyendo el número de establecimientos de salud, camas y personal capacitado trabajadores de la salud. Un ejemplo de las mejoras en salud es la reducción de la mortalidad materna de 58 a 29 %, el incremento de 100.000 nacimientos, entre 2000 y 2017 (WHO, 2020c). En años más recientes China también ha desarrollado planes de protección social, incluidos planes de seguro médico, que ahora cubren alrededor del 95% de la población y se están ampliando para admitir una mayor cobertura y protección (Meng, Q. et al, 2019).

Breve reseña de la evolución de la cooperación histórica china en la esfera de la salud.

Desde los inicios de la Revolución, China promovió su compromiso con la salud mundial. Sin embargo, sus avances económicos y sociales consolidaron esta tendencia, a partir de la década de los 60. Inicialmente, la ayuda china en esta esfera consistió, de forma esencial en el envío de equipos médicos al extranjero, la construcción de instalaciones sanitarias, la donación de medicamentos y equipo, así como el apoyo en actividades de control de la malaria. Esta cooperación, en la mayoría de los casos se desarrolló a partir de acuerdos bilaterales.

Desde mediados de la década de 2000, el país ha incrementado su compromiso con organismos multilaterales y mundiales, y ha aumentado su apoyo a la capacitación, incluida la formación de profesionales

sanitarios extranjeros en China (Liu P. et al, 2014). Otro de los temas que constituye una preocupación constante de las autoridades nacionales ha sido el fortalecimiento de la prevención y el enfrentamiento a la propagación de infecciones surgidas en China, empleando para ello mecanismos transfronterizos, regionales y mundiales (WHO, 2000 y Husain L. et al, 2004).

Desde principios de la década de 2010, China ha ocupado un creciente papel de en el desarrollo internacional, lo cual se ha visto apoyado por la creación de una gama de nuevas instituciones y un mayor compromiso con el surgimiento de mecanismos como determinados fondos de apoyo financiero. Su compromiso se está diversificando rápidamente, si bien las iniciativas que emergen no conforman un esquema determinado ya que reflejan las extremadamente cambiantes condiciones globales.

China ha apoyado el establecimiento de nuevas instituciones e instrumentos de financiación para desempeñar un papel más importante en el desarrollo, tales como el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura (BAII), el Nuevo Banco para el desarrollo (New Development Bank) conocido como banco de los BRICS, el Fondo de la Ruta de la Seda, el Fondo de las Naciones Unidas para la Paz y el Desarrollo (Nichols M., 2016) con el cual se incrementa su participación en el sistema de Naciones Unidas, y el Fondo de Cooperación de Asistencia Sur-Sur (CIDCA, 2018).

China también se comprometió a proporcionar más asistencia a través de los canales existentes, como el Foro sobre Cooperación China-África (FOCAC). Este foro es un ejemplo de cómo esta institución ya vigente se erige marco apropiado para la colaboración con países africanos, e incluye la cooperación sanitaria entre sus competencias (NHC, 2015).

A inicios de 2018, se funda la Agencia de Cooperación Internacional para el Desarrollo de China (CIDCA) como parte de un sistema más consolidado e institucionalizado para apoyar el papel creciente de China en la asistencia exterior. La asistencia se desarrolla a partir de las actividades de los ministerios sectoriales junto al Ministerio de Comercio (MOFCOM). Por ejemplo, la Comisión Nacional de Salud (NHC, por sus siglas en inglés) se encarga de la organización del despliegue de equipos médicos a otros países, mientras que el MOFCOM asume el financiamiento de la construcción de establecimientos de salud, el suministro de medicamentos y así sucesivamente. Al mismo tiempo, las autoridades han alentado a los institutos de investigación que han estado profundamente comprometidos en apoyar el proceso interno de cambio de China, a establecer grupos de expertos que faciliten el aprendizaje mutuo entre China y otros países.

En los principales discursos del presidente Xi Jinping en eventos y foros internacionales se destaca la determinación de los líderes chinos de desempeñar un papel más central en los asuntos globales, y la piedra angular para esta tendencia se haya en el concepto innovador de forjar

una "comunidad de destino compartido para la humanidad (Community of Shared Future for Mankind) (Jinping Xi, 2017).

En este contexto, la iniciativa china conocida como la Nueva Ruta de la Seda (Belt and Road Initiative, BRI en inglés) presenta una visión para una mayor cooperación con un gran número de países en múltiples sectores, incluida la salud. También refleja una creencia por parte de los chinos acerca de cómo su experiencia de rápida transformación económica puede tener importantes implicaciones para el desarrollo global. De esta forma, en los planes y estrategias nacionales chinos, incluidos los XIII y XIV planes quinquenales, aparecen apartados dedicados a la Asistencia para el desarrollo en otros países y la cooperación sur-sur (Xinhuanet 2016 y 2020).

El compromiso de China con la salud mundial se ha incrementado durante los últimos diez o más años. La evolución de este proceso se observa en varios de los mecanismos de relaciones internacionales existentes hoy como son el Grupo de los BRICS (Brasil, Rusia, India, China, Sudáfrica), la cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC), el Grupo G20 y la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (Asean).

Desde 2015 China da a conocer un Comunicado sobre la Cooperación Sanitaria de la Franja y la Ruta (Health Silk Road), estableciendo las áreas en las que China propone trabajar con otros países a lo largo de la BRI. Entre las que aparecen la actividad comercial, la asistencia sanitaria, el control de enfermedades y la seguridad sanitaria, enmarcados principalmente como "cooperación" más que como "asistencia". Así mismo, la Comisión Nacional de Salud y Planificación Familiar, del Ministerio de Salud de China ha emitido dos estrategias para la Franja y la Ruta, para la cooperación en salud, y para sistematizar y orientar a nivel nacional la cooperación sanitaria. (NHFPC, 2017 y 2015). Las autoridades chinas también han firmado memorandos de entendimiento (MOU, por sus siglas en inglés) con varias organizaciones multilaterales como parte del proceso de cooperación internacional, especialmente con la Organización Mundial de la Salud (OMS) (WHO, 2017).

También se ha observado un incremento del financiamiento otorgado por China para la asistencia sanitaria en el extranjero. En este sentido la asistencia se ha incrementado a una tasa promedio anual de 121% desde 2003, aunque debe tenerse en cuenta que el punto de partida para este proceso era muy bajo (Wang Y, et al, 2017).

China y su enfrentamiento a la COVID-19: Impactos globales

Si bien las autoridades sanitarias en Wuhan detectan los primeros casos en diciembre de 2019 y dan la alarma el día 31, China no sabrá a que se enfrentaría hasta mucho después. Las primeras medidas aplicadas por China incluyen la notificación temprana y el monitoreo de la situación, la

vigilancia a gran escala y la preparación de instalaciones y suministros médicos.

El Gobierno chino decidió aplicar una serie de medidas estrictas para tratar de frenar la propagación del coronavirus. Poniendo el énfasis en la prevención, protección y contención de la pandemia, e instrumentando una estrategia integral de comunicación de riesgos para mantener informada a la población sobre la evolución del brote. Toda la provincia de Hubei, con una población que supera los 50 millones de habitantes, quedó en cuarentena.

Muchas serán las lecciones que después en mundo extraerá de estas medidas: el cierre de ciudades combinado con otras restricciones de tráfico en todo el país y el movimiento "Stay At Home" (Quédate en casa) constituyen intervenciones de salud pública que cambiaron la curva en rápido aumento de los casos recién diagnosticados y permitieron controlar la epidemia, no sólo en China. Estas medidas fueron muy debatidas en su momento internacionalmente, por lo estricto del proceso en una primera etapa en la que China se enfrentaba sola a la epidemia, cuando aún se desconocían los detalles o formas de accionar del virus. Pero después, han demostrado también su validez para el resto de los países que las han instrumentado y el elevado costo en contagios y fallecimientos presentes en otras naciones que han desechado estos enfoques preventivos.

También se procedería a la expansión de las capacidades del sistema de salud con la construcción de hospitales especiales para enfermedades infecciosas agudas. China abordó la construcción de centros especiales para tratar a pacientes ancianos y enfermos críticos donde se implementó el principio de "Cuatro Concentraciones" con un enfoque de concentrar: pacientes, expertos médicos, recursos y tratamiento. (WHO, 2020a) Así se construyó el Centro Médico Regional Dabieshan, en Huanggang, o de los Hospitales Huoshenshan y Leishenshan, en Wuhan, instituciones estas que fueron construidas en apenas diez días (Wu Z., McGoogan JM, 2020). Las autoridades chinas han afirmado que el costo médico de todos los pacientes con coronavirus en China se estimaba en 1.350 millones de yuanes (191 millones de dólares) a finales de mayo de 2020 (lta.reuters.com, 2020).

Las autoridades interesadas comenzaron de inmediato investigaciones epidemiológicas y etiológicas, que llevaron a las autoridades a identificar y aislar un nuevo tipo de coronavirus el 7 de enero, a informar y detectar un nuevo coronavirus (2019-nCoV) como agente causal el 9 de enero (She J. et al, 2020) y a la secuenciación del genoma del coronavirus disponible públicamente para los países el 10 de enero (WHO, 2020).

China inició 83 programas de investigación y desarrollo de emergencia que cubren áreas como el tratamiento clínico, nuevos medicamentos y vacunas, técnicas y productos de prueba y epidemiología, reuniendo los

mejores recursos de todo el país para dichos proyectos (spanish.xinhuanet.com, 2020).

El uso intensivo de tecnología para combatir la epidemia pasó a convertirse en una estrategia. La Inteligencia artificial (IA) se incluyó en el apoyo a las medidas que restringen el movimiento de la población (reconocimiento facial e internet de las cosas, empleando medidas profilácticas y vinculadas a la restricción del movimiento de personas con el uso de aplicaciones que regulan la salida o no de los hogares) (Salgado R. B., 2020), la previsión de la evolución de los brotes de enfermedades (el envío de alertas en tiempo real, enviando una señal a todos aquellos que podrían haber tenido contacto con una persona infectada durante el período de incubación del virus, publicación de mensajes a través de cuentas oficiales en WeChat) y la investigación para el desarrollo de una vacuna o un tratamiento.

También la IA sirvió para acelerar la secuenciación del genoma, realizar diagnósticos más rápidos, llevar a cabo análisis de escáner o, más ocasionalmente, manejar robots de mantenimiento y entrega (Chun A., 2020).

La investigación desarrollada por Damo Academy, que preparó un sistema de inteligencia artificial utilizando datos de miles de casos confirmados, permitió elaborar un sistema de diagnóstico capaz de detectar casos de coronavirus con una precisión de hasta el 96 % (Chun A., 2020).

Infervision, otra empresa emergente de Beijing, creó un sistema similar que aprendió de miles de casos, incluidos los primeros casos del Hospital Tongji en Wuhan, el centro de la epidemia (Chun A., 2020). El software servía para detectar problemas pulmonares usando tomografías computarizadas (CT). Originalmente utilizado para diagnosticar el cáncer de pulmón, el software también puede detectar la neumonía asociada a enfermedades respiratorias como el coronavirus. La información revisada calcula que al menos 34 hospitales chinos han utilizado esta tecnología para ayudarles a detectar 32.000 casos sospechosos (Simonite.T., 2020).

En tiempos de crisis, las compañías tecnológicas chinas como Alibaba y Baidu están ofreciendo tecnologías de inteligencia artificial y capacidades informáticas gratuitas, para ayudar a las instituciones públicas de investigación a ganar tiempo para combatir el coronavirus. LinearFold de código abierto de Baidu, ha publicado su algoritmo que predice la estructura de ARN de un virus y permite a los científicos comprender mejor cómo un virus invade las células y, por lo tanto, desarrollar una vacuna. Cuando Baidu aplicó LinearFold al coronavirus, redujo el tiempo de predicción de 55 minutos a 27 segundos (MIT Technology Review, 2020 y Chun A, 2020).

En la práctica, las tecnologías de última generación le han permitido a China la organización de investigadores de todo el país con el objetivo de desarrollar medicamentos, vacunas y la comprensión de la esencia de la epidemia, así como la velocidad para poder determinar la secuencia genética.

La cooperación china y la Ruta de la seda sanitaria.

El libro blanco "Luchando contra COVID-19: China en Acción", publicado por la Oficina de Información del Consejo de Estado en junio 2020, ofrece un minucioso registro del enfrentamiento de China a la pandemia. En este documento oficial se destaca que China defiende una política centrada en el pueblo, en el principio de defensa de la vida, así como establece la responsabilidad del país hacia la cooperación mundial contra la epidemia (White Paper, 2020).

En el libro se recoge que, hasta el 31 de mayo de 2020, China había enviado 29 equipos de expertos médicos a 27 países y ofrecida asistencia a 150 naciones y cuatro organizaciones internacionales. China también exportó materiales para enfrentar la pandemia a 200 países y regiones entre el 1 de marzo y el 31 de mayo con el fin de ayudar en su lucha contra la Covid-19 (White Paper, 2020).

Los materiales incluyeron más de 70.600.000 de mascarillas, 340.000.000 trajes protectores, 115.000.000 de pares de gafas protectores, 96.700 ventiladores, 225.000.000 kits de prueba, así como 40.290.000 de termómetros infrarrojos (White Paper, 2020).

Las autoridades han tomado medidas para controlar la calidad de los productos, regular los procesos de exportación, emitir directrices sobre acceso al mercado extranjero y fortalecer la supervisión del mercado y la calidad de la exportación.

Como resultado de las investigaciones chinas sobre la secuencia genómica aportada del virus, los investigadores en Estados Unidos pudieron mapear la primera estructura 3D a escala atómica de una proteína clave del coronavirus, un gran avance hacia el desarrollo de vacunas, anticuerpos terapéuticos y diagnósticos (www.infosalus.com, 2020).

Adicionalmente, una misión conjunta China-OMS, compuesta por 25 especialistas de ocho países y la OMS, llevó a cabo en febrero de 2020 un viaje de estudio de campo sobre Covid -19. Durante nueve días recorrieron Beijing, y varias provincias, incluida Hubei, epicentro del brote. El equipo hizo una serie de investigaciones sobre la transmisibilidad del virus, la gravedad de la enfermedad y el impacto de las medidas. Las conclusiones de esta misión brindaron recomendaciones sobre el control de Covid-19 para los países afectados y no afectados, la comunidad internacional y el público (WHO, 2020b).

China realizó una donación de alrededor de 50 millones de dólares a la Organización Mundial de la Salud (Heno C. D., 2020) para la lucha contra la COVID-19, también para compensar la retirada de Estados Unidos, que decidió suspender su aporte financiero a la institución, en medio de esta pandemia alegando que la OMS, “ha tomado posiciones demasiado favorables a China”.

El presidente Donald Trump también había denunciado la supuesta “mala gestión” de la OMS de la pandemia de coronavirus. El 18 de mayo de 2020, Xi Jinping, en su discurso en la inauguración de la 73ª Asamblea Mundial de la Salud, reiteraba la necesidad de promover esfuerzos conjuntos por parte de todos los países para vencer el virus y construir una comunidad global de salud para todos.

En este contexto anunció una serie de importantes medidas que China adoptaría para apoyar la lucha global en contra de la pandemia, entre ellas: una ayuda financiera internacional valorada en 2.000 millones de dólares en dos años; el establecimiento de un depósito y centro global de respuesta humanitaria en China en cooperación con las Naciones Unidas; la creación de un mecanismo de cooperación de hospitales chinos con 30 hospitales africanos, y la continuidad en la búsqueda de una vacuna para la neumonía COVID-19 que, se utilizaría como producto público mundial una vez que fuese desarrollada y desplegada en China, y la implementación, junto con otros miembros del G20, de la Iniciativa de Suspensión del Servicio de la Deuda a favor de los países más pobres (White Paper, 2020).

La Covid-19 y la Ruta de la seda sanitaria

Después de obtener el control de COVID a nivel nacional, entre marzo y octubre del 2020, apenas en 7 meses, China brindó asistencia médica a más de 150 países. Además de la asistencia médica, también proporcionó financiamiento a numerosos países afectados negativamente por el virus, tanto directamente por el gobierno chino y sus bancos de políticas como a través de bancos multilaterales, además de la Organización Mundial de la Salud y Covax. A lo largo de 2020, las empresas de biotecnología chinas desarrollaron, probaron y comenzaron a distribuir vacunas a finales de año (State Council RPCH, 2020 y Silk Road Briefing, 2021).

Estas relaciones globales se extendieron más allá de los aproximadamente 140 países que habían firmado previamente el Memorándum de Entendimiento (MoU) de la Iniciativa sobre la Franja y la Ruta de la Seda (Belt and Road, BRO o BRI) incluidos países seleccionados de la Unión Europea y del norte de Asia. Las empresas farmacéuticas con sede en América del Norte que se habían asociado con empresas de biotecnología chinas anteriormente también participaron de las investigaciones chinas para desarrollar con esfuerzo y dedicación la primera vacuna china a menos de un mes después de la

Pfizer. Este esfuerzo liderado por China en 2020 se extendió más allá de la BRI para seguir impactando a nivel mundial.

En 2020, China demostró liderazgo mundial al ser el primer país en controlar el virus, y luego cambió rápidamente de rumbo para proporcionar ayuda médica urgente inicialmente a países que ya habían firmado el BRI, así como en países seleccionados de la UE y el norte de Asia. Si bien China se convirtió efectivamente en un benefactor de estos países de varias maneras, fortaleciendo sus relaciones anteriores, también se vinculó mucho más con las organizaciones mundiales de atención médica consolidadas con un total de inversiones por valor de 50 millones de dólares en la OMS durante el primer semestre de 2020 (que cuenta con 194 estados miembros), así como se unió al mecanismo Covax (con 180 países) en el segundo semestre de 2020 (State Council RPCH, 2020).

La combinación de estos elementos influyó en el desarrollo de varios *hubs* a lo largo de la BRI que ya tiene 140 miembros. Ello permite disponer de importantes estadísticas médicas actualizadas, así como de una base de información clave para identificar posibles pandemias futuras, lo que ya constituye un proceso que muchos científicos dan por seguro, tomando en cuenta las múltiples variables que hoy influyen en la expansión y fortalecimiento de los diferentes virus.

La COVID-19 impulsó a China a participar de manera más positiva en la cooperación sanitaria mundial, con medidas como el envío de equipos médicos a países extranjeros para recibir asistencia, el suministro de vacunas y préstamos para la lucha contra la pandemia a los países en desarrollo, así como su participación en la cooperación internacional.

En el cuarto trimestre del 2020 se añadieron a la colaboración brindada durante los 2020 préstamos adicionales del Banco Asiático de Inversión en Infraestructuras (BAII) a las Islas Cook (20 millones), Camboya (60 millones USD), Ecuador (50 millones USD), Turquía (200 millones USD), Uzbekistán (200 millones USD), además de comprometer 30 millones USD al fondo Legend Capital Co. Ltd (China) para mejorar la digitalización de la atención médica. También en el cuarto trimestre, NDB extendió líneas de crédito relacionadas con COVID-19 a India (mil millones de dólares) y a Brasil (mil millones de dólares), ambos en diciembre de 2020 (Silk Road Briefing, 2021).

En el primer trimestre de 2021, el BAII aprobó instalaciones relacionadas con la COVID -19 en Filipinas (300 millones USD), Sri Lanka (180 millones USD) y Bangladesh, dos instalaciones, una por 260 millones USD y otra por 300 millones USD. NDB aprobó una línea de crédito COVID-19 de mil millones de dólares para China en el primer trimestre. Si bien tanto los montos agregados como el volumen han disminuido desde el segundo trimestre de 2020, ambas instituciones permanecen activas en la asistencia crediticia relacionada con COVID-19. China

posee participaciones minoritarias solo en estos bancos: 26% de BAI y 20% de NBD (Silk Road Briefing, 2021).

Las inversiones en el envío de atención médica, las asociaciones de empresas conjuntas (JV, por sus siglas en inglés) y los acuerdos de licencia se incrementaron a partir del tercer trimestre de 2020 y esta tendencia continuó durante el cuarto trimestre y se extiende a lo largo del primer semestre del 2021. La estadística de la firma Gordon Orr, una empresa consultora global, revela que más de 250 asociaciones entre compañías farmacéuticas chinas y no chinas se habían creado en 2020. Muchas de estas compañías pretendían comercializar los medicamentos innovadores desarrollados por China para la venta a nivel mundial, un reflejo de los avances en la I + D farmacéutica y biotecnológica china.

Considerando a estos sectores como fuentes de ingreso, pero simultáneamente como atractivas inversiones se ha observado el incremento del financiamiento del mercado de capitales de China en las empresas farmacéuticas y de salud del país. En opinión de Pitchbook, la inversión de capital de riesgo en biotecnología y farmacia supuso una inversión de 28.500 millones de dólares en 1.073 acuerdos, un aumento del 60,5% impulsado en parte por la importancia del desarrollo de vacunas. El mercado de OPI para empresas de biotecnología respaldadas por VC registró una recaudación de 11.500 millones de dólares en 73 cotizaciones públicas de biotecnología en 2020. Esto llevó a una clasificación mundial No. 2 para HKEX (51,2 mil millones USD de ingresos de OPI), No. 3 para la Bolsa de Valores de Shanghai (51 mil millones USD Ingresos de la OPI) y No. 5 para la Bolsa de Valores de Shenzhen (ingresos de la OPI de 18.800 millones de dólares estadounidenses) (Silk Road Briefing, 2021).

Según KPMG¹, en el primer trimestre de 2021, HKEX ocupó el puesto número 3 (ingresos de OPI de 13,9 mil millones USD)² y la Bolsa de Valores de Shanghai (ingresos de OPI de 6,9 mil millones USD). Salud y ciencias de la vida ocupó el tercer lugar entre los sectores, tanto en 2020 como en 2021 (con 13% y 12% del mercado A-Share, respectivamente) (Silk Road Briefing, 2021).

Se espera que la biotecnología y las ciencias de la salud y de la vida sean una de las fuerzas impulsoras del mercado de OPI de acciones A. Se puede esperar que este nuevo capital recaudado a través de los mercados públicos, así como de los inversores de VC, continúe impulsando el crecimiento de los grupos de vacunas existentes, así como los nuevos grupos que se están formando (AIM en Beijing) y las nuevas vacunas que se están probando.

En marzo de 2021, China aprobó una quinta vacuna, producida por Anhui Zhifei Longcom Biopharmaceutical y la Academia de Ciencias de

¹ KPMG: red global de formas de servicios financieros con negocios en 156 países.

² OPI: Es la primera oferta inicial (OPI) de acciones de una empresa, se dice cuando las empresas salen al mercado, cotizan en la bolsa.

China. Esta se une a las dos vacunas fabricadas por Sinopharm, una de Sinovac y otra de CanSino Biologics, en asociación con el ejército. Pero existen referencias acerca de 15 vacunas chinas que ahora se están probando.

China proporcionó vacunas a través de la Ruta de la Seda sanitaria, mecanismo que difiere de los métodos empleados por EE.UU. y la Unión Europea. Desde marzo de 2021, China ha marchado a la cabeza, tanto de la producción general de vacunas como de las cantidades exportadas. En lo que respecta a la distribución por países, está claramente dominada por los países que firmaron previamente el Memorándum de Entendimiento de la BRI.

Desde el 2020, China exportó 252 millones de dosis de vacunas y aplicó más de mil 600 millones de dosis a compatriotas y extranjeros como parte de su programa de vacunación. Algunas de sus vacunas forman parte del mecanismo Covax, las de Sinovac y Sinopharm recibieron luz verde para administrarse en menores de tres a 17 años de edad y además valoran proceder con un refuerzo a quienes ya recibieron dos inyecciones (Xinhuanet, 2021).

Conclusiones

La pandemia de Covid-19 ha creado las condiciones para que se fortalezca la cooperación y la inversión en el área de la salud, especialmente porque a lo largo de toda la Ruta, se acumulan desequilibrios y deficiencias en el sector salud de los países de la Franja y la Ruta que pueden ser atendidos de conjunto. A diferencia de algunos países que han mostrado un enfoque de tratamiento a la Covid-19 puramente doméstico, China ha mostrado interés en brindar salud global desde casi la fundación de Nueva China cuando estaba dispuesto a compartir su Medicina Tradicional China (MTC) con muchos países. Este esfuerzo comenzó en Argelia a principios de la década de 1960 y se extendió desde allí.

En la década de 1970, China construyó un importante hospital en Afganistán que todavía se utiliza en la actualidad. En el siglo XXI, China jugó un papel importante en la crisis del ébola en Liberia. Por lo tanto, ha demostrado su compromiso con la atención médica global durante décadas. El lanzamiento oficial de la Ruta de la Seda sanitaria (Health Silk Road, HSR) en 2015 declaraba nuevamente el compromiso de China con la atención médica global. La Ruta de la seda sanitaria inicialmente marchó con un desarrollo relativamente lento e inicialmente se centró en enfermedades específicas. La rápida propagación del virus en 2020 por todo el mundo llevó a China a responder y tender la mano para cooperar con los proveedores mundiales de atención médica, la OMS y Covax, así como con las organizaciones financieras multilaterales para abordar las necesidades urgentes.

En el futuro inmediato puede consolidarse la tendencia observada en torno al desarrollo de varios centros de atención médica a lo largo de la BRI, compuestas por empresas conjuntas que producen mascarillas, equipos, vacunas y logística, liderado por Cainiao Global Tracking de Alibaba, es un ejemplo. Esta estructura también se diseñó para los Emiratos Árabes Unidos. Ello sin duda fortalecería la Iniciativa de la ruta de la seda sanitaria.

Bibliografía

- China International Development Cooperation Agency, CIDCA (2018) Foreign Aid Management Regulations (draft for consultation) (Duiwai yuanzhu guanli banfa (Zhengqiu yijian gao)). Beijing: China International Development Cooperation Agency; 2018. Disponible en http://www.cidca.gov.cn/2018-11/13/c_129992994.htm. Consultada 10 septiembre 2019.
- Chun Andy (2020) In a time of coronavirus, the investment in China in AI is paying off in a big way. South China Morning post, 18 de marzo de 2020. Consultada 14 de marzo 2020. <https://www.scmp.com/comment/opinion/article/3075553/time-coronavirus-chinas-investment-ai-paying-big-way?fbclid=IwAR3JdxPGOGaZ641HBCA-t2aasnXM9VgOSSZMYCtSfb2eGZDinOOpSWyJeVo>
- Health Silk Road 2020: A Bridge to the Future of Health for All
- Husain L. (2004) Policing AIDS in China: Official discourses, change, continuity, and unofficial voices, vol. 66. Leeds: Leeds East Asia Paper; 2004.
- lta.reuters.com (2020) China reforzará la cooperación mundial en los ensayos de la vacuna contra COVID-19 <https://lta.reuters.com/articulo/salud-coronavirus-china-idLTAKBN23E0CD-OUHLT>
- Jinping, Xi (2017). Work together to build a Community of Shared Future for mankind. Speech by H.E. Xi President of the People's republic of China, at the United Nations Office at Geneva. Beijing; 2017
- Leung Nick, Ngai Joe J, Seong Jeongmin, y Woetze Jonathan Fast-forward China: How COVID-19 is accelerating five key trends shaping the Chinese economy. 6 de mayo 2020. Consultada 8 de mayo 2020 <https://www.mckinsey.com/featured-insights/asia-pacific/fast-forward-china-how-covid-19-is-accelerating-five-key-trends-shaping-the-chinese-economy#>
- Lin Nam (2020 Normalidad, cooperación, multilateralismo y oportunidad Cónsul General de la República Popular China en Barcelona, España.09/07/2020 <https://www.lavanguardia.com/opinion/20200709/482192649131/china-coronavirus-cooperacion-multilateralismo.html>
- Liu P, Guo Y, Qian X, Tan S, Li Z, Chen L. (2014) China's distinctive engagement in global health. Lancet. 2014; 384:793–804.

López Casarín Javier (2020) El rol de la tecnología en tiempos de pandemia. 14 de abril del 2020. <https://www.eleconomista.com.mx/opinion/El-rol-de-la-tecnologia-en-tiempos-de-pandemia-20200414-0108.html>

Martínez Marcos (2020) Huoshenshan: cómo construir un hospital en 10 días. 10 de febrero 2020. Consultada 3 de marzo 2020. <https://blog.ferrovial.com/es/2020/02/huoshenshan-como-construir-un-hospital-en-10-dias/>

Meng Q, Mills A, Wang L, Han Q. (2019) What can we learn from China's health system reform? BMJ. 2019; 365:12349.

National Health Commission of the People's Republic of China, NHC (2015). Cape Town Declaration. The 2nd Ministerial Forum of China-Africa Health Development, South Africa. Beijing: National Health Commission of the People's Republic of China. 2015. Disponible en <http://www.nhc.gov.cn/gjhzs/s3582/201510/c26d9b276f714e3c9386c80250fe3b0c.shtml>. Consultada 5 de mayo 2019.

National Health and Family Planning Commission, NHFPC (2017). Beijing Communiqué of the belt and road health cooperation & health silk road. Beijing: National Health and Family Planning Commission of the People's Republic of China; 2017.

NHFPC (2015) Notice of the NHFPC office on the circulation of the NHFPC three year implementation plan (2015–2017) on one belt one road health cooperation Beijing: National Health and Family Planning Commission of the People's Republic of China; 2015

Nichols M. (2016) China takes first step in \$1 billion pledge to U.N. to fund peace, development. Reuters. 2016. Available at <https://www.reuters.com/article/uschina-un-idUSKCN0XX1YI>. Consultada 15 de noviembre 2019.

Organización Mundial de la Salud (OPS)(2020) Declaración sobre la segunda reunión del Comité de Emergencias del Reglamento Sanitario Internacional (2005) acerca del brote del nuevo coronavirus (2019-nCoV) 30 de enero de 2020. [https://www.who.int/es/news-room/detail/30-01-2020-statement-on-the-second-meeting-of-the-international-health-regulations-\(2005\)-emergency-committee-regarding-the-outbreak-of-novel-coronavirus-\(2019-ncov\)](https://www.who.int/es/news-room/detail/30-01-2020-statement-on-the-second-meeting-of-the-international-health-regulations-(2005)-emergency-committee-regarding-the-outbreak-of-novel-coronavirus-(2019-ncov))

020 in National Health Commission of the People Republic of CPakistan Opens Special Economic Zones for Healthcare Manufacturing In North Punjab

- Salgado Rodríguez Bernardo (2020) Las capacidades estatales chinas en la lucha contra el Covid-19 en “China y el mapa del poder mundial / Gabriel Esteban Merino... [et al.] ; editado por Wagner Iglesias. - 1a Ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO, 2020. Libro digital, PDF - (Boletines de grupos de trabajo) Archivo Digital: descarga y online ISBN 978-987-722-624-9
- Silk Road Briefing (2021) China’s Health Silk Road – Analysis, Covid, Financing & Global Implications. Asian Briefing Weekly. 8 de abril 2021. https://www.silkroadbriefing.com/news/2021/04/26/chinas-health-silk-road-analysis-covid-financing-global-implications/?utm_source=traqli&utm_medium=email&utm_campaign=EUall&tqid=jKGiZWA6XkMBd_4uLB1WO5TnNuA7hbKFq9RoFwiFYw
- spanish.xinhuanet.com (2020) Ciencia y tecnología sustentan lucha de China contra la COVID-19, según libro blanco. 7 de junio 2020. Consultada 12 de junio 2020 http://spanish.xinhuanet.com/2020-06/07/c_139120802.htm
- spanish.xinhuanet.com (2020a) Recortes de impuestos y tarifas en China totalizan 105.000 millones dólares en primer trimestre. Actualizado 29 de mayo 2020 Consultada 4 de junio 2020 http://spanish.xinhuanet.com/2020-04/29/c_139017992.htm
- spanish.xinhuanet.com (2020b) Inteligencia artificial contribuirá con cerca de 16 billones de dólares a economía global para 2030. 9 de julio 2020, Consultada 13 de julio 2020. http://spanish.xinhuanet.com/2020-07/09/c_139200844.htm
- tuul.tv (2019) China y sus metas de «los dos centenarios 19 de julio 2019. Consultada 6 de junio 2020 <https://tuul.tv/es/noticias-politica-blogs/china-sus-metas-dos-centenarios>
- State Council RPCH (2020) “Fighting Covid-19. China in Action”, Recuperado de: <http://hr.china-embassy.org/eng/gdxw/t1786877.htm>
- Wang Y, Jin N, Fan X. (2017) The history, current status and development trends of health and sanitation institutions in China’s overseas assistance. Chinese J Health Policy (Quanqiu Weisheng). 8 de octubre de 2017
- White Paper Fighting Covid-19. China in Action (2020) The State Council Information Office of the People’s Republic of China. June 2020. Consultada 1 de julio 2020 http://en.nhc.gov.cn/2020-06/08/c_80724.htm
- World Health Organization. WHO. (2017) Visit by the President of the People’s Republic of China to WHO. Geneva: WHO; 2017.

Disponible en <http://www.who.int/features/2017/visitpresident-china/en/>. Consultada 8 de octubre de 2019.

World Health Organization. (WHO) (2000) WHO. Global Outbreak Alert and Response. Report of a WHO meeting. Geneva: World Health Organisation; 2000.

World Health Organization. (WHO) (2020) Novel Coronavirus (2019-nCoV) Situation Report - 1. 2020. Consultada 4 de junio 2020 <https://apps.who.int/iris/handle/10665/330760>. Available from: <https://apps.who.int/iris/handle/10665/330760>.

World Health Organization. (WHO) (2020a) Report of the WHO-China Joint Mission on Coronavirus Disease 2019 (COVID-19). 2020. Available from: <https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/who-china-joint-mission-on-covid-19-final-report.pdf>.

World Health Organization. (WHO) (2020b) Cronología de la respuesta de la OMS a la COVID-19. 29 de junio 2020 <https://www.who.int/es/news-room/detail/29-06-2020-covidtimeline>

World Health Organisation (2020c) https://www.who.int/gho/maternal_health/countries/chn.pdf. Consultada 17 Febrero de 2020.

Wu Z, McGoogan JM. (2020) Characteristics of and important lessons from the coronavirus disease 2019 (COVID-19) outbreak in China: summary of a report of 72 314 cases from the Chinese Center for Disease Control and Prevention. JAMA. 2020 Feb; 323(13):1239.

Xinhuanet (2014) “Xi Jinping Delivered a Speech at the Five Principles of Peaceful Coexistence Assembly on 60th Anniversary”, Xinhua. June 28, 2014 en http://news.xinhuanet.com/world/2014-06/28/c_1111364206_2.htm

Xinhuanet (2016) Full text of China’s thirteenth five-year plan (Shisanwu guihua gangyao fabu). Beijing: Xinhua News Agency; 2016.

Xinhuanet (2020) Full text of China’s fourteenth five-year plan Beijing: Xinhua News Agency; 2020.

Xinhuanet (2021) Celebrará China foro sobre cooperación global en vacunas antiCovid-19. Beijing, 29 julio de 2021.

7

Los procesos de integración en América Latina y el Caribe en tiempos de COVID 19. Una aproximación preliminar

Dr. C. Mariano Bullón Méndez
Ms. C. José Ángel Pérez García
Investigadores del Departamento de Comercio Internacional e Integración
CIEM

Resumen

En el trabajo se hará referencia a las dinámicas de algunos de los esquemas o formatos asociativos en la región de América Latina y el Caribe (ALC), a tenor de los impactos de la COVID 19 sobre esas economías, haciendo énfasis en tres objetos seleccionados: la Alianza del Pacífico (ADP) (formato de integración clásico, de matriz neoliberal), la Alianza Bolivariana de los Pueblos de Nuestra América – Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA – TCP) (formato de integración alternativa), y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac) (formato de concertación política, cooperación e integración, como formato híbrido).

El objetivo trazado consiste en analizar los impactos y proponer posibles salidas a la crisis, que contribuyan a enfrentar la llamada nueva normalidad, que no se sabe cuándo sobrevendrá, ante las nuevas oleadas de la pandemia presentes a escala global, a lo que la región de ALC no escapa. La estructura del trabajo consta de un epígrafe donde se trata brevemente sobre el contexto geopolítico, otro referido a la ADP, uno siguiente sobre a la dinámica de la ALBA – TCP y el último sobre la Celac, para terminar con algunas reflexiones finales sobre el tema tratado.

Palabras clave: integración, impactos de la COVID 19 en la esfera económica, impactos en la esfera social, impactos en la esfera de lo sanitario, impactos en la esfera política, retos de la integración.

Abstract

At work, reference will be made to the dynamics of some of the associative schemes or formats in the Latin American and Caribbean (LAC) region, under the impacts of COVID 19 on these economies, emphasizing three selected objects: the Alliance of the Pacific (ADP) (format of classical integration with neoliberal matrix), the Bolivarian Alliance of the Peoples of Our America - Treaty on Trade of Peoples

(Alba - TCP) (format of alternative integration), and the Community of Latin American States and Caribbean (Celac) (format of political concertation, cooperation and integration, as a hybrid format).

The traced objective is to analyze the impacts and propose possible outputs to the crisis, which contribute to facing the so-called new normality, which is not known when it will come, before the new surge of the pandemic present at a global scale, to which the region of LAC does not escape. The structure of the work consists of one epigraph where it is briefly treated on the geopolitical context, another referred to the ADP, a next one on to the dynamics of the Alba - TCP and the last on Celac, to end some final reflections on the subject treaty.

Key words: Integration, Impacts of the COVID 19 in the economic sphere, impacts on the social sphere, impacts on the sphere of health, impacts on the political sphere, challenges of integration.

Introducción

El trabajo trata sobre la actualidad de determinados procesos de concertación, cooperación e integración (incluyendo la variante alternativa) en la región de América Latina y el Caribe (ALC), en el período comprendido entre enero de 2020 y primera mitad de julio 2021 (cierre de la información).

Se hará referencia a las dinámicas de algunos de los esquemas o formatos asociativos en la región de referencia, a tenor de los impactos de la COVID 19 sobre esas economías, haciendo énfasis en tres objetos seleccionados: la Alianza del Pacífico (ADP) (formato de integración clásico, de matriz neoliberal), la Alianza Bolivariana de los Pueblos de Nuestra América – Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA – TCP) (formato de integración alternativa), y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac) (formato de concertación política, cooperación e integración, como formato híbrido).

El objetivo trazado consiste en analizar los impactos y proponer posibles salidas a la crisis, que contribuyan a enfrentar la llamada nueva normalidad, que no se sabe cuándo sobrevendrá, ante las nuevas oleadas de la pandemia presentes a escala global, a lo que la región de ALC no escapa.

En consecuencia, la estructura del trabajo está organizada de la siguiente manera: un primer epígrafe que trata brevemente sobre el contexto geopolítico, otro referido a la ADP, uno siguiente sobre a la dinámica de la ALBA – TCP y otro último sobre la Celac, para terminar con algunas reflexiones finales sobre el tema tratado.

La Geopolítica y el contexto

América Latina y el Caribe es una región en disputa, por ser rica en recursos naturales y estratégicos (maderables, combustibles fósiles, agua, alimentos, coltán, litio, cobre, níquel, cobalto, hierro), contar con una extensión de 22 millones de km² y con un mercado potencial integrado por 630 millones de habitantes, repartidos en sus 33 economías, grandes (Brasil, México, Argentina), medianas (Chile, Perú) y pequeñas (Caribe insular).

Cabe señalar, que la Celac es la única entidad asociativa, que abarca el universo de todas esas economías de la región. Aunque no se trata de un mecanismo clásico de integración, sino más bien de concertación y cooperación, pero que no pierde de vista la integración a mediano y largo plazo.

Mientras EE.UU., que todavía conserva su condición de potencia hegemónica, aunque en declive (gran déficit fiscal, inestabilidad e incertidumbre económica, desaceleración en el desarrollo científico-tecnológico, crisis migratoria interminable, violencia policial y social *in crescendo* al interior de sus fronteras, incapacidad bélica para ganar una guerra, a pesar de los cuantiosos presupuestos de “defensa” de más de 700 000 millones de dólares para un año fiscal), enfrenta a China y a Rusia, potencias en ascenso, ambas con creciente presencia en la región, ahora impactada por la COVID 19, que aprovecha, y está en la necesidad de aprovechar más, las oportunidades que brindan los socios extra regionales.

Este escenario lleva a la acelerada recomposición del sistema de relaciones internacionales (RR.II.) en la región, vía incremento de la regionalización, la cooperación y el reacomodo de los procesos de integración.

Principales impactos socio-económicos de la COVID 19 en la región ALC.

En la esfera de la economía, la región asiste a una contracción del PIB de 6,8% (Cepal 2021a) ; la tasa de desocupación llega al 10,7% en 2020 (*versus* 8,1% en 2019); se produce una contracción del comercio en 13% en exportaciones (7% precios y 6% volúmenes) y 20% en importaciones¹; es afectada por una reducción de los flujos de inversión extranjera directa (IED) en un 45-55%; mientras se prevé que el endeudamiento se incremente del 68,9% al 79,3% del PIB entre 2019 y 2020²; además de una disrupción de las cadenas de valor y de

¹ “Después de desplomarse en 2020 [...], las exportaciones de la región aumentarían un 22% en 2021, impulsadas por un alza del 16% en los precios y una expansión del 6% en el volumen. Por su parte, las importaciones, que en 2020 anotaron un descenso del 16%, se recuperarían un 18% (un 10% en precios y un 8% en volumen) (Cepal 2021d:10)”.

² “América Latina y el Caribe es la región con el mayor peso de la deuda externa en el PIB (56,3%) y con el mayor servicio de la deuda externa en términos de exportaciones

suministros; una reducción drástica de la demanda del turismo internacional (caída del 75% a escala global) y una desaceleración en la llegada de remesas (con la excepción de México, República Dominicana, Nicaragua, Guatemala y El Salvador), aunque crecen 5% en la región (Cepal 2020, 2020a, b, c y 2021).

Al primer trimestre de 2021, aun reconociendo la heterogeneidad estructural en lo económico y lo social de la región, y la situación sanitaria en los siete países que se consideran como los de más impacto en el balance global de Latinoamérica, y entre los que aportan más estabilidad –y “calidad”– en las estadísticas (Brasil, México, Argentina, Colombia, Perú, Chile y Venezuela) (se excluye a este último país de este análisis debido a que no se dispone de las estadísticas actualizadas), las tendencias generales de la economía que pueden delinarse del efecto de la COVID 19 y de la intermitencia del desescalamiento y retoma de las medidas restrictivas, apuntan a los siguientes rasgos generales.

En varios de los países señalados se alcanza mejor tasa de crecimiento económico interanual e intertrimestral” (Brasil, Perú, Colombia, Chile y Argentina; México cayó), pero sólo el primero “retoma” el nivel económico de pre pandemia en cuanto a la producción en valores en medio de grandes vulnerabilidades, incertidumbres y desafíos internos y externos que ponen en tela de juicio su continuidad. De hecho, ese país sigue siendo el epicentro de la pandemia en Latinoamérica desde que irrumpió a inicios de marzo de 2020.

En casi todos los países señalados los sectores de mejor comportamiento interanual –y con frecuencia intertrimestral– son el agropecuario, pesca, acuicultura y silvicultura, indistintamente; telecomunicaciones e información debido a la opción de teletrabajo que algunos países han asumido, y manufacturas en una variada oferta y densidad tecnológica. Avanza también como tendencia la Formación Bruta de Capital Fijo (FBCF) como por ciento del PIB, excepto en Chile que crece muy poco (0,7 %) (BCCH 2021).

Se nota un avance pero no lineal en la demanda interna, en particular el consumo de las familias y los hogares con énfasis en la adquisición de alimentos que como tendencia apunta a crecer mejor que en 2020, pero con marcadas diferencias. Lideran Chile que según el Banco Central de ese país avanzó 12,3 % y México que con cifras de Inegi creció 4,4 %, pero cae ligeramente en Perú, Colombia y Brasil (1,7 %, 0,8 % y 0,5 %, respectivamente).

El transporte de pasajeros y el almacenamiento, como regla continúan deprimidos (no así el de carga) debido a que las autoridades han tenido que retomar medidas restrictivas de movilidad ante la profundización de los contagios, una de cuyas causas es la mutación del virus en Brasil que ha dado como resultado una cepa más contagiosa, que ha

de bienes y servicios (59%) (FMI, 2021a y Cepal 2021d:12)”.

sobrepasado la frontera de ese país con otros nueve sudamericanos y llega hasta otros muy lejanos.

También se nota que las exportaciones de bienes y servicios no logran recuperarse, lo cual es expresión de la crisis de demanda externa que aún persiste a nivel global y en los principales socios comerciales de estos países. De hecho, las ventas al exterior caen 5,1 % en Chile pero en cambio aumentan las importaciones en 17 % (BCCH 2021), lo que sugiere un desbalance comercial en ese país. Así mismo, las ventas externas se contraen 5,5 % en Perú y aumentan las compras externas 5,0% (INEI 2021) también con desbalance comercial. En Colombia, por su parte las exportaciones cayeron 8,3 % y también las importaciones bajaron 3,9 % (DANE 2021).

Al primer semestre del año en curso la Cepal elevó su estimación de crecimiento promedio para la región a 5,2%. A pesar de que esa cifra significa un rebote en comparación con la profunda contracción de 2020 estimada en 6,8%, esa expansión no garantizará un crecimiento sostenido ya que los impactos sociales de la crisis y los problemas estructurales de la región se han agudizado y se prolongarán durante la etapa de recuperación (Cepal 2021a).

En la esfera de la sociedad, la región en su conjunto ha sufrido durante 2020 la pérdida de 26 millones de empleos; la reducción de los salarios y de la demanda; el aumento de la pobreza: la pobreza extrema se situó en 12,5% y la pobreza alcanzó el 33,7% de la población; se produce un distanciamiento social y físico en la población, que afecta las condiciones normales de vida; se ocasionan numerosos contagios y muertes, y existe el peligro de crisis alimentaria debido a la desigual distribución y acceso a los alimentos (Cepal 2020, 2021a, b).

En 2021 en ningún caso se recuperan los índices sociales de pre pandemia (combate a la pobreza, a la pobreza extrema, la inequidad, desempleo, informalidad del empleo) todo lo contrario, hay un agravamiento muy serio de los costos sociales de la combinación de la crisis económica que ya veía instalándose (a nivel mundial y doméstica) y la pandemia.

Todos los analistas coinciden en que la recuperación económica en las actuales condiciones en el mundo pasa por el control de la pandemia, lo que es aún una aspiración en la mayor parte del mundo en el entendido que desde inicios de 2021 se registran los peores números de la enfermedad.

En la esfera de lo sanitario, la mayor parte de los países de la región se caracterizan por la ineficiencia e inefectividad de los sistemas de salud; la imposibilidad o limitación de acceso a servicios de salud encarecidos e insuficientes, sobre todo para los más pobres; como consecuencia se produce la pérdida cuantiosa de vidas, que pudieron

haber sido salvadas; se llega a un colapso de los servicios de salud y hospitalarios; con una crisis en los servicios necrológicos (Cepal 2021b).

En nuestra región, al 12 de julio la OPS se reportaban 73,9 millones de casos confirmados de COVID 19 y más de 1,9 millones de fallecidos para una tasa de letalidad de 2,5 % (PAHO/WHO 2021) y su comportamiento es más grave aún en los países que más pueden aportar al balance económico general de Latinoamérica. En ese control se asume en este momento como esencial la vacunación masiva de la población. Sin embargo, en Latinoamérica y el Caribe el avance de la vacunación viene siendo significativamente lento y heterogéneo.

Carissa Etienne, directora de la OPS dijo que al 18 de junio sólo “1 de cada diez personas en Latinoamérica y el Caribe habían completado su esquema de vacunación en un contexto (las Américas) donde la semana entre el 11 y el 18 de junio se habían registrado 1,1 millón de nuevos contagios y 31 mil decesos” (Etienne 2021).

Según reciente informe de la Cepal, “al 28 de junio de 2021, más de 1.260.000 personas habían muerto a causa de la enfermedad por coronavirus (COVID-19) en los países de América Latina y el Caribe, en lo que constituye la mayor crisis sanitaria de la historia reciente de la región” (Cepal 2021d).

Todo eso apunta a que la normalización de las actividades económicas en la región no se alcanzará en el corto plazo y esa meta se proyecta como gradual y heterogénea.

En la esfera de la política, en la región existe una insatisfacción con el funcionamiento de la política y sus actores, creciente desconfianza en instituciones y funcionamiento de la democracia; se ha generado una pérdida de confianza en los gobiernos, los partidos tradicionales y los políticos; se ha certificado en los informes de los organismos regionales e internacionales, una ineficiencia comprobada de las políticas aplicadas de matriz neoliberal; que lleva a crecientes tensiones sociales, demandas por mayor igualdad y no discriminación, y en algunos casos, deriva en procesos de movilización social y protestas que exigen transformaciones sustantivas para construir sociedades más justas e inclusivas (Cepal 2020a, 2020c, 2021 y 2021b).

Las dinámicas de la ADP durante 2020 e inicios de 2021

En abril de 2020, la Alianza del Pacífico cumplió nueve años de fundada. Los cuatro países miembros representan el 57% del comercio total de la región de ALC y cerca del 40% del PIB. De cada \$100 dólares que ingresan como Inversión Extranjera Directa a la región, \$38 tienen como destino los países de la ADP (Olimites, 2020).

La Alianza ha trabajado para fortalecer la integración regional, con el objetivo de avanzar progresivamente hacia la libre circulación de bienes,

servicios, capitales y personas. Un tercio del comercio total que realiza México con América Latina y el Caribe lo efectúa con sus socios comerciales de la Alianza del Pacífico (29%) (Olimites, 2020), sin embargo el comercio al interior del bloque no rebasa el 4%.

En el 2020, la Alianza logró la entrada en vigor del Primer y Segundo Protocolo Modificador de su Acuerdo Comercial, que incluyen la modernización de los capítulos de Comercio Electrónico y Telecomunicaciones; la incorporación del capítulo de Mejora Regulatoria, y la adhesión del Anexo de Cosméticos, así como la facultad para que la Comisión de Libre Comercio pueda aprobar anexos sectoriales para su implementación (Olimites, 2020).

En apoyo a las Pymes, se crearon herramientas como el Fondo de Capital Emprendedor y la Red de Plataformas Tecnológicas, para integrarlas en las cadenas regionales de valor.

Se suscribió un Memorándum de Entendimiento contra la corrupción en los sistemas de contratación pública en el marco de la Alianza, el cual brinda un marco jurídico para reconocer las buenas prácticas gubernamentales (Olimites, 2020).

La Alianza con 59 Estados observadores, creó también el Consejo de Cooperación y logró que entrara en vigor el Acuerdo para el establecimiento del Fondo de Cooperación, con la finalidad de impulsar proyectos de interés común y se suscribieron declaraciones conjuntas con Japón, la Unión Económica Euroasiática (UEEA), la Unión Europea (UE) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

El bloque mantiene el trabajo conjunto entre gobiernos, sociedad, sector privado y la academia, para enfrentar los retos a los que como sociedades globales estamos sujetos constantemente. El trabajo con los Grupos Técnicos, Comités y el Consejo Empresarial de la Alianza del Pacífico (CEAP) pretende avanzar en las estrategias y desafíos conjuntos en la región, a través de la colaboración en materia de innovación, trabajo, medio ambiente, igualdad de género, cultura, educación, comercio electrónico, facilitación de comercio y turismo (Olimites, 2020).

Ya durante el mes de agosto de 2020 la Alianza realizó de manera virtual, el primer foro "*Activando las pymes en la Alianza del Pacífico*", donde participaron más de 600 empresarios para seguir paneles sobre resiliencia financiera, cambios en los negocios y procesos de transformación digital. El objetivo de la iniciativa consistió en contribuir a superar los efectos económicos generados por la pandemia de COVID-19.

El foro, organizado por el Grupo Pyme del Consejo Empresarial de la Alianza del Pacífico (CEAP), anunció la elaboración de un Plan de

Trabajo frente a la COVID-19, en el que las pymes tendrían preponderancia. Durante el foro, anunciaron la realización posterior de ruedas de negocios tituladas e-Ruedas (www.hosteltur.com/lat/, 2020).

También desarrollarán junto con el BID una “herramienta tecnológica única que concentre diversos instrumentos de vinculación comercial, capacitaciones para la digitalización de las pymes, entre otros, que apoyen a superar la crisis económica”. Esta plataforma, explicaron, será la base del mercado digital regional de la Alianza del Pacífico.

Días después del foro, se realizó el encuentro “Buenas prácticas para la reactivación del sector turismo en la Alianza del Pacífico, donde se dialogó sobre los protocolos que se están implementando para una reapertura segura de la industria, pero también sobre la resiliencia empresarial, la preservación del patrimonio natural y cultural, la creatividad para el desarrollo de nuevos productos adaptados a la nueva demanda y la formación de los trabajadores y empresarios para la llamada “nueva normalidad” (www.hosteltur.com/lat/, 2020).

Por otra parte, el Consejo de Ministros de Finanzas (CMF) ha concretado avances en temas relacionados con integración de los mercados de capitales, ciberseguridad, Fintech, manejo de riesgos catastróficos, financiamiento climático, tratamiento tributario, entre otros.

Durante la presidencia *pro t mpore* (Ppt) de Colombia, luego de 16 meses de presidencia de Chile, el CMF trabajará por impulsar la reactivación económica, el fomento de la innovación y la digitalización de la economía, el desarrollo e integración de los mercados financieros de los cuatro países con perspectiva sostenible, así como en buscar formas de medir y gestionar riesgos emergentes (www.mef.gob.pe 2020).

En este contexto, la ADP realizó la XV Cumbre, de manera virtual, en Santiago de Chile, Chile, en diciembre 2020.

A partir de dicha Cumbre entra en vigor el Fondo de Cooperación y se anuncia la puesta en marcha del Consejo de Cooperación; se promueve el impulso a la Transformación Digital; se adoptan dos Declaraciones: una sobre Mercado digital y otra sobre Igualdad de Género; se produce la adopción de la Hoja de Ruta de la Declaración Presidencial sobre la Gestión Sostenible de Plásticos; se adopta la Declaración Conjunta sobre una Asociación entre Estados parte del Acuerdo Marco de la ADP y la Unión Europea; se aprueba el intercambio de información sobre medidas adoptadas a causa de la pandemia, sobre todo para “destrabar” el flujo comercial intra-bloque; se promueve la facilitación del comercio: se decide aceptar “copias de los certificados de origen no digitales para acogerse al tratamiento arancelario preferencial” y fomentar encadenamientos productivos, con la finalidad de apoyar el comercio; las Pymes, con el apoyo BID y CAF, plantearon fortalecer las habilidades digitales; se aprueba un plan de reactivación para turismo, servicios con énfasis en el comercio electrónico (Alianza 2020).

En la Declaración Presidencial de la Alianza del Pacífico sobre Igualdad de Género, se incluye una hoja de ruta para identificar áreas prioritarias de acción y metas en materia de empoderamiento económico para el diseño, puesta en práctica y evaluación de políticas públicas e iniciativas con la finalidad de impulsar el desarrollo económico y social de las mujeres de la región, así como avanzar hacia la eliminación de barreras al acceso de las mujeres a capital y créditos; aumentar el balance regional de mujeres en cargos de tomas de decisión y el balance regional de mujeres graduadas en áreas de ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas (SER, 2020).

Los presidentes declararon el propósito de avanzar en la implementación de la Estrategia para un Mercado Digital Regional en el marco de la Alianza, con el fin de mejorar el acceso al comercio digital; crear un entorno favorable para la promoción del comercio digital e impulsar la economía digital para generar nuevas fuentes de crecimiento y productividad. El Mercado Digital Regional permitirá, particularmente a las pymes, expandir sus oportunidades a través de acciones tendientes a la reducción a las barreras comerciales y el uso de herramientas digitales para su inserción internacional (SER, 2020).

En cuanto a limitaciones la contracción del comercio intrabloque, la demora de la Cumbre desde julio hasta diciembre y su realización virtual, no avance de concreción del Mercado Integrado Latino Americano y la no incorporación de Estados asociados como miembros plenos³.

Con todos esos supuestos avances en materia económica y empresarial, los impactos de la COVID 19 sobre los países miembro de la ADP son devastadores en la economía y la sociedad, como se puede apreciar en la dinámica de un conjunto de indicadores seleccionados (ver tablas 1 y 2).

Tabla 1. Los Países miembros de la ADP. Situación actual por indicadores económicos seleccionados al cierre de 2020.

Países/ Indicadores Seleccionados	PIB (p)	IPC	IED I Semestre (mm USD)	Remesas (mm USD)	D. ext. (mm USD)	Reservas brutas (mm USD)
México	-9,0%	4,0%	24 658	26 396	368 598	199 808
Chile	-6,0%	3,1%	6 974	-	208 108	38 590
Colombia	-7,0%	2,0%	5 450	4 965	150 505	56 987

³ Desde 2018, en la XIII Cumbre de la Alianza, en Puerto Vallarta, México, esperan todavía por su tránsito de Estados asociados a miembros plenos, cuatro importantes economías, que en ese momento clasificaban como miembros observadores y en ese momento transitaron a Estados asociados: Australia, Singapur, Nueva Zelandia y Canadá.

Perú	-12,9%	1,8%	1 595	1 269	82 314	74 729
Totales	-	-	38 677	32 630	809 525	370 114

Fuentes: elaboración propia en base a Cepal, BM, FMI, y cálculos de los autores, a partir de las fuentes citadas.

Tabla 2. Los Países miembros de la ADP. Situación actual por indicadores socio-económicos seleccionados al cierre de 2020.

Países/ Indicadores seleccionados	PIB p/c (p) . Tasas anuales de variación	Tasa de desocupación nacional	Salario medio real (2010=100)
México	-10,1	4,5	111,2
Chile	-6,9	10,9	124,2
Colombia	-8,1	15,8	101,4
Perú	-14,4	7,8	124,0
ALC	-8,5	9,9	-

Fuente: Elaboración propia en base a Cepal, BM, FMI y cálculos de los autores, a partir de las fuentes citadas.

Esto se refleja también en los indicadores de salud (tabla 3), que si se comparan con los de la región (Celac, que abarca las 33 economías) y con la de los países ALBA – TCP (ver más abajo), ofrecen algunos contrastes reveladores de la inoperancia del neoliberalismo y de la necesidad de cambios en las políticas públicas, algo que tal vez se pudiera lograr con el nuevo giro político que va tomando la región en algunos países.

Tabla 3. Los impactos de la COVID-19 en los países miembros de la ADP al 13 de abril de 2021.

Países	Total de casos confirmados	Casos confirmados por 100 mil hab.	Total de Muertes	Muertes x 100 mil hab.	Tasa de Letalidad promedio (%)	Tasa de Recuperación Promedio (%)
México	2 272 064	1 762,2	207 020	160,6	9,2	-
Chile	1 068 512	5 589,6	24 213	126,7	2,3	93,7
Colombia	2 504 206	4 921,5	65 283	128,3	2,6	-
Perú	1 628 519	4 939,1	54 285	164,6	3,3	-
Totales	7 473 301	4 303,1	350 801	145,05	4,6	68,9

Fuentes: Elaboración propia en base a WHO. COVID-19 Weekly Epidemiological Update as of 13 April 2021. Geneva 13 April, 2021. PAHO/WHO. Region of the Americas Update as of 13 April, 2021. Washington D.C. 13 April, 2021 y cálculos de los autores, a partir de las fuentes citadas⁴.

⁴ En determinado momento, en el período comprendido entre abril y julio de 2021, los organismos de referencia (PAHO/WHO), abandonaron el tratamiento de estas variables

En casi todos los casos, se observan cifras peores que las de la región en su totalidad, con raras excepciones como el caso de Chile y Colombia en la menor caída del PIB, y también en una mayor tasa de ocupación nacional. El resto de los números muestran peores resultados en los cuatro países ADP, lo que demuestra el fracaso de las políticas neoliberales en esos países, con la excepción de México con un lastre de 12 años de neoliberalismo que el gobierno actual de MORENA trata de solucionar.

ALBA-TCP. Políticas proactivas, previsión, cooperación y solidaridad

Un conjunto de factores explica por qué en los países del ALBA los resultados expresados en los números que reporta la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la Oficina Panamericana de la Salud (OPS) están siendo menos dramáticos en comparación con los países vecinos de Latinoamérica y el Caribe a todo lo largo de 2020 y ha continuado esa tendencia en 2021 a pesar del agravamiento de la situación sanitaria en todos los escenarios (ver tabla 4).

Mucho antes de la irrupción de la pandemia de la COVID 19, cuando nadie podía ni imaginar tamaño desafío, desde la fundación de la alternativa (diciembre de 2004) ya los gobiernos de los países del ALBA –de izquierda y progresistas– coincidían en la importancia de priorizar la dimensión social del desarrollo de las fuerzas productivas sin restar valor a lo económico como factor de sostenibilidad endógena.

Tabla 4 COVID 19. Entidades asociativas de América y el Caribe al 25 de abril de 2021.

Entidad	Casos confirmados	Casos confirmados por cien mil habitantes	Muertes	Muertes por cien mil habitantes	Tasa de Letalidad	Tasa de Recuperación
T-MEC	35 207 178	4 861,6	805 320	133,5	2,2	79,5
Mercosur	17 601 709	5 235,3	459 051	115,3	2,6	82,9
CAN	5 181 971	3 832,0	161 315	132,5	3,1	78,4
ADP	7 807 698	4 075,4	371 035	154,6	4,7	70,5
SICA	114 322	2 955,3	24 458	98,5	2,1	86,2
Caricom	101 564	1 233,9	1 109	28,1	1,0	78,3
ALBA-TCP	300 779	468,4	2 842	7,0	0,9	95,1

Fuente: Elaboración propia a partir de PAHO/WHO. COVID 19. Region of the Americas Update. Washington D.C. 25 April, 2021.

que aparecen en las tablas 3 y 4, simplificando los informes, por lo que no existe la posibilidad real de actualizar a fecha julio 15 de 2021. Para suplir, se han hecho cálculos en base a la información disponible, algunas de fuentes no totalmente confiables.

Como parte del desarrollo social concebían priorizar el gasto en esa área como porcentaje del PIB, en particular la inversión en salud, educación y seguridad social.

Si bien entre 2000 y 2018 el gasto social como porcentaje del PIB creció discretamente como promedio en Latinoamérica y el Caribe, no llegó al nivel de sostener una adecuada cobertura social para la población, y lo que es más significativo de estancó desde 2015 en un rango de 2,2 % del producto (Cepal 2019). Más específicamente el gasto social en función de la salud representa 2,4 % del PIB (Cepal 2019), lo cual está por debajo de la cota fijada por la Organización Panamericana de la Salud (OPS) que es de 6 % del PIB para garantizar una cobertura de salud de mejores prestaciones para la población.

En ese contexto y aun cuando empeoraron las condiciones económicas externas desde 2013, varios países del ALBA mantuvieron la prioridad en el gasto social con énfasis en el gasto en la función salud, y trabajaron mediante políticas públicas endógenas y/o el aprovechando los principios de cooperación y solidaridad que caracterizan a esa forma asociativa, para mejorar los distintos índices que conforman una cobertura sanitaria de mayores prestaciones y calidad para la población.

Entre esos índices figuran la cobertura pública de salud, la proporción de médico y enfermera por mil habitantes así como, la capacidad de camas de hospitalización que de hecho han sido recogidos en un informe presentado en 2020 por la OCDE, el BIRF y el BM.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), el Banco Interamericano de Reconstrucción y Fomento (BIRF) y el Banco Mundial (BM) en un informe sobre el Panorama de la Salud en Latinoamérica y el Caribe en 2020, introducen el índice de Cobertura Universal de Salud (CUS) según el cual al menos cinco países del ALBA clasifican mejor que, o cerca de la media de América Latina y el Caribe con más rezago para Nicaragua, San Vicente y las Granadinas y Venezuela, y la mejor ubicación absoluta para Cuba.

Según la medición del informe de referencia, el gasto en salud promedio como porcentaje del PIB en la región entre 2010 y 2017 está en el orden del 5 %. En ese indicador dos países del ALBA superan la media latinoamericana; Cuba y Nicaragua con 11,9 % y un nivel ligeramente superior al 5 % del PIB, respectivamente, y se acerca Dominica y San Cristóbal y Nieves, con algo más de retraso para Antigua y Barbuda, Granada y San Vicente y las Granadinas (OCDE-BM, 2020). Como respuesta a ese desafío ese último país encabezó en 2017 la inversión en capital fijo bruto en la función salud en Latinoamérica y el Caribe con una tasa de 0,8 % del PIB.

En el indicador de cobertura y servicios dentro del CUS –médicos y enfermeras, psiquiatras, camas de hospitalización por cada mil

habitantes y visitas prenatales a embarazadas– varios países del ALBA clasifican por encima de la media de Latinoamérica y el Caribe.

En lo concerniente a personal médico por cada mil habitantes, tres países del ALBA superan la media de Latinoamérica y el Caribe que es de 2,0 para 2017. Cuba y Antigua y Barbuda con 8,4 y 3,8 médicos por mil habitantes se sitúan a la cabeza de los países del ALBA y entre los primeros del Caribe insular, seguido de Granada que dispone de 2,7 galenos para esa proporción de habitantes. Por debajo de la media latinoamericana y caribeña se incluyen Venezuela con 1,9 médicos para la atención de mil habitantes según la fuente de referencia; Granada y Dominica con 1,4 y 1,1 doctores, en tanto Nicaragua y San Vicente y las Granadinas disponen de una proporción de 1,0 y 0,7 médicos por cada mil habitantes (OCDE-BM 2020).

Otro importante índice del CUS en el que cinco países del ALBA están por encima de la media latinoamericana y caribeña es la proporción de personal de enfermería por cada mil habitantes (2,8 por cada mil habitantes es la media en Latinoamérica y el Caribe). Cuba y San Vicente y las Granadinas con 7,6 y 7,0 enfermeras no sólo superan el promedio de toda la región, sino que encabezan el ranking, seguido de cerca por Dominica y Granada que disponen de 6,4 y 6,3 enfermeras para la atención de esa masa poblacional. Antigua y Barbuda y San Cristóbal y Nieves también rebasan la media en ese ítem con 4,5 y 4,2 enfermeras por mil habitantes (OCDE-BIRF-BM 2020).

En cuanto a camas de hospitalización (2,1 como promedio en la región), los países del ALBA mejor situados son Cuba con 5,2 camas por cada mil habitantes, seguido de Antigua y Barbuda y Granada con 3,8 y 3,7, respectivamente. Por debajo de la media latinoamericana en ese ítem se ubican según la fuente citada Nicaragua y Venezuela con 0,9 y 0,8 camas dispuestas para hospitalización para esa proporción de habitantes (OCDE-BM 2020).

Pero más allá de los estimados de la fuente de referencia, ALBA tiene entre sus principios articuladores la cooperación, la solidaridad y la complementariedad y en cumplimiento de los mismos Cuba mantiene varias brigadas de médicos especialistas en Medicina General Integral (MGI), otros especialistas, personal de enfermería de alta calificación y tecnólogos de la salud en todos los países del ALBA, aspecto que no suelen recoger los estimados de las fuentes oficiales en sus informes, pero que en la práctica mejoran la proporción de médico y enfermera por mil habitantes en todos esos países y obviamente la atención de los enfermos. En concordancia con los principios citados, Cuba forma en sus facultades de medicina en calidad de becarios a miles de caribeños no sólo de países del ALBA, sino del resto de la subregión. En diciembre de 2020 estaban como becarios en Cuba 741 jóvenes caribeños en las carreras de Medicina, Licenciatura en Enfermería y otras especialidades (Cumbre Cuba-Caricom 2020).

Esto explica en parte por qué la pandemia ha podido ser gestionada con más acierto en países del ALBA y porqué los números en el orden sanitario son más alentadores en comparación con otros países que forman parte de entidades integracionistas de matriz neoliberal, en particular la ADP donde se registran las situaciones pandémicas más graves y los números más dramáticos a nivel global.

Un conjunto de otros factores explican por qué en los países del ALBA los resultados expresados en los números que reporta la Organización Mundial de la Salud (OMS), la Oficina Panamericana de la Salud (OPS) revelan una gestión más acertada de la pandemia en comparación con la situación de la ADP a todo lo largo de 2020, y ha continuado ese comportamiento en 2021 a pesar de que se reconoce una agravamiento de la situación sanitaria en todos los escenarios.

Al 12 de julio en los países de la ADP se registraban más de 10,7 millones de casos confirmados de COVID 19 desde inicios de la pandemia y 576 162 muertos (PAHO/WHO 2021) y alrededor de 9,2 millones de pacientes recuperados (Fuentes Nacionales 2021) para una tasa de letalidad estimada en 5,3 % y una tasa de recuperación de 85,9 % (Pérez 2021).

En el ALBA, a igual fecha se reportaban 541 076 casos confirmados y 5 119 fallecidos desde inicios de la pandemia (PAHO/WHO, 2021) para una tasa de letalidad de 0,9 %. Los pacientes recuperados superan los 490 mil (Fuentes Nacionales 2021a) que representa una tasa de recuperación de 90,6% (Pérez 2021a).

La evolución de la Celac en 2020 e inicios de 2021

Por su parte, en este año 2020 la Celac inició con la Cumbre en el mes de enero, en la Ciudad de México (CDMX), México, donde se aprobó la ejecución de los siguientes proyectos:

- ✓ Cooperación en el espacio y la aeronáutica.
- ✓ Compras consolidadas en bloque.
- ✓ Conformación de equipos especializados, para la gestión integral de
- ✓ desastres naturales.
- ✓ Agenda común hacia la Asamblea General de la ONU.
- ✓ El foro de ciencia y tecnología, con el objetivo de crear una nueva red de
- ✓ innovación regional.
- ✓ Nueva edición del Foro Ministerial Celac – China.
- ✓ Premios Celac, centrados en incentivar la reducción de la desigualdad y la pobreza.
- ✓ Gestión sustentable de los recursos oceánicos.
- ✓ Acciones turísticas en común.
- ✓ Creación de una metodología para certificar equipos de prevención de

- ✓ desastres.
- ✓ La unidad en torno a la erradicación de corrupción
- ✓ Inicio de un proceso de reflexión sobre la gobernabilidad del mecanismo (Celac 2020, Redazione 2020).

En este Foro de concertación política, cooperación e integración, con el propósito de lograr la unidad en medio de la diversidad, se observan avances en torno a la ciencia y la tecnología (se realizó una conferencia temática, en marzo 2020), en cooperación en salud (cooperaciones en intercambio de buenas prácticas y equipos más materiales), en comunicaciones (lanzamiento de un nano satélite, para la protección de la población ante desastres, seguridad y vigilancia, meteorología, medioambiente, ecología y cambio climático, apoyar la productividad agrícola, la exploración petrolera y minera, inteligencia urbana y cartografía; así como para el impulso de la conectividad y el internet, la educación a distancia o el aprovechamiento de la infraestructura de comunicaciones para acercar los servicios de salud mediante la telemedicina), apoyar en el en el combate a la corrupción y se intenta reactivar el Plan de Seguridad Alimentaria y Nutricional, aprobado en 2015 y casi olvidado en el tiempo⁵.

Ya en abril de 2021, luego de la prórroga por consenso de la Ppt de México, con la finalidad de continuar la ejecución de los proyectos que habían sido obstaculizados por la irrupción de la COVID 19, en un encuentro virtual auspiciado por México, presidido por el canciller Marcelo Ebrard, se anunció que la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) también realiza un plan integral para la autosuficiencia sanitaria, específicamente enfocado en el fortalecimiento de capacidades de producción y distribución de vacunas en la región (PL 2021).

De esa manera, ambos organismos complementan los trabajos y cooperan para mejorar la situación regional sobre el suministro de los inmunizantes.

En un comunicado al término de la sesión, la cancillería mexicana indica que la reunión virtual se realizó bajo el lema 'Desarrollo Tecnológico de vacunas Celac contra Covid-19', y agrupó por primera vez a los ocho centros de investigación que desarrollan los productos más avanzados de la región en Argentina, Brasil, Chile, Cuba y México. El canciller mexicano, Marcelo Ebrard y la Secretaria Ejecutiva de la Cepal, Alicia Bárcena, presidieron el evento en el que participaron representantes de esos centros y de los países respectivos, así como de la Organización Mundial Salud (OMS) y de la Organización Panamericana de la Salud (OPS) (PL 2021).

⁵ Para más información, consultar: del autor, "Retos y oportunidades de la integración en América Latina y el Caribe (ALC) bajo el impacto de la COVID-19", Temas de la Economía Mundial, II Época, Nro. 38, septiembre de 2020 (<https://www.ciem.cu/publicaciones/>).

Este plan tiene el propósito firme de reducir drásticamente la dependencia del exterior en los próximos meses. Según el Canciller, “México dará preferencia a las vacunas que se desarrollen en la región para los siguientes ciclos de inmunización, pues afirmó que no es algo deseable solamente, sino indispensable para garantizar la protección adecuada” (PL 2021), lo cual coloca a Cuba como un socio confiable por el desarrollo alcanzado en este campo de la biofarmacéutica en el país, con cinco candidatos vacunales, uno de ellos ya aprobado como vacuna para uso de emergencia por la OMS.

Por su parte, Bárcena señaló que, “a solicitud de México y la Celac, su oficina se encuentra realizando el plan integral mencionado, específicamente enfocado en el fortalecimiento de capacidades de producción y distribución de vacunas y medicamentos en los países de esa comunidad (PL 2021)”.

En ese mismo orden de cosas, durante la reunión virtual “*Desarrollo Tecnológico de vacunas Celac contra COVID-19*”, el canciller mexicano, en su calidad de presidente pro tempore del organismo, explicó que “la perspectiva es garantizar en la región vacunas contra la epidemia, así como contar a lo largo de 2021 con dosis que hayan concluido exitosamente la fase III, de verificación final, desarrolladas en América Latina y el Caribe” y celebró el respaldo al desarrollo de vacunas contra la COVID-19, particularmente en cinco países de la región (Últimas Noticias 2021).

En el encuentro participaron los investigadores que desarrollan las vacunas más avanzadas de la región, provenientes de Argentina, Brasil, Chile, Cuba y México. Las ocho instituciones que presentaron sus iniciativas de vacunas en la región son: la Universidad de San Martín, Argentina; el Instituto Butantan y la Fundación Oswaldo Cruz, Brasil; la Universidad Católica de Chile; BioCubafarma, Cuba; y Avimex, la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y el Instituto Politécnico Nacional, de México.

En la reunión, la Secretaria Ejecutiva de la Cepal, Alicia Bárcena, “explicó que a solicitud de la Celac, integrado por 33 países latinoamericanos y caribeños”, el organismo de Naciones Unidas está desarrollando el Plan Integral para la Autosuficiencia Sanitaria, “específicamente enfocado en el fortalecimiento de capacidades de producción y distribución de vacunas y medicamentos en la región (Últimas Noticias 2021)”.

Mientras que, en materia de relacionamiento extra regional, cabe destacar que Rusia y la Celac celebraron una videoconferencia a nivel ministerial también en el mes de abril, según comunicado de la Cancillería rusa, donde participaron Alexandr Schetinín, director del departamento de ALC de la Cancillería rusa, y Efraín Guadarrama, director general de Organismos y Mecanismos Regionales Americanos

de la SRE de México y coordinador nacional de México ante la Celac (Sputnik 2021).

Se llevó a cabo un amplio intercambio de opiniones sobre las cuestiones pertinentes de la cooperación bilateral, al tiempo que se identificaron áreas prometedoras para la futura interacción. Durante las consultas se debatieron importantes aspectos de la agenda bilateral ruso-mexicana, algunos temas internacionales y regionales, indica el texto (Sputnik 2021).

Mientras que las limitaciones de la Celac, se concentran en la persistente falta de complementariedad de las economías de los países miembro, que constituye una de las causas del no crecimiento del comercio intra-regional (actualmente por debajo del 15%); la falta de consenso político antes existente, debido al cambio del mapa político de la región y la intromisión extranjera de Estados Unidos; la adopción de decisiones por consenso y no por mayoría cualificada, y la no existencia de una sede ni de una presidencia permanente, ni tampoco de un organismo de financiación propia, a lo que se añade la retirada de algunos países del Organismo⁶.

Ante esta situación en la región, la Cepal acaba de proponer un conjunto de estrategias y políticas, y habla de una “recuperación transformadora” (RT), para la que se requiere políticas de corto plazo con una visión de largo plazo y que sean coherentes entre sí. La RT y la construcción de un nuevo estilo de desarrollo se deben “iniciar desde ahora y desde el diseño mismo de las políticas. Una recuperación con un cambio estructural progresivo y la expansión de la protección social y el avance hacia Estados de bienestar es el punto de partida de las propuestas cepalinas” (Cepal 2021d:31/ss.).

Las políticas propuestas se centran, entre otros, en los siguientes aspectos: un debate amplio e inclusivo de la comunidad internacional para repensar la recuperación; la sostenibilidad y orientación de la política fiscal requiere de nuevos pactos sociales y fiscales que contribuyan a la reactivación de la inversión, el empleo, la igualdad, el cierre de brechas de género y la acción climática; potenciar nuevas iniciativas para el financiamiento para desarrollo; mantener las transferencias de emergencia; fortalecer la salud y la educación, y reafirmación de una estrategia transformadora (Cepal 2021d:31/ss.).

Retos actuales para la integración en la región de ALC

Es preciso recalcar, que haciendo siempre lo mismo, no se logran diferentes resultados. Es lo que ha pasado en la región en los últimos 50

⁶ En el período de 2018 a 2019 se retiraron Argentina (durante el gobierno de Mauricio Macri 2015-2019), Ecuador (con Lenín Moreno), Brasil (abril de 2019) y Bolivia (durante el gobierno de Facto de Jeanine Áñez 2019-2020). En estos momentos ya se han reincorporado Argentina (con el gobierno de Alberto Fernández) y Bolivia (con el nuevo gobierno de Luis Arce).

años, con la aplicación de las políticas neoliberales. *Ergo*, es preciso hacer algo diferente.

La crisis actual ha manifestado la importancia de la solidaridad y la cooperación, del papel del Estado, del multilateralismo, algo reflejado en todos los informes de organismos regionales e internacionales, y que constituyen, a diferencia de la ADP (a excepción de México, con el actual gobierno de Andrés Manuel López Obrador), principios básicos de la Celac y de la Alianza Bolivariana para los pueblos de Nuestra América – Tratado comercial de los pueblos (ALBA – TCP), la necesidad de unirse, de la solidaridad y complementariedad, de la aplicación del multilateralismo.

Tal vez haya llegado la hora de integrarse no en el interés ajeno, sino para encontrar o construir caminos que permitan salir de la crisis y sobrevivir con mayor resiliencia, de construir un nuevo modelo de desarrollo, de matriz no neo-liberal.

En consecuencia, se debe ver la integración, en toda la región latinoamericana como bloque, no como un objetivo, sino como un camino, una vía gradual y multidimensional, de carácter multilateral, que conduzca al desarrollo inclusivo, sostenible y aportador de beneficios tangibles que contribuyan a solucionar los problemas existentes.

Frente a la emergencia de la COVID 19 se va arribando a un concepto de integración pragmática (Cobarrubia, 2021) en el entendido que más allá de ideologías y pre conceptos hay una situación de vida o muerte que ningún país puede enfrentar autárquicamente.

Las cadenas de valor y los encadenamientos productivos locales y regionales, el incremento del comercio intra-bloque, la innovación productiva y en servicios, las Alianzas Público - Privadas (APP) con perfil social, la digitalización de procesos, la cooperación y la integración en múltiples dimensiones, no sólo comercial y financiera, incluyendo el enfoque multidisciplinario y transdisciplinario de las Ciencias sociales (Historia, Filosofía, Sociología, Psicología, Politología) en los análisis y búsqueda de caminos adquieren en el contexto actual una importancia *in crescendo*, y deberían desempeñar ahora y en el futuro su necesario papel.

Desde una dimensión ambientalista, mirando los riesgos mundiales que se registran en 2020, que deben mantenerse y hasta agravarse en los años por venir, así como los desastres ocurridos en ese año, que también es previsible que se agraven hacia el futuro inmediato, entra en el debate la pertinencia de la asociatividad (integración, cooperación-concertación) proactiva (Pérez, 2021) como un importante ingrediente para la prevención y minimizar en todo lo posible los daños económicos y humanos que se derivan de los eventos extremos que ya ocurren

Bibliografía

- BCCH (2021). Banco Central de Chile. Cuentas Nacionales de Chile. Evolución de la actividad económica primer trimestre de 2021. Santiago de Chile.
- Bullón Méndez, M. (2020). “Retos y oportunidades de la integración en América Latina y el Caribe (ALC) bajo el impacto de la COVID-19”, Temas de la Economía Mundial, II Época, Nro. 38, septiembre de 2020. Recuperado de: <https://www.ciem.cu/publicaciones/>
- Cepal – FAO (2020). Cómo evitar que la crisis del COVID-19 se transforme en una crisis alimentaria. Acciones urgentes contra el hambre en América Latina y el Caribe. Cepal – FAO. Junio 16 de 2020. PDF.
- Cepal – OIT (2020). Coyuntura laboral ALC. Mayo 2020. PDF.
- Cepal (2019). Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe. Santiago de Chile, 2019.
- Cepal (2020). “Dimensionar los efectos del COVID-19 para pensar en la reactivación”, abril [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/45445-dimensionar-efectos-covid-19-pensar-la-reactivacion>
- Cepal (2020a). Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2020. Santiago de Chile, 2020.
- Cepal (2020b). La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe, 2020. Santiago de Chile, 2020.
- Cepal (2020c). Informe Especial Nro. 3. El desafío social en tiempos del COVID-19. Cepal. 12 de mayo 2020.
- Cepal (2021). Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe, 2020. Santiago de Chile, 2021.
- Cepal (2021a). Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Comunicado de Prensa. Santiago de Chile, 8 de julio, 2021. Recuperado de: <https://www.cepal.org.es/>
- Cepal (2021b). Panorama Social de América Latina, 2020. Santiago de Chile, 2021.
- Cepal (2021c). Perspectivas del Comercio Internacional de América Latina y el Caribe, 2020. Santiago de Chile, 2021.

- Cepal (2021d). La paradoja de la recuperación en América Latina y el Caribe. Crecimiento con persistentes problemas estructurales: desigualdad, pobreza, poca inversión y baja productividad. Informe Especial Nro. 11. COVID-19. Julio 2021.
- Cobarrubia Gómez, F. (2021). Proyecto del CIEM (PN211LH011-018): Retos de la integración en América Latina y el Caribe en el contexto actual e implicaciones para Cuba. La Habana. Mayo, 2021.
- Cumbre Cuba-Caricom (2020). Discurso del presidente cubano Miguel Díaz
- Canel- Bermúdez en la VII Cumbre virtual Cuba-Caricom. Presidencia y Gobierno de Cuba. La Habana. 8 de diciembre, 2020. Recuperado de: <https://www.presidencia.gob.cu>
- DANE (2021). Departamento de Administración Nacional de Estadísticas de Colombia. Boletín Técnico. Producto Interno Bruto. I trimestre, 2021. Bogotá. 14 de mayo, 2021.
- Etienne, C. (2021). Carissa Etienne, directora de la OPS. Comunicado de Prensa. Recuperado de: <https://www.paho.org>
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (2021a), World Economic Outlook Database, abril [en línea] <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/weo-database/2021/April>
- Fuentes Nacionales (2021). Agencia Peruana de Noticias. Perú reporta 4 210 personas recuperadas y 23 fallecidos por Covid 19 en 24 horas (<https://andina.pe>) / Chile. Plan Paso a Paso y Comunas en Cuarentena (<https://chile.as.com>) 12 julio, 2021 / Secretaría de Salud de México en el diario el Comercio. 12 de julio, 2021 / Continúa cediendo el número de casos activos por Covid en Colombia. Portafolio. 12 de julio, 2021.
- Fuentes Nacionales (2021a). República Bolivariana de Venezuela. Balance Diario de la Comisión Presidencial para el Control y Prevención de la Covid 19. Caracas. 12 de julio, 2021 / Informe Minsap de Nicaragua 12 julio, 2021 / Minsap de Cuba. Información oficial Coronavirus en Cuba. La Habana 12 de julio, 2021 / Coronavirus al 14 de julio. Casos confirmados en San Vicente y las Granadinas, Antigua y Barbuda, Dominica, Granada y San Cristóbal y Nieves (<https://www.telesurtv.net>). 14 de julio, 2021.
- [hosteltur.com/lat/](https://www.hosteltur.com/lat/) (2020). La Alianza del Pacífico elabora un plan para reactivar a las pymes. Agosto 14 de 2020, Premium. Recuperado de: <https://www.hosteltur.com/lat/>

- INEI (2021). Instituto Nacional de Estadísticas e Informática de Perú. Producto Interno Bruto Trimestral. Cuentas Nacionales. Año base 2007. Comportamiento de la Economía Peruana al Primer Trimestre de 2021. Informe Técnico. No. 02. Mayo, 2021.
- Ministerio de Economía y Finanzas (2020). Comunicados y Notas de Prensa. XXIII Reunión de Ministros de Finanzas de la Alianza del Pacífico. Diciembre 9 de 2020. Recuperado de: <https://www.mef.gob.pe/>
- OCDE-BIRF-BM (2020). Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico/ Banco Interamericano de Reconstrucción y Fomento y Banco Mundial. Panorama de la Salud: América Latina y el Caribe 2020. París, 2020.
- Olimites (2020). Alianza del Pacífico 9° Aniversario. Abril 28 de 2020. Recuperado de: <https://Olimites.mx/>
- PAHO/WHO, 2021. Pan-American Health Organization/World Health Organization COVID-19. Region of the Americas Update. Washington D.C. 12 July, 2021.
- Pérez García, J. A. (2021). Cálculos de los autores, a partir de Panamerican Health Organization/World Health Organization COVID-19. Region of the Americas Update. Washington D.C. 12 July, 2021.
- Pérez García, J. A. (2021a). Cálculos de los autores, a partir de las fuentes nacionales citadas de México, Colombia, Perú y Chile.
- Pérez García, J. A. (2021b). Ponencia América Latina y el Caribe. Crisis, Covid 19 y factores macro determinantes. Hacia una asociatividad proactiva. En proceso de redacción. La Habana. Julio, 2021
- Prensa Latina (2021). Celac y Cepal por autosuficiencia de vacunas anticovid para la región. Abril 15 de 2021. Recuperado de: <https://www.cubasi.cu/>
- Redazione (2020). Con una Agenda de 14 puntos, México asume la PPT de la CELAC. Enero 9 de 2020. Recuperado de: <https://www.panoramical.eu/>
- SER (2020). Secretaría de Relaciones Exteriores de México. Con Declaración sobre Igualdad de Género y del Mercado Digital del bloque culmina Cumbre de la Alianza del Pacífico. Diciembre 11 de 2020. Categoría Comunicados. Recuperado de: <https://www.gob.mx/sre/>

UDUAL (2020). Declaración Celac UDUAL. Unión de Universidades de América Latina y El Caribe. Declaración. Posicionamiento de las universidades latinoamericanas y caribeñas tras la reunión con la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños. Junio 5 de 2020. PDF.

Últimas Noticias (2021). Celac suma fuerzas para garantizar vacunas en América Latina. Abril 16 de 2021. Recuperado de: <https://ultimasnoticias.com.ve/>

XV Cumbre de la Alianza del Pacífico. Santiago de Chile. Diciembre de 2020.

8

Centroamérica en la órbita de la pandemia Covid-19

Lic. Elizabeth Dorado Ortega
Investigadora del Departamento de Comercio Internacional e
Integración
CIEM

Resumen

A partir de recrear brevemente la situación de las economías centroamericanas antes de la llegada de la pandemia, e identificar los principales factores que han intervenido en el diseño de ese panorama, el artículo se adentra en la clarificación del papel y alcance del nuevo coronavirus en la configuración de la compleja situación socioeconómica actual de los países del área. Lejos del criterio de no pocos analistas que lo señalan como elemento causal, en esta aproximación se intenta establecer que el virus no es ni más ni menos que un factor catalizador y agravante del actual ciclo de recesión económica de Centroamérica.

Palabras clave: Centroamérica, pandemia, Covid-19, recesión, desaceleración

Abstract

Starting from briefly recreating the situation of the Central American economies before the arrival of the pandemic, and identifying the main factors that have intervened in the design of this panorama, the article delves into the clarification of the role and scope of the new coronavirus in the configuration of the complex current socioeconomic situation of the countries of the area. Far from the criteria of many analysts who point to it as a causal element, this approach attempts to establish that the virus is neither more nor less than a catalyst and aggravating factor in the current cycle of economic recession in Central America.

Keywords: Central America, pandemic, Covid-19, recession, slowdown

Las siete economías subdesarrolladas que conforman Centroamérica – Belice, Costa Rica, El Salvador, Honduras, Guatemala, Panamá y Nicaragua– tienen una marcada dependencia del sector externo: el comercio exterior, el turismo y las remesas familiares. A su vez, destacan por presentar altos grados de informalidad en el mercado laboral y una creciente brecha de desigualdad, donde las mujeres se encuentran en total desventaja con respecto a los hombres (dígase peores condiciones de empleo, menor protección y seguridad social, nivel salarial, entre otros).

El sistema financiero se erige como uno de los sectores de servicios más fuertes, debido a la presencia en la región de bancos nacionales con proyección internacional.

El riesgo país ha sido relativamente bajo, a partir de la capacidad de atracción de inversiones foráneas y de acceso a los préstamos internacionales de la mayoría de los países centroamericanos, así como de sus vínculos con los Estados Unidos –donde reciben financiamiento a través de varios programas–, que los hace presentarse con una abundancia relativa de divisas extranjeras comparado con otros países de la región latinoamericana y caribeña.

Sin embargo, una aproximación a la verdadera condición, subordinada y dependiente, de las economías centroamericanas se obtiene al observar el nivel de algunos indicadores importantes en el año 2021 (ver tabla 1).

Tabla 1. Economías centroamericanas. Algunos indicadores básicos (2021).

	Población	PIB absoluto (millones de euros)	PIB per cápita	IDH	Deuda total (millones de euros)	Deuda(% del PIB)
Belice	419 000	1 445	3 450	0.716	1 672	97.52
Costa Rica	5 075 000	53 862	10 613	0.810	32 463	56.84
El Salvador	6 453 553	24 138	3 740	0.673	17 126	70.96
Guatemala	17 613 000	68 507	3 890	0.663	18 215	26.59
Honduras	9 770 000	22 261	2 278	0.634	9 325	41.90
Nicaragua	6 528 000	11 197	1 715	0.660	4 673	41.73
Panamá	4 279 000	59 959	14 141	0.815	29 434	63.46

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA).

Antecedentes

En el período 1995-2007 la región centroamericana resultó la más dinámica de América Latina y el Caribe, con un crecimiento anual promedio del 3.5%, cifra superior al 2.8% del conjunto de países latinoamericanos. En particular durante el periodo 2003-2007, los países centroamericanos mostraron las mayores tasas de crecimiento económico desde la década de los 60. Ello coincidió con una fuerte expansión de la economía estadounidense y la puesta en marcha en el

2003 de una política dirigida hacia la apertura comercial de las economías de la región (CEPAL, 2014).

Por otra parte, el sector externo evidenció un comportamiento favorable, con el ascenso de las exportaciones hasta cifras superiores al 14% en 2004, lo cual se atribuye a la alta demanda de Estados Unidos, así como a la recuperación de los precios de los productos básicos, donde los relacionados con el café desempeñaron un papel protagónico. No obstante, el saldo deficitario en cuenta corriente (6%, aproximadamente, del PIB en 2004) apenas presentó variaciones, debido a los elevados precios del petróleo (CEPAL, 2014).

En ese mismo año, a partir del ingreso de capitales, se incrementó el volumen de las reservas internacionales de los países centroamericanos. La elevada recaudación de ingresos junto a las reformas de política y de la administración tributaria, provocaron la reducción o estabilidad de los déficit fiscales en torno a un 3% del PIB – comparado con 6% en el 2002–, en la mayoría de los países centroamericanos; sin embargo, la deuda pública observó una tendencia alcista en Costa Rica, El Salvador y Nicaragua (CEPAL, 2014).

Obviamente, las economías centroamericanas no escaparon al fuerte impacto de la crisis global del 2008, que los hundió en una franca recesión; con la excepción de Panamá y Guatemala, que en el 2009 aún exhibían una tasa anual de crecimiento del PIB del 3.9% y 0.5% respectivamente¹. La economía salvadoreña experimentó la caída más profunda, con -3.1%. No obstante, hay que señalar que la mayoría de las economías centroamericanas se reactivaron en los próximos dos años (CEPAL, 2014).

En general, la crisis en la región estuvo marcada por la regresión de ingresos tributarios, elevado gasto público y fiscal, altos índices de evasión fiscal, casi nula inversión pública y la imperante necesidad de ampliar la formación de capital fijo para estimular el crecimiento (CEPAL, 2014). La contracción de los flujos de remesas fue notable, particularmente en comparación con su comportamiento expansivo en el período anterior a la crisis (2004-2008); solamente escaparon a esta tendencia general Nicaragua y Belice quienes no reportaron descenso alguno.

Si bien, durante el momento más algado de la crisis, paradójicamente, la región observó una elevada generación de empleos, que incluso llegó a superar el crecimiento de la población económicamente activa y en edad de trabajar; ello se produjo a costa de una brutal reducción de los salarios y de las horas laborables. Los puestos de trabajo creados para

¹ En el 2009 se agudizó el saldo deficitario de la balanza comercial de la región de América Central, por lo cual se evidenció una tendencia a adquirir mayores recursos externos para financiar este déficit (CEPAL, 2014).

aliviar la crisis consistían en ocupaciones de baja calidad y carentes de protección social.

Una relativa recuperación se observa en el período 2010-2013, cuando la gran mayoría de los países de la región percibieron un modesto crecimiento del PIB, y el crecimiento económico conjunto se ubicó en torno al 4% promedio anual (CEPAL, 2014). Sobresalen Panamá, Nicaragua y Costa Rica, con un 8.8%, 4.6% y 4.5% respectivamente; mientras que El Salvador y Belice exhibieron los porcentajes más bajos: 1.8% y 2.5%, respectivamente. Hay que señalar, que en la configuración de esa “favorable coyuntura”, la recuperación de la economía de los Estados Unidos –fuente principal del turismo y las remesas, y destino clave de las exportaciones de la región– desempeñó un papel crucial. Con todo, los países no lograron retornar a los niveles del PIB alcanzados con anterioridad a la crisis (CEPAL, 2014).

Lo anterior se acompañó de un deterioro del panorama fiscal en casi todos los países de la región, pues a pesar de la implementación de reformas dirigidas a mejorar la progresividad tributaria, el incremento alcanzado en materia de carga tributaria fue inferior al crecimiento del gasto público (salvo Belice). Esto se tradujo en un mayor déficit fiscal, y por tanto un mayor endeudamiento público; excepto en Panamá, Nicaragua y Honduras (los dos primeros redujeron sus niveles de deuda pública, mientras que el tercero mostró un comportamiento estable en este indicador). Honduras y Costa Rica reportaron un déficit fiscal superior al 5% del PIB. El resto de las naciones reflejaron saldos negativos inferiores o cercanos al -3%. En relación a la deuda pública, El Salvador reportó una subida porcentual de 7 puntos entre 2009 y 2013; Guatemala, 5 puntos; y Costa Rica, 16 puntos (CEPAL, 2014).

Es importante subrayar que este comportamiento favorable, impulsado por el dinamismo del sector servicios, no fue homogéneo a lo largo de todos los países de la región. Las mayores contracciones del PIB se evidenciaron en los países con los menores crecimientos en el sector servicios; a saber Belice, con 2.6% y El Salvador, con 2.1% (CEPAL, 2014).

Asimismo, en cuanto a las exportaciones de bienes y servicios, la tasa de crecimiento conjunta centroamericana de la etapa postcrisis del orden de 8.1%, estuvo muy influida por Panamá, Costa Rica y El Salvador, que en el período 2010-2013, observaron los mayores crecimientos de las exportaciones de servicios: 16%, 14% y 12.5%, respectivamente. Con respecto a los bienes, destacan el salto de Costa Rica de 46.3% en las exportaciones de alta y mediana intensidad tecnológica, y de Nicaragua, con 43.6%. Sin embargo, el resto de los países no sobrepasaron el 20% (CEPAL, 2014).

Si bien la inversión extranjera directa hacia Centroamérica manifestó una tendencia ascendente durante 2010-2014, no presentó cambios en la estructura por su destino: Panamá y Costa Rica continuaron como las naciones más atractivas, con proporciones de 40% y 23%,

respectivamente; mientras que Nicaragua (9%), Belice (2%) y El Salvador (2%), ocuparon los últimos puestos (CEPAL, 2014)².

Si bien en este período hubo cierta recuperación del poder adquisitivo de los salarios, asociado, entre otras cosas, a cierta convergencia en las tasas de inflación de los países en torno a 5% con posterioridad al 2010, lo cual se acompañó de la disminución de los precios internacionales de los combustibles y los alimentos, de los cuales los países de América Central se erigen como importadores netos. Todo ello se tradujo, en el decrecimiento de los niveles de inflación luego del pico del año 2011.

Lo anterior se vio contrarrestado por la disminución en la generación de puestos de trabajo; excepto en Nicaragua, Panamá y El Salvador donde el empleo se incrementó, respectivamente, en 1.1, 0.4 y 1.6 puntos porcentuales por cada punto de crecimiento del PIB. En Costa Rica y Honduras el ritmo de aumento del empleo descendió a la mitad. Las tasas de participación laboral se incrementaron en todos los países de la región en relación con el promedio del período 2004-2008, salvo en Costa Rica y Guatemala donde en 2013 cayeron a 61.5% y 62.6%, respectivamente (CEPAL, 2014).

La brecha existente entre el ingreso nacional y el PIB se contrajo a un 10% como promedio entre 2010 y 2013 en El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, cifra inferior en dos puntos porcentuales a la observada entre 2004 y 2008. En tanto, Costa Rica y Panamá, caracterizados por una brecha negativa, incrementaron su saldo de 2% a 5% del PIB como promedio (CEPAL, 2014).

Configuración de la tendencia hacia la desaceleración: 2013-2017

A mediados de la segunda década del presente siglo, más concretamente en el período 2013-2017, la tasa de crecimiento del PIB centroamericano del 3,9% superaba con creces el 0,8% del conjunto de América Latina y el Caribe; pero era evidente la tendencia hacia la desaceleración de las economías centroamericanas. Incluso en los casos de Panamá (5.7%) y Nicaragua (4.8%), que observaban el comportamiento relativamente favorable, era inocultable la espiral descendente. La nación salvadoreña evidenciaba la situación más crítica (2.3%) (CEPAL, 2018). De hecho, a la altura del 2018, la CEPAL (2018) reconoce que a partir del 2015, Centroamérica ha sufrido una evidente contracción y desaceleración de su economía.

La tasa de desempleo abierta ascendió de forma moderada de un 5.2% en 2013 a un 5.6% en 2017, mostrando grandes diferencias dentro del ámbito centroamericano: Costa Rica mantuvo una tasa superior al 9% durante todo el período; en agudo contraste con Guatemala –que

² No obstante, si se analizan estos flujos con respecto al período anterior a la crisis (2004-2008), se hace notorio una leve disminución en América Central del 0.2% del PIB (CEPAL, 2014).

registró la tasa más baja (de 3.1% en 2013 descendió a 2.5% en 2017) y Nicaragua –disminuyó de un 5.8% a un 3.7% en igual periodo (CEPAL, 2018). En países como Costa Rica, El Salvador y Honduras se observa un incremento de 24,6% del índice salarial promedio (CEPAL, 2018).

Con respecto a la tasa de participación laboral, la región prácticamente no mostró variaciones; con la excepción de Costa Rica, donde decreció a un 58.8% (variación superior a los tres puntos porcentuales), y Honduras, donde se elevó hasta 59% (variación superior a los cinco puntos porcentuales). A pesar de la caída en más de dos puntos porcentuales, Nicaragua se mantuvo con la mayor tasa de participación laboral de la región (CEPAL, 2018).

En el mercado laboral centroamericano, continuó la brecha entre hombres y mujeres. La desigualdad se mantuvo con 20 puntos porcentuales de diferencia entre la participación masculina y la femenina (estando esta última en desventaja). En 2017, Guatemala sobresalía con la mayor brecha, con 46 puntos porcentuales; mientras Nicaragua se ubicaba en el otro extremo, con 21.4 (CEPAL, 2018).

En el periodo analizado, la inflación anual promedio alcanzó el 2.9% a nivel regional, la menor cifra registrada en las últimas dos décadas. Según estudios de la CEPAL esto se explica por la relativa estabilidad de los precios internacionales de los bienes primarios, que se tradujeron en niveles moderados de precios a lo interno de los países. A ello se adiciona la puesta en marcha de políticas prudentes por parte de los bancos centrales centroamericanos en aras de estabilizar los precios (CEPAL, 2018).

Esta tendencia inflacionaria se vio influida sobremanera por los precios de los alimentos, así como aquellos relacionados con la vivienda y el transporte. En cuanto a la inflación promedio de los alimentos, Guatemala percibió las mayores cifras (9.4%) seguido por Panamá (0.9%) y el Salvador (1.3%) (CEPAL, 2018).

La existencia de un ambiente fiscal precario, marcaba el frágil equilibrio macroeconómico regional. El déficit fiscal promedio del gobierno central de las economías de Centroamérica representó un 2.8% del PIB durante el 2013-2017. La tendencia hacia la reducción del déficit fiscal es visible en Nicaragua, Honduras, El Salvador, Guatemala y Panamá; sobre todo la nación nica observó el comportamiento más favorable (0.4% del PIB); por el contrario las finanzas del gobierno de Costa Rica, observan la situación más comprometida (5.6% del PIB) (CEPAL, 2018).

La mayor recaudación tributaria de los países de la región, se tradujo en un considerable incremento de los ingresos totales promedio de los gobiernos centrales, de un 15.6% del PIB a 16.3% entre los años que comprenden el período citado (CEPAL, 2018).

Sin embargo, la inversión y el gasto públicos se vieron lastrados por el incremento de los pagos de intereses de la deuda: los gastos totales de los gobiernos centrales se redujeron como promedio de un 19.1% a un 18.6% del PIB en la etapa analizada.

En efecto, la deuda total del sector público no financiero de los países centroamericanos ascendía al 43.8% del PIB a finales del 2017, más de 112 500 millones de dólares. La deuda pública externa y la deuda pública interna evolucionaron de manera similar: la primera aumentó hasta el 22.4% del PIB en el transcurso de los cuatro años, mientras la segunda, se elevó a 21.4%. En este contexto se mostraron divergencias al interior del istmo centroamericano: los mayores coeficientes de deuda respecto al PIB así como los mayores incrementos en la razón de deuda corresponden a Costa Rica y El Salvador. Por su parte, Guatemala y Nicaragua registraron un decrecimiento de sus coeficientes de endeudamiento (CEPAL, 2018).

El índice de solvencia de la deuda experimentó una tendencia al alza, aumentando de un 17.6% al 27.1%, lo cual evidencia un deterioro de la capacidad de la región para hacer frente al pago de la deuda. Los países con peor situación resultaron Costa Rica, El Salvador y Nicaragua (CEPAL, 2018).

En el orden del sector externo, la cuenta corriente del conjunto de países centroamericanos registró una disminución significativa del saldo deficitario, el cual pasó del -6.2% del PIB en 2013 al -2% en 2017; destacando Guatemala que transformó la cifra negativa de cuatro años antes en un superávit del 1.5% en el 2017. Los principales factores mencionados fueron el flujo de remesas, el descenso de las importaciones de bienes y servicios y, aunque con menor relevancia, el aumento de las exportaciones de servicios (se analizan más adelante).

A lo largo del periodo analizado (2013-2017), las importaciones de bienes y servicios se redujeron a una tasa promedio anual del 2.2%, aunque hacia finales del 2017 se evidenciaron atisbos de recuperación. El mayor descenso lo registró Panamá (-7.6%); en contraste con Costa Rica que observó un saldo positivo del 2.2% (CEPAL, 2018).

Por el lado de las exportaciones, el incremento fue muy pobre, a una tasa promedio anual de 0.4% a lo largo de los cuatro años indicados. La caída de -2.5% de las exportaciones de bienes se compensó con el ascenso de 5.6% de las ventas de servicios. El comportamiento favorable de Costa Rica, tanto en bienes (4.4%) como en servicios (7.1%), contrasta con la contracción de las exportaciones de bienes en Panamá (-11.8%), si bien los servicios aumentaron en 4.7% (CEPAL, 2018).

Los términos de intercambio de la región centroamericana evidenciaron un comportamiento favorable, como consecuencia de la caída abrupta de los precios internacionales del petróleo en un 72% entre los años

2013 y 2015, lo que supone una gran ventaja para los países centroamericanos, todos ellos importadores netos de combustible. La considerable elevación de los precios internacionales del crudo en el año 2017, se reflejó en cierto deterioro de los términos de intercambio, lo cual fue compensado con los altos precios internacionales de los productos de exportación centroamericanos más significativos como el café, el oro, el azúcar y la carne vacuna (CEPAL, 2018).

Al propio tiempo, o en virtud de lo anterior hubo cierta diversificación de los sectores receptores de inversiones extranjeras directas (IED) en los países centroamericanos, se sumarian ahora las telecomunicaciones, el turismo, la manufactura, las energías renovables y los servicios financieros y empresariales. En particular, por esta última partida, la región recibió alrededor de 59 600 millones de dólares en el periodo 2013-2017: Panamá observó la mayor proporción (43%), junto a la nación costarricense (26%) (CEPAL, 2018).

Una contribución nada despreciable hicieron las remesas, que durante 2013-2017 experimentaron un incremento promedio anual del 9%, hasta alcanzar los 83 655 millones de dólares; es decir alrededor del 7% del PIB de las economías centroamericanas. El Salvador y Guatemala absorbieron casi las dos terceras partes de estos flujos de capital recibidos en la región: 26% y 39%, respectivamente (CEPAL, 2018).

2018: en la antesala de la recesión

A partir del establecimiento de la crisis económica global, y particularmente del sensible deterioro del comercio global potenciado por la elevación de las tensiones comerciales Estados Unidos-China y el avance del unilateralismo proteccionista norteamericano, en el 2018 la tasa de crecimiento de la región de Centroamérica cayó hasta el 2.6%, en comparación con el 3.7% registrado en 2017 (CEPAL, 2018).

A primera vista destaca la contracción de -3,8% en Nicaragua en el 2018. También Panamá observó una importante variación negativa: el PIB aumentó 3,7% en 2018 frente a 5,3% un año antes. Asimismo, en igual periodo, las tasas de crecimiento de Costa Rica –pasó de 3.4% a 2,6%– y Honduras –pasó de 4,8% a 3,7%– observaron disminuciones sensibles, como resultado principalmente del desfavorable desempeño de la inversión privada, la demanda externa y el gasto de consumo final. Gracias a las remesas, que en el 2018 representaron el 19.8% del PIB, la economía hondureña logró evitar la recesión (CEPAL, 2018).

En general, en esta desaceleración intervienen también diversos factores internos nacionales. En los casos de El Salvador, Guatemala y Honduras, destaca la pobre demanda interna; mientras que Panamá, Costa Rica y Nicaragua tuvieron que depender en gran medida de la demanda externa para compensar los efectos desfavorables de la demanda interna. Habría que adicionar la compleja situación

sociopolítica en Nicaragua y las huelgas que tuvieron lugar en Costa Rica.

La excepción en ese escenario negativo fueron Guatemala (pasó de 2,8% a 3.1%) y El Salvador (2.3% en 2017 y 2.5% en 2018), que lograron escapar gracias al desempeño positivo del consumo privado y público, la formación bruta de capital fijo y la variación de existencias; además de cierta estabilidad macroeconómica obtenida a partir de la aplicación efectiva de políticas monetarias y fiscales.

Todo ello tuvo su correlato en el mercado laboral y se reflejó, entre otras cosas, en la elevación de las tasas de desempleo en Costa Rica (de 9,1% al 10,3%), Panamá (4,7% a 4,8%) y Nicaragua (3,7% al 5,4%). Mientras tanto, Honduras, Guatemala y El Salvador vieron reducir sus niveles de desocupación de 6,7%, 2,5% y 7%, hasta 5,7%, 2,4% y 6,3%, respectivamente (CEPAL, 2020).

En términos de inflación, en Panamá y El Salvador se impuso un clima de control, con tasas muy por debajo del 1%; algo similar ocurrió en Guatemala y Costa Rica, donde el incremento de los precios se situó en torno al 2% en 2018 (2.31% y 2%, respectivamente). Las economías de Nicaragua (4.22%) y Honduras (3.89%), con tasas de inflación cercanas o superiores al 4% evidenciaron un comportamiento relativamente desfavorable (CEPAL, 2020).

Todo ello ocurrió en medio de la aplicación de una cierta política de austeridad presupuestaria. El déficit fiscal de Centroamérica, que en el 2012 ascendía al 4,2% del PIB, para los años 2017 y 2018 mostraba cifras por debajo del 3%. En este panorama inciden la aplicación de determinadas medidas dirigidas a la captación y recaudación de ingresos junto a la contención del gasto público. Honduras fue el único país en exhibir un saldo superavitario, inferior al 1% del PIB. El resto de los países mostraron saldos negativos: Costa Rica (-6% del PIB); El Salvador, Guatemala, Panamá, Nicaragua convergieron al -2% del PIB (CEPAL, 2020)³.

A pesar de los límites fiscales impuestos por varios países para lograr su reducción, la deuda pública se mantuvo más bien creciendo. En el 2018, la deuda pública de países como El Salvador, Costa Rica y Honduras alcanzaba niveles preocupantes; con un 66%, 58.9% y 49.4% del PIB, respectivamente. Nicaragua y Panamá reflejaron niveles más moderados: 40.3% y 41% respectivamente. Mientras Guatemala, con un 24.9%, fue la nación con menor deuda pública de la región, e incluso una de las tasas más bajas de América Latina (CEPAL, 2020).

³ Centroamérica no consiguió aumentar los ingresos tributarios a tono con los necesarios y crecientes gastos. Panamá tuvo la menor carga tributaria de la región en 2018 con un 8.8% del PIB. Las mayores cifras las reportaron Honduras (18.1% del PIB) y El Salvador (18% del PIB) y le siguen Nicaragua (15.6% del PIB), Costa Rica (13.2% del PIB) y Guatemala (10% del PIB). (Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2020).

La presencia del clima recesivo se advertía en el descenso en la tasa de crecimiento de las remesas, de 11,6% en 2017 a 9,8% en 2018. Los ingresos por este concepto representaron el 0.8% del PIB de Costa Rica, lo que significó un descenso de 6% con respecto al 2017. Aunque experimentaron una evolución favorable, el crecimiento de las remesas no alcanzó los niveles esperados en Guatemala (12.2%), Honduras (10%), El Salvador (8.4%), Nicaragua (7.9%) y Panamá (3%) (CEPAL, 2020).

Otro síntoma recesivo, fue el aumento del déficit comercial centroamericano en el 2018, provocado por una sustancial caída en el crecimiento de las exportaciones -1,7% comparado con 9,5% en el 2017- y un comportamiento relativamente estable de las importaciones, que pasaron de un crecimiento de 6.7% en el 2017 a 5.3% en 2018. Nicaragua sobresale con una tasa de crecimiento negativa de las importaciones de -9,8% en 2018, en medio de una contracción de -2% de las exportaciones. En el año mencionado, Honduras, Guatemala y Costa Rica disminuyeron el total de importaciones en 4%, 8.4%, 7.1% y 4.2% respectivamente, con respecto al 2017. En el caso del Salvador crecieron hasta un 11.8% en relación al anterior año (CEPAL, 2020).

Por el lado de las exportaciones, se observaron caídas abruptas en El Salvador (de 8% a 1.4%), Guatemala (de 9.2% a 0.2%) y Honduras (de 16.1% a -3.6%). Aunque de forma moderada, también descendieron las exportaciones en Costa Rica (de un 6.9% en 2017 a un 6.3% en 2018) y Panamá (de 3.8% a 1.9%) (CEPAL, 2020).

Impacto de la pandemia COVID-19

El 11 de marzo de 2020 la Organización Mundial de la Salud (OMS) declaraba la COVID-19 como pandemia tras el elevado nivel de propagación del virus.

De forma gradual, los países se verían sumidos en una crisis no solo sanitaria sino económica. Lo más preocupante era la certeza creciente de que no sería una situación de corto plazo, sino que se trataba de un periodo largo e impredecible.

La región centroamericana dispuso de mayor tiempo para combatir la crisis sanitaria que otros territorios, pues los primeros casos de contagio se identificaron en marzo del 2020, mientras que en Asia comenzaron a reportarse a finales del año 2019 y en Europa, a finales de enero de 2020 (CEPAL, 2020).

El primer país de la zona en reportar un caso de coronavirus fue Costa Rica, le siguieron Panamá, Honduras, Guatemala, El Salvador, Nicaragua y por último Belice, cuyo primer caso se remonta al 23 de marzo (CEPAL, 2020).

Si bien en términos de tiempo, la región contó con cierta ventaja respecto al resto del mundo, para crear las herramientas necesarias en el enfrentamiento de la pandemia, en la práctica no se actuó de forma eficaz en el diseño de políticas para evitar la propagación del COVID-19.

Todos los pronósticos apuntan a una visión totalmente desfavorable en América Central, dados los altos niveles de desigualdad y pobreza que caracterizan a cada una de las naciones miembros, y su alta dependencia económica al sector del turismo, las remesas familiares y el comercio exterior (donde Estados Unidos y China constituyen sus principales socios). A ello se suma su poca o casi nula experiencia en crisis sanitarias, así como el débil sistema de salud que prima en estos países, exceptuando el estado costarricense en este último aspecto.

Contagios y muertes por COVID-19

Tabla 2. Relación de los contagios y decesos por coronavirus en Centroamérica (24 de junio de 2021).

País	Casos confirmados	Decesos
Panamá	396 526	6 491
Costa Rica	357 523	4 567
Guatemala	284 741	8 845
Honduras	255 663	6 844
El Salvador	77 484	2 351
Belice	13 083	329
Nicaragua	6 402	190
Centroamérica	1 391 422	29 723

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de la OMS. (Organización Mundial de la Salud, 2021)

En la tabla 2 se observa que, hasta el 24 de junio de 2021, Centroamérica había registrado un total de 1 391 422 personas positivas, con 29 723 víctimas mortales. La nación con mayor número de contagios era Panamá, que superaba las 396 520 personas, equivalentes al 28,5% del total de la región. Le siguen Costa Rica (25,69%), Guatemala (20,46%), Honduras (18,37%), El Salvador (5,59%), Belice (0,94%) y, ocupando el último lugar, Nicaragua (0,46%).

En cuanto a la cantidad de decesos por la pandemia, Guatemala ocupaba la primera posición del territorio centroamericano, con una cifra de 8 845 víctimas. Por detrás de este se encontraban Honduras, Panamá y Costa Rica. Mientras que Belice y Nicaragua, reportaban el menor número de fallecidos por el virus, con un total de 329 y 190 personas, respectivamente.

Acciones implementadas para enfrentar la pandemia COVID-19

En un primer momento, sobresale el papel protagónico del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA). Tan solo al día siguiente de la declaración de la OMS, los Jefes de Estado y de Gobierno de Belice, Costa Rica, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá, junto a la participación de República Dominicana, se pronunciaron en aras de enfrentar de forma inmediata el nuevo escenario pandémico.

Tras una reunión virtual de estas instancias se constituyó la Declaración “Centroamérica unida contra el coronavirus” gracias a la coordinación conjunta de la Secretaría General del SICA, la Secretaría de Integración Económica (SIECA), la Secretaría Ejecutiva del Consejo de Ministros de Salud de Centroamérica y República Dominicana (SECOMISCA), el Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres en América Central y República Dominicana (CEPREDENAC), la Comisión de Autoridades Migratorias de los países miembros del SICA (OCAM) y el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) (Sistema de la Integración Centroamericana, 2020a).

Surge entonces la idea de crear un Plan de Contingencia Regional del SICA frente al Coronavirus, primero de su tipo en la región, cuyo principal objetivo consistía en proyectar acciones para apoyar a las naciones miembros en el combate, erradicación y recuperación de la COVID-19. El 26 de marzo de 2020, se aprobaba este documento por los Ministros de Relaciones Exteriores de Honduras, Costa Rica, Guatemala, Nicaragua, Panamá, República Dominicana y Belice.

Este Plan quedaba estructurado a partir de cinco ejes: tres de corte central: Salud y Gestión de Riesgo; Comercio y Finanzas; y Seguridad, Justicia y Migración; y dos transversales: Comunicación Estratégica y Gestión de la Cooperación. Destaca por su esencia dinámica, multisectorial y holística. Comprende diversos ámbitos de actuación, brindando relevancia a temas vinculados a la igualdad de género, seguridad alimentaria y nutricional, el apoyo a las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (MIPYMES), la inserción de pueblos originarios y afrodescendientes, por solo citar algunos.

Contó con el respaldo de numerosas instituciones que tributaron con insumos y sugerencias para su construcción, entre los que destacan: el BCIE; el Parlamento Centroamericano (PARLACEN); el Consejo Judicial Centroamericano y del Caribe (CJCC); la Secretaría Técnica del Consejo de Ministras de la Mujer de Centroamérica y República Dominicana (ST-COMMCA); y el Foro Centroamericano y de República Dominicana de Agua Potable y Saneamiento (FOCARD-APS) (Sistema de la Integración Centroamericana, 2020a).

Las alianzas con estas instancias han logrado articular efectivamente las acciones estratégicas del Plan, desde garantizar el continuo comercio al interior de las regiones hasta permitir el cumplimiento de los lineamientos de bioseguridad en la transportación terrestre de carga.

Según el informe del SICA (Sistema de la Integración Centroamericana, 2020b) entre las medidas dispuestas en el Plan se encuentran:

- Activación del mecanismo de Negociación Conjunta COMISCA, que favorece la disminución de los precios de equipos médicos y medicamentos, y por tanto la ampliación de la cobertura sanitaria en la región; así como garantiza el abastecimiento de mecanismos de calidad, seguros y eficaces.
- Activación del Mecanismo Regional de Asistencia Humanitaria (MEC-REG).
- Conformación de la Plataforma de Información y Coordinación SICA COVID-19, por parte de CEPREDENAC.
- Donación de *kits* de extracción para toma de muestra y pruebas *Real-time* PCR.
- Capacitación del personal de salud de los países de la región.
- Alrededor de 400 millones de dólares se destinaron de manera inmediata para la adquisición y aplicación de vacunas, por parte del BCIE.
- Se brindaron recursos para financiar insumos médicos y de laboratorios.
- Mantenimiento del flujo comercial para garantizar el abastecimiento de alimentos y productos de primera necesidad de los países.
- El BCIE incrementó el Fondo de Emergencia disponible para cada país miembro del SICA; brindó recursos financieros para apoyar a las MIPYMES y al sector público de la región, solventar la liquidez de los bancos centrales, y financiar operaciones del sector público; así como destinó fondos a todos los países miembros del SICA como cooperación no reembolsable.
- Establecimiento de Lineamientos de Bioseguridad ante la COVID-19 aplicable al Transporte Terrestre Centroamericano.
- Búsqueda de mejores condiciones crediticias de la banca multilateral ante el coronavirus para la adquisición y aplicación de vacunas.
- Se realizó una coordinación para determinar la cantidad de personas y listado de connacionales varados.
- Se efectuaron gestiones para la donación de respiradores artificiales y el modelo para su fabricación en la región.
- Se ejecutaron múltiples intercambios de experiencias y buenas prácticas sobre el manejo de la pandemia en otros países.
- Se implementaron estrategias de reactivación, en apoyo a las familias dependientes de actividades agrícolas y no agrícolas de subsistencia.
- Se analizó la inseguridad alimentaria en ejercicio de la clasificación integrada de la seguridad alimentaria.

En los avances en la implementación de las medidas propuestas en el Plan, se pudiera señalar el eje 3 con un alcance del 90% como promedio: el pilar Comunicación Estratégica conquistó la totalidad de las acciones dispuestas; la Gestión de la Cooperación, el 88%, mientras que

Seguridad, Justicia y Migración, el 83%. Por su parte, los ejes 1 y 2 sobresalen con un 85 y 83% respectivamente (Sistema de la Integración Centroamericana, 2020b).

En cuanto al empleo se llevaron a cabo más de 167 medidas de políticas laborales: fomento del teletrabajo, reducción de la jornada laboral, seguros de desempleo, licencias laborales, protección laboral de los trabajadores, y promoción de iniciativas del llamado empleo verde, entre otras (Sistema de la Integración Centroamericana, 2020b).

Por otro lado, se aprobó el Plan de Contingencia en Educación, basado en la enseñanza a distancia, el permanente intercambio de información, buenas prácticas y lecciones aprendidas entre los diferentes Ministerios de Educación.

Respecto a la equidad e igualdad de género sobresalen el monitoreo de casos de violencia contra las mujeres, el cumplimiento de los lineamientos que rigen los derechos de las féminas, y la ejecución de campañas con enfoque de género.

A su vez, en coordinación con la CEPAL se instauró el Plan Sectorial de Energía del SICA, proyectando las medidas a seguir para garantizar la continuidad de los servicios de energía de las naciones miembro, la sostenibilidad del sector y adecuado funcionamiento de las cadenas de suministro de los servicios. De igual forma, se lograron avances trascendentales en la elaboración de un Protocolo general para enfrentar emergencias y desastres en el sector de la energía, que abarca tanto la esfera nacional como la regional.

En este sentido, se diseñó un Plan de Mitigación y Recuperación para el sector turístico regional; se impulsan acciones dirigidas a crear un sector más competitivo en el mercado y certificar la oferta turística centroamericana; se busca fortalecer el comercio electrónico y las capacidades digitales de la región; se desarrollan campañas publicitarias que promuevan la seguridad, salud y bienestar de los destinos turísticos centroamericanos; se construyen estrategias para reinventar los servicios de este tipo, respondiendo a las necesidades y demandas de los distintos mercados regionales e internacionales; entre otros.

La rápida actuación del SICA ante la pandemia estimuló a que otros esquemas de integración, e incluso organismos internacionales, manifestaran interés en conocer las experiencias de este bloque. Tal es el caso de la CARICOM y la Asociación de Estados del Caribe (AEC), incluso la propia Organización de Estados Americanos (OEA).

En Centroamérica, Guatemala y Honduras fueron los pioneros de la región en diseñar y aplicar, incluso antes de la confirmación oficial de contagios de COVID-19 en el país, paquetes de políticas donde el eje central fue salvaguardar vidas humanas.

Entre las primeras medidas se encuentra la declaración de estados de emergencia, donde el establecimiento de aislamiento social, cuarentenas, toques de queda, cierre de fronteras y del aeropuerto internacional, restricciones de actividades y movilidad.

Otra de las políticas se dirigió al cierre de instituciones públicas y de empresas no relacionadas con el transporte, los servicios básicos y la cadena agroalimentaria.

No es posible olvidar la implementación de programas de apoyo económico a los desamparados con anterioridad a la pandemia, a aquellos trabajadores víctimas de los despidos masivos que tuvieron lugar en los distintos países, así como a los trabajadores por cuenta propia o autónomos. Esto se ilustra a partir de la entrega de canastas de alimentos a los núcleos familiares y la suspensión de pagos de los servicios básicos (electricidad, agua y teléfono) para de cierta forma aliviar la tensión económica de los hogares; emisión de bonos solidarios a emprendedores y personal de la salud; otorgamiento de créditos fiscales para sectores clave; subvenciones; fondos de protección de empleo; entre otros.

Efectos económicos y sociales de la COVID-19

Como se mencionó anteriormente, las medidas aplicadas para mitigar los efectos de la propagación del virus se tradujeron, entre otras cosas, en un duro golpe en el ámbito económico en el 2020, provocando una abrupta caída del PIB de Panamá (-17,9%) y Belice (-14,1%). Mientras que El Salvador, Honduras, Costa Rica, Nicaragua y Guatemala decrecieron en su ritmo de crecimiento a 8,6%, 8%, 4,8%, 3% y 1,5%, respectivamente (FMI, 2021).

La pandemia ha impactado sobremanera sobre el mercado laboral de los países centroamericanos, altamente afectado por las cuarentenas y restricciones de movilidad implementadas, lo cual indujo una espiral en las tasas de desempleo de los países centroamericanos⁴.

Todas las naciones centroamericanas observaron un incremento del desempleo en el año 2020, con excepción de Nicaragua que experimentó una reducción hasta el nivel de 4.8% comparado con 5.1% en 2019. Costa Rica vio incrementar su desempleo hasta un 20% de la Población Económicamente Activa (PEA), le siguen Panamá con un 18.5%, Honduras con un 9.4%, Belice con un 7.8%, El Salvador con un 7% y Guatemala con 4.7% de la PEA. Esta última nación destaca por la limitada protección social de su gobierno y la no implementación de determinadas medidas para proteger a la población. (Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales, 2021a).

⁴ En la base de la crítica situación laboral de los países centroamericanos está su débil estructura económica.

Las mujeres y jóvenes resultaron los más perjudicados; las primeras por la propia discriminación de género padecen condiciones laborales inestables en comparación con los hombres, y por ello, resulta más fácil su despido, a la vez que aumentan las tareas domésticas y en ellas recae, por lo general, el cuidado de los infantes y mayores. En el caso de los jóvenes, al no poseer la experiencia laboral requerida para enfrentar los puestos de trabajo, resultan los primeros en ser despedidos, sobre todo en situación de crisis donde existe la necesidad de reducir costes.

Por otro lado, el incumplimiento de las normas de protección laboral que diseñaron algunos países como contramedida al confinamiento y cierre temporal de empresas, implicó que los derechos humanos se violasen y que los conflictos sociales se acrecentasen.

Lo anterior, en parte es reflejo del cierre obligado o desaparición de muchas pequeñas y medianas empresas, las cuales representan la mayor proporción al interior de casi todos los sectores. En dependencia de la eficacia de las políticas de contención que diseñen los distintos gobiernos así como de su adecuada puesta en la implementación, esta situación puede extenderse en el mediano y largo plazos.

La interrupción de las cadenas de suministro y las prohibiciones y restricciones con carácter obligatorio del desplazamiento de personas y movilidad de mercancías, generaron choques de oferta. Estos se combinaron con choques de demanda, provocados por el descenso del ingreso y el ahorro de los hogares y empresas.

Así se mantuvo cierta estabilidad en el aspecto inflacionario, e incluso, en algunos casos asomó la deflación. Es el caso de Belice, que en 2020 observó un errático comportamiento del índice de precios al Consumidor (IPC) que sólo creció 0.12% en comparación con 0.19% un año antes; Costa Rica, donde la inflación se ubicó en 0.9% en 2020, cifra inferior al 1.5% del 2019 y por debajo de la meta de política monetaria; El Salvador, que reportó una inflación del 1.1%; Panamá con una inflación de 1.6%; y Nicaragua, con una inflación de 2.9%, inferior al 6.1% del 2019. Este panorama refleja, el predominio de los efectos contractivos en dichas economías, acompañados de la disminución del consumo producto de la pandemia del COVID 19.

Existen situaciones como Guatemala y Honduras, donde las tasas de inflación crecieron, aunque se mantuvieron dentro del intervalo de la meta de política monetaria. El aumento del dinero en circulación producido por el financiamiento del déficit fiscal con emisión de dinero por parte del Banco de Guatemala, provocó un aumento de 4,8% de la inflación en el país en el 2020, por encima del 3,4% de 2019. Asimismo, Honduras cumplió con la meta de política monetaria de una inflación de 4%, por lo que los efectos de la disminución de la tasa de interés y el incremento del gasto público pudieron compensar la reducción de la demanda interna.

El deterioro del sector del turismo, el cierre de empresas y la reducción abismal del comercio exterior, entre otros factores, han provocado la disminución de ingresos, que junto a un aumento de los gastos para controlar y mitigar los efectos del coronavirus han supuesto un incremento del déficit fiscal: de 2,9% en 2019 saltó a 6,6% en 2020, es decir, más que se duplicó. Como resultado de sus programas de asistencia a la población, El Salvador registró el mayor déficit fiscal, con el 10,6% del PIB en 2020. En el mismo año, el resto de los países también reportaba déficits importantes: Belice (8,3%), Costa Rica (8,1%), Panamá (7,3%), Honduras (7%), Guatemala (4,9%). Con 1,5%, Nicaragua, destacaba por su mejor comportamiento (Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales, 2021a). Según los pronósticos el déficit fiscal promedio de Centroamérica disminuirá hasta un 5.5% en 2021 (FMI, 2021).

El abrupto incremento del déficit fiscal y el dramático desplome de la actividad económica centroamericana, provocaron el aumento del saldo de la deuda soberana que pasó a representar el 60.4% del PIB en 2020. Los países con mayores niveles de deuda son El Salvador con el 89.2% del PIB –equivalente al 478.6% de los ingresos tributarios del país–, y Costa Rica con 67.5% del PIB – 559.5% de los ingresos tributarios– (Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales, 2021a).

En este contexto, resulta imprescindible destacar que el inadecuado empleo de los recursos públicos ha llegado a provocar un aumento de los niveles de corrupción en la región, caracterizados por la evasión del pago de impuestos por parte de los ciudadanos, así como de los controles establecidos por los Estados. De esta forma, la organización no gubernamental Transparencia Internacional (encargada de la promoción de medidas para enfrentar crímenes corporativos y de corrupción política en el ámbito internacional), ubica en su Índice de Percepción de Corrupción (IPC) (ranking anual de corrupción corporativa a nivel mundial) a Costa Rica con la mejor calificación en el 2020: posición 42, que corresponde a menores niveles de corrupción internacional. Mientras que Panamá y El Salvador se posicionan en los niveles medio-bajos: el primero pasó de la posición 101 en el año 2019 con 36 puntos al número 111 en 2020 con 35 puntos; y el segundo, reportó una mejoría tras pasar del puesto 113 en 2019 (con 34 puntos) al 104 en 2020 (36 puntos) (Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales, 2021a).

El abrupto descenso de la actividad económica en Estados Unidos, la contracción del volumen del comercio internacional y el decrecimiento de la compra de bienes importados debido a la caída en el precio internacional de combustibles y de la demanda interna, tuvieron como efecto inmediato un descenso de los flujos comerciales de las economías centroamericanas.

No obstante, es necesario señalar que cuatro países centroamericanos aumentaron sus exportaciones de bienes en el período enero-mayo de 2020: Costa Rica (2%) resalta por los dispositivos médicos para enfrentar la pandemia; Nicaragua (14%), por los volúmenes exportados de productos agrícolas y agropecuarios como café, caña de azúcar, frijoles y tabaco, y el alza de del precio del oro; Guatemala (3%) y Honduras (2%), por equipos de protección personal como mascarillas y de productos agrícolas (Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales, 2021a).

A pesar de la contracción del comercio intrarregional, es importante señalar que el Mercado Común Centroamericano mostró mayor capacidad de resiliencia en el nuevo contexto al decrecer solo 5,6%, comparado con cifras superiores al 19% de otros esquemas de integración económica regional (Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales, 2021a).

Obviamente, también se vieron fuertemente afectadas las entradas de Inversión Extranjera Directa, que descendieron 47%, debido a la elevada vulnerabilidad, inestabilidad e incertidumbre económica, social y política imperantes en las naciones centroamericanas, factores que se agudizaron con la llegada del coronavirus (Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales, 2021a).

Se debilitaron negocios de diversa naturaleza, donde las mayores pérdidas ocasionadas se han centrado en los sectores vinculados a hoteles, restaurantes, transporte, almacenamiento, comercio, construcción y manufactura.

Sin dudas, a partir del cierre de fronteras, el turismo ha sido uno de los sectores más golpeados por la pandemia. El caso de Belice, país donde el turismo genera más del 40% del PIB, constituye un ejemplo elocuente (Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales, 2021a).

Otra fuente importante de ingresos de gran parte de la población centroamericana, los flujos de remesas familiares también experimentaron un ligero descenso del 2,2% durante el primer semestre de 2020. Ello supone enormes efectos negativos en el consumo y por supuesto en los niveles de pobreza (Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales, 2021a)⁵.

Como se sabe, el mayor volumen de remesas proviene de Estados Unidos, por lo que el principal factor de su reducción se debe a los bajos ingresos de sus emisores, derivado de la profundización de la crisis de la economía estadounidense. Los más afectados son los países del llamado 'Triángulo del Norte de Centroamérica': Honduras, El Salvador

⁵ Según la CEPAL (2020), en el 2020 las remesas representaban el 22% del PIB en el Salvador, el 20.3% en Honduras y el 11.8% en Guatemala. Y aproximadamente el 90% de estas remesas eran utilizadas para cubrir necesidades básicas de la población como salud, alimentación y vivienda.

y Guatemala, lo que a su vez genera una cadena de contagio al resto de las naciones de la región.

Profundización de la brecha social

De la mano de la compleja situación económica de Centroamérica, ha existido una profundización de la crisis social y política de la región, donde se combinan la pobreza, la exclusión, la corrupción, la desigualdad, la incapacidad de los gobiernos de responder a las demandas de los ciudadanos, entre otros aspectos.

Con el coronavirus, el número de centroamericanos sobreviviendo en condiciones de pobreza se elevó hasta alrededor de 22.1 millones de centroamericanos –el 44.3% de la población–, mientras otros 8.3 millones vivían en la pobreza extrema (16,6% de la población). Los países con los mayores niveles de pobreza y pobreza extrema son: Guatemala, Honduras y Nicaragua (Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales, 2021a).

Al propio tiempo, los países centroamericanos muestran en promedio un elevado índice de concentración de la renta (47.1%); la relación de riquezas del 10% más rico respecto del 40% más pobre asciende al 282.4%. Es una situación similar a lo que ocurre en América Latina y el Caribe, pero resulta muy preocupante a la luz de las cifras inferiores de los países del resto del mundo (Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales, 2021a).

Es evidente que los efectos de la pandemia recaen sobre los estratos sociales más desfavorecidos: población afrodescendiente, indígenas, discapacitados, migrantes, mujeres, etc., es decir, aquellos sectores más vulnerables.

En ese contexto, se ha profundizado la discriminación de género y de raza, y han proliferado el alcoholismo, la drogadicción, la xenofobia y los problemas psicológicos, todo lo cual ha conllevado a un aumento significativo de la violencia.

En particular, es necesario subrayar la violencia con la cual los gobiernos neoliberales de Honduras y El Salvador manejaron la pandemia y suprimieron los derechos de sus ciudadanos, en reiteradas ocasiones con el pretexto de controlar la situación y salvar vidas. En este sentido, destacan: la reclusión de personas que incumplían las medidas de confinamiento en condiciones insalubres, los abusos de índole policial, la exclusión de servicios estatales que garantizan el acceso a derechos básicos, el hacinamiento a que fueron sometidos los reos y las violaciones en materia de libertad de prensa.

Los índices de delincuencia y criminalidad, que con anterioridad a la pandemia se ubicaban entre los más elevados del mundo, se han incrementado hasta niveles insospechados.

Los problemas medioambientales, la convulsión política y la reducción del poder adquisitivo de la población centroamericana, han exacerbado la inseguridad alimentaria en la región.

Finalmente, hay que señalar la precariedad de los sistemas de salud de los países de América Central, lo que ocasiona la reducción de la capacidad de respuesta ante esta pandemia, e incluso, en algunos casos, el colapso de dichos sistemas.

Perspectivas más inmediatas

A pesar de la vulnerabilidad que han experimentado las economías centroamericanas durante el pasado año, se puede apreciar cierto nivel de recuperación en el primer cuatrimestre del presente año 2021. Entre los factores determinantes de esta tendencia al alza se encuentran: el ascenso de las remesas a los países de la zona en estudio; la apertura de actividades económicas vinculadas a la manufactura, la agricultura, ganadería, inmobiliaria, transporte, minería, construcción, comunicaciones y textiles, dado el incremento de la demanda estadounidense, principalmente, de estos bienes; y la pronta reactivación de la economía china y los precios de sus materias primas, lo que expandió la exportación de diferentes bienes.

Al cierre del 2021, el Banco Mundial avizora un crecimiento del Producto Interno Bruto de 4,3% para la región, gracias al aumento de las remesas provenientes de Estados Unidos, la recuperación del turismo internacional y el ascenso de los precios internacionales de las materias primas (Banco Mundial, 2020).

El crecimiento mas elevado se registraría en Panamá (9,9%), seguido de Honduras (4,5%), El Salvador (4,1%), Guatemala (3,6%), Costa Rica (2,6%) y Belice (1,9%). En el extremo negativo se ubica Nicaragua con un pronostico de crecimiento del PIB de 0,2% para 2021 (FMI, 2021). De ahí que, en consonancia con la recuperación económica de los países, en términos de inflación, los bancos centrales estiman para Guatemala, Honduras y Nicaragua una tasa del 4%, y para Panamá, del 0.8% (FMI, 2021).

En ese contexto, recientes estudios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) han vaticinado el empeoramiento de la situación de los trabajadores centroamericanos debido a la débil estructura económica de los países en cuestión, los efectos que ha generado la pandemia y el impacto económico y social de los huracanes Eta e Iota. Los peores impactos se sentirán en los mercados laborales de Costa Rica y Panamá, con tasas de decrecimiento del empleo abierto del 20% y el 18.5% de la fuerza laboral, según datos del Banco Mundial (2020).

El déficit fiscal del conjunto de países centroamericanos todavía se mantendría en niveles elevados para el 2021, con una cifra en el entorno

del 5,5% del PIB. Se espera que Nicaragua reporte un saldo superavitario del 0.1% del PIB, en caso de que la recaudación tributaria sea equivalente a la de períodos anteriores. Costa Rica y Panamá incrementarían sus saldos negativos a -9.1% y -7.9% del PIB respectivamente. Por otro lado en Honduras y El Salvador estos saldos descenderían a -6.1% y -4.8%, respectivamente (FMI, 2021).

Los gobiernos centrales de los países pronostican una importante carga tributaria, que aún sería del 13.6% del PIB –comparado con 14% en 2019 y 13,3% en 2020–, lo cual se deberá a la propia debilidad de la recuperación económica post Covid 19, y a la ausencia de un plan creíble y viable de medidas de política tributaria para estimular el incremento de los ingresos. Se pudieran citar a El Salvador, Honduras y Panamá con aumentos en su carga tributarias de un 20,3%, 15,2% y 7,7% respectivamente; mientras que Nicaragua exhibiría una reducción al 16,2% (FMI, 2021).

En consecuencia, los pronósticos de la deuda pública del gobierno central de las naciones de América Central no resultan nada favorables para el próximo año 2021, representando como promedio el 63.7% del PIB para el conjunto de las economías de la región. Las mayores tasas de endeudamiento se registrarían en Costa Rica (73.9%), Panamá (74.4%) y Guatemala (35.1%) (FMI, 2021).

Por su parte, las exportaciones de bienes y servicios de las naciones centroamericanas experimentarán una tasa de crecimiento relativamente elevada, salvo Honduras que observaría una contracción del 0.8%. A partir de la reactivación de sus niveles de producción, Panamá y El Salvador absorberían los mayores volúmenes de exportación de la región (21.9% y 14.5%, respectivamente) (Fondo (FMI, 2021).

Asimismo, en 2021 habría un incremento de las importaciones de bienes y servicios en la mayoría de los países centroamericanos. A tono con el comportamiento de las exportaciones, Panamá registrará la mayor tasa, con un 32%, le seguirían Costa Rica y Guatemala con 8.2% y 8% respectivamente. En contraste, Nicaragua registraría una tasa del 0.4%, inferior a la del cierre del 2020 (FMI, 2021).

Consideraciones finales

Las economías centroamericanas sobresalen por el elevado grado de apertura, siendo determinante el papel del sector externo en la evolución de la actividad económica.

Ello se hizo evidente en la crisis global del 2008, que golpeó fuertemente a los países de la región, en tal grado que todavía no se han recuperado los niveles del PIB de precrisis.

A raíz del impacto de la pandemia, las principales variables macroeconómicas de los países centroamericanos, han reflejado la

evidente entrada en un complejo ciclo recesivo, caracterizado, generalmente, por los bajos niveles de crecimiento del PIB, las elevadas tasas de crecimiento de desempleo, períodos estacionarios de inflación o de *quasi* deflación, el incremento del volumen de la carga tributaria, el deterioro del déficit fiscal con la consecuente elevación de la deuda pública, y la profundización de la pobreza y la desigualdad social, entre otros. Se trata de una compleja crisis sanitaria, económica, social, y política, donde impera la incertidumbre, la vulnerabilidad, y la desconfianza.

Con el objetivo de controlar la pandemia se hizo imprescindible la aplicación de restricciones: el cierre de fronteras y cuarentenas. La fuga masiva de capitales, trayendo consigo devaluaciones de las monedas; los elevados niveles de desempleo; el desplome del comercio, la disminución de las exportaciones producto de la reducción de los volúmenes exportados y de los precios; la caída abrupta del turismo; el colapso de las remesas; y el descenso de la demanda y oferta de los bienes y servicios, son solo algunas de las consecuencias.

Sobresale la necesidad imperante de preparar a los países en el enfrentamiento eficaz de futuras crisis tanto sanitarias como naturales. Urge la capacitación de los gobiernos y el diseño de mecanismos, herramientas y procedimientos a seguir ante situaciones de este tipo que permitan responder con éxito a las nuevas contingencias.

Una de las grandes lecciones que deja la pandemia de COVID-19 es la necesaria cooperación regional, en aras de aprovechar las potencialidades que ofrecen los grupos integracionistas.

Bibliografía

- Banco Mundial. (2020). *La economía en los tiempos del COVID-19. Informe semestral de la región de América Latina y el Caribe*. Washington D.C.: Publicación del Banco Mundial.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2014). *Cambio estructural y crecimiento en Centroamérica y la República Dominicana. Un balance de dos décadas, 1990-2011* (Vol. 122). Santiago de Chile: Publicaciones de las Naciones Unidas.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2018). *Centroamérica y la República Dominicana. Evolución económica en 2017 y perspectivas para 2018. Estudio económico*. México: Publicaciones de las Naciones Unidas.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (3 de Abril de 2020). *América Latina y el Caribe ante la pandemia del COVID-19: Efectos económicos y sociales. Informe Especial COVID-19 No.1*. Recuperado el Noviembre de 2020, de Sitio web de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe: <http://www.cepal.org/es/publications>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2020). *Balance preliminar de las economías de Centroamérica y la República Dominicana en 2019 y perspectivas para 2020*. Ciudad de México: Publicación de las Naciones Unidas.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (21 de Abril de 2020). *Dimensionar los efectos del COVID-19 para pensar en la reactivación. Informe Especial COVID-19 No.2*. Recuperado el Noviembre de 2020, de Sitio web de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe: <http://www.cepal.org/es/publications>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (12 de Mayo de 2020). *El desafío social en los tiempos del COVID-19. Informe Especial COVID-19 No.3*. Recuperado en Noviembre de 2020, de Sitio web de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe: <http://reshoring.eurofound.europa.eu>
- Federación de Cámaras de Comercio del Istmo Centroamericano (FECAMCO). (2017). *Evolución de la situación fiscal en Centroamérica: Período 2009-2016*. San Salvador: Publicaciones FECAMCO.
- Fondo Monetario Internacional (FMI). (2021). *Perspectivas de la economía mundial: Manejar recuperaciones divergentes*. Washington D.C.

- Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales. (2013). *Reformas tributarias en Centroamérica, 2009-2012*. Ciudad de Guatemala: Publicaciones Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales. Obtenido de <http://www.icefi.org>
- Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales. (Abril de 2019). Comparación de cifras de cierre de 2018, con las observadas en 2017 y los presupuestos aprobados para 2019. *Perfiles macrofiscales de Centroamérica*(11). Obtenido de <http://www.icefi.org>
- Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales. (2019). *Otra Centroamérica es posible: Una agenda fiscal para la construcción de una sociedad desarrollada, inclusiva y sostenible*. San Salvador: Publicaciones Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales. Obtenido de <http://www.icefi.org>
- Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales. (Abril de 2021a). 2021: Un año sin muchas razones para celebrar. *Perfiles macrofiscales de Centroamérica*(14), 7-47. Obtenido de <http://www.icefi.org>
- Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales. (Febrero de 2021b). Costa Rica. *Perfiles macrofiscales de Centroamérica*. Obtenido de <http://www.icefi.org>
- Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales. (Febrero de 2021c). El Salvador. *Perfiles macrofiscales de Centroamérica*(14). Obtenido de <http://www.icefi.org>
- Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales. (Febrero de 2021d). Guatemala. *Perfiles macrofiscales de Centroamérica*(14). Obtenido de <http://www.icefi.org>
- Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales. (Febrero de 2021e). Nicaragua. *Perfiles macrofiscales de Centroamérica*(14). Obtenido de <http://www.icefi.org>
- Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales. (Febrero de 2021f). Panamá. *Perfiles macrofiscales de Centroamérica*(14). Obtenido de <http://www.icefi.org>
- Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales. (Febrero de 2021g). Honduras. *Perfiles macrofiscales de Centroamérica*(14). Obtenido de <http://www.icefi.org>
- Naciones Unidas. (2020). *Informe: El impacto del COVID-19 en América Latina y el Caribe*.
- Organización Mundial de la Salud. (2021). Obtenido de Organización Mundial de la Salud Sitio Web: <http://www.who.int/es>

- Segovia, A. (2020). *Las respuestas de Centroamérica ante la pandemia: distintas prioridades y apuestas riesgosas*. Madrid: Fundación Carolina. Obtenido de https://doi.org/10.33960/AC_14.2020
- Sistema de Integración Centroamericana. (2019). *Informe económico regional 2018-2019*. Ciudad de Guatemala: Publicaciones Sistema de Integración Centroamericana.
- Sistema de Integración Económica Centroamericana (SIECA). (2021). *Perspectivas económicas y comerciales 2021: Reactivación económica en la era post COVID-19*. *Policy Brief No.27*, 1-22.
- Sistema de la Integración Centroamericana. (2020a). *Declaración "Centroamérica unida contra el coronavirus"*. Centroamérica. Obtenido de <http://www.sica.int/coronavirus/declaracion>
- Sistema de la Integración Centroamericana. (2020b). *"Informe de Avances en la implementación del Plan de Contingencia Regional del SICA frente al Coronavirus"*. Centroamérica. Obtenido de <http://www.sica.int>
- Sistema de la Integración Centroamericana. (2020c). *"Plan de Contingencia Regional del SICA frente al COVID19"*. Centroamérica. Obtenido de <http://www.sica.int/coronavirus/plan>
- Tager, A. (2021). *El impacto de la pandemia en la región centroamericana y los posibles cambios pospandemia. Investigación y análisis*.

9

El papel de las redes liberales de la derecha en América Latina y el Caribe (2016-2019)

**Lic. Lourdes María Regueiro Bello
Ms. C. Claudia Marín Suárez
Centro de Investigación de Política Internacional
CIPI**

Resumen

El giro a la derecha que siguió a los llamados gobiernos del progresismo en América Latina y el Caribe no puede enmarcarse sólo como resultado de la alternancia de los ciclos electorales. Emerge un nuevo escenario en el que se conjuga la crítica de la izquierda más radical a la gestión de esos gobiernos con una oposición en que cobran presencia el conservadurismo liberal, incluido el libertarianismo bajo el formato de organización en redes. El artículo indaga en el papel de un conjunto de instituciones, organizaciones, fundaciones y movimientos que parecen haber fungido como articuladores de este nuevo escenario.

Palabras clave: redes liberales, libertarianismo, Red ATLAS, América Latina

Abstract

The shift to the right that followed the so-called progressivist governments in Latin America and the Caribbean cannot be framed solely as a result from the alternation of electoral cycles. A new scenario combines the criticism to progressive governments' management from the radical left and a liberal conservatism opposition including libertarianism, which assumes a networking organizational format. The article focuses on the role of a set of institutions, organizations, foundations and movements that seem to have served as articulators of this new scenario.

Keywords: liberal networks, libertarianism, ATLAS Network, Latin America

Introducción

El giro a la derecha que siguió a los llamados gobiernos del progresismo en América Latina y el Caribe no puede enmarcarse como un resultado de la alternancia que caracteriza a los ciclos electorales. Este proceso se ha reflejado en una pérdida de la base electoral de los llamados

gobiernos progresistas con relación a sus primeros mandatos. Junto a la crítica desde las posiciones de una izquierda más radical a su gestión, emerge la adhesión de sectores populares a concepciones y movimientos conservadores, de derecha y ultraderecha, lo que se refleja en las votaciones que retornaron este tipo de fuerzas a los gobiernos en países como Honduras, El Salvador, Argentina, Brasil, Chile y algunos países del Caribe¹. Unido a ello, se registra la utilización de la movilización callejera conducida por fuerzas de derecha con creciente participación de sectores populares que asumen una perspectiva favorable a la derecha. Otro rasgo es que las posiciones conservadoras van más allá de la defensa de los derechos de propiedad y sus intereses materiales, sino que apelan a valores y reglas morales que consideran amenazados por la izquierda.

Este contexto exige identificar cómo y a través de qué vías la derecha intenta cooptar al sujeto popular como fuerza impulsora de la contraofensiva conservadora. El presente trabajo indaga, a través del análisis de contenido de documentos primarios, sobre el papel de un conjunto de instituciones y movimientos que fungen como articuladores de este nuevo escenario. A este fin se han considerado relevantes *ATLAS Network*, *Hispanic American Center for Economic Research (HACER)*, Red Liberal de América Latina (RELIAL), Fundación Internacional para la Libertad (FIL), así como un conjunto de entidades radicadas en Estados Unidos, algunas de ellas con lazos históricos con las fuerzas de derecha latinoamericanas entre las que destacan la *National Endowment for Democracy (NED)* con sus ramas -*International Republican Institute (IRI)*, *National Democratic Institute (NDI)*, *Center for International Private Enterprise (CIPE)*, *Network Democracy Research Institutes (NDRI)*- y *Open Society*, cuyo acercamiento a la región es más reciente.

En los cambios en la correlación de fuerzas regional algunas iglesias evangélicas, especialmente la neopentecostal, han desempeñado un papel relevante y desarrollado un intenso trabajo proselitista promotor de concepciones conservadoras, que ha alcanzado presencia en diferentes espacios públicos, por lo que se hará una breve referencia a este actor.

Redes liberales en un escenario de demandas fragmentadas

Una característica de la lucha política y social en el presente siglo ha sido la fragmentación de las demandas como resultado de una estrategia del capital para enfrentar la insatisfacción social acumulada. Se trata de un escenario más complejo, donde viejos y nuevos actores pasan de la protesta de carácter defensivo a la búsqueda de alternativas. El capital asume la necesidad de “instrumentalizar sus acciones e incidir sobre sus concepciones sobre el cambio deseable y posible”. Las demandas sectoriales desplazan las concepciones antisistémicas.

¹ El caso de Ecuador es diferente ya que el voto de los ciudadanos fue para Alianza País movimiento que respondía al llamado progresismo.

Los receptores de los mensajes fragmentarios se han diversificado, estratificado y segmentado, con un bajísimo nivel de articulación entre ellas. Si bien muchos de estos temas suponen una crítica al orden establecido, no se produce una síntesis que derive en un pensamiento antisistémico. Cobran visibilidad movimientos con motivaciones diversas: el aborto, la educación de género, el matrimonio igualitario, la violencia de género, el extractivismo, protección del medio ambiente y los animales, los derechos humanos y los étnico-raciales, LGTBIQ+, la corrupción, la educación, entre otros.

El desarrollo tecnológico y la generalización del uso de dispositivos con acceso a internet han posibilitado la difusión de las ideas, el debate, la articulación y la movilización a través de las redes sociales digitales, que superan las limitantes comunicacionales de las barreras físicas y geográficas.

Las redes liberales más recientes no tienen como objetivo la producción teórica, sino modelar el pensamiento para la acción en defensa de principios conservadores. Utilizan la cooptación de grupos sociales priorizados y de sus líderes: jóvenes, mujeres, negros, indígenas, inconformes con las políticas de gobierno, sectores marginados por las políticas neoliberales y otros. Su objetivo es convertir a segmentos del sujeto popular en sujetos políticos para desestabilizar y deponer a gobiernos progresistas.

La relación entre algunas entidades radicadas en Estados Unidos y las redes liberales identificadas con el libertarianismo tiene lugar por la vía del financiamiento y el aporte de insumos informativos. La NED, el IRI, el NDI y el CIPE articulan con socios regionales, les solicitan informes de observación electoral y encuestas de opinión, y otorgan financiamiento para su ejecución. Las redes liberales están más orientadas a procesos de formación: desarrollo de habilidades de oratoria, marketing, formación de líderes, desarrollo de habilidades investigativas sobre temas sensibles del ámbito local y nacional y su conversión en demandas políticas.

National Endowment for Democracy (NED)

La NED, fundada en 1983, es financiada fundamentalmente por el gobierno de Estados Unidos. Anualmente otorga más de 1 600 subvenciones para apoyar proyectos no gubernamentales en el extranjero en más de 90 países. Funciona como un *hub* para el otorgamiento de recursos e intercambio intelectual para activistas y estudiosos de la democracia en el mundo. En diciembre de 2019 el Congreso de Estados Unidos incrementó el financiamiento a la NED de 180 a 300 millones de dólares anuales. En el Recuadro 1, se resumen los proyectos y temas financiados por la NED entre 2016 y 2019.

Recuadro 1. Proyectos y temas financiados por la NED en países de América Latina y el Caribe (2016-2019)

País, financiamiento (cantidad de proyectos) y temas
<p>En la mayoría de los países son recurrentes los proyectos referidos a: derechos humanos, transparencia informativa, rendición de cuentas de diferentes instancias de gobierno, valores democráticos, participación ciudadana en políticas públicas, libertad de expresión, apoyo a la prensa independiente y el periodismo de investigación, seguimiento a los procesos electorales, apoyo a las mujeres y jóvenes como actores políticos priorizados, violencia de género; derechos de minorías étnico-raciales y sectores marginados.</p>
<p>Argentina 1 283 107 dólares (14) Fortalecimiento del sector privado, diálogo entre el sector privado y el gobierno federal, independencia judicial, supervisión del presupuesto del congreso, libre mercado, gobierno abierto.</p>
<p>Bolivia 3 798 954 dólares (59) Capacidad organizacional, capacitación de líderes comunitarios, violencia de género, alianzas cívicas y empoderamiento de la sociedad civil, participación política de comunidades indígenas y rurales, entrenamiento para plantear demandas, entrenamiento en periodismo digital, supervisión ciudadana de reformas y procesos electorales, papel del sector privado en formulación de políticas públicas, reforma judicial, responsabilidad fiscal, diversificación económica y educacional, capacitación de mujeres, asesoramiento en estrategias electorales.</p>
<p>Brasil 256 000 dólares (4) (solo año 2019)</p>
<p>Colombia 6 091 481 dólares (47) Transparencia y diálogo en la industria petrolera, diversas aristas relacionadas con los acuerdos de paz, resolución de conflictos, corrupción, inclusión de afrocolombianos e indígenas en el proceso de paz, fortalecimiento de la institucionalidad política, rendición de cuentas en el financiamiento de campañas y la contratación pública, justicia transicional, construir capacidad de gobiernos en las zonas post-conflicto, estimular la inversión privada y el estado de derecho en las zonas post conflicto, fortalecimiento de mecanismos de protección de líderes sociales, políticas de migración y paz, apoyo a partidos políticos inclusivos y coexistencia pacífica.</p>
<p>Cuba 19 214 826 dólares (178) Pluralismo informativo; diálogo y el intercambio entre demócratas cubanos e intelectuales de otros países latinoamericanos; pensamiento y escritura independientes; nuevo liderazgo democrático; inclusión del tema cubano en la agenda regional; integración de Cuba en las redes regionales de medios; asistencia jurídica a la sociedad civil cubana; rendición de cuentas por violaciones de derechos humanos y conflictos sociales; movimiento juvenil independiente, libertad de expresión a través de las artes; libertad de circulación y migración internas; tolerancia y pluralismo; diálogo democrático sobre las reformas en Cuba; activismo comunitario; verificación de hechos, herramientas para medir la gobernabilidad y el conflicto social; apoyo a sindicatos independientes y trabajadores autónomos; tecnología y participación ciudadana; integración racial; memoria histórica y la justicia transicional; reforma constitucional y legal.</p>
<p>Ecuador 5 004 877 dólares (63) Impunidad en la violencia contra la mujer, lucha contra la xenofobia, nueva generación de líderes cívicos, derechos de las poblaciones indígenas, participación ciudadana, independencia judicial, Gobierno Abierto, promoción de la juventud empresarial, activismo medioambiental.</p>
<p>El Salvador 50 000 dólares (1)</p>
<p>Guatemala 4 071 623 dólares (38) Resiliencia comunitaria, políticas de seguridad ciudadana, Red Nacional de Empresas Comprometidas con la Prevención de la Corrupción, fortalecimiento institucional, supervisión ciudadana del sistema electoral y judicial, implementación de la reforma de la ley electoral, redes</p>

<p>ilegales en el Congreso, cobertura mediática sobre el sistema judicial, prevención del crimen juvenil, fortalecimiento del estado de derecho en la reserva de la biosfera de Mayán.</p>
<p>Honduras 2 684 951 dólares (27) Agenda Legislativa Juvenil Nacional, corrupción e impunidad, reforma electoral, el diálogo multipartidista y de instituciones públicas, gobierno abierto, violencia juvenil inseguridad, participación en iniciativas de Transparencia Internacional.</p>
<p>México 6 411 134 dólares (41) Participación de los trabajadores, reforma institucional, corrupción e impunidad, parlamento abierto y reforma del partido, acceso a la justicia para las poblaciones indígenas de Campeche y Oaxaca, fiscalización ciudadana del Poder Legislativo, supervisión de políticas de seguridad ciudadana, fortalecimiento del papel de la sociedad civil en la gestión de las empresas estatales de energía, reforma de la justicia penal en el sistema penitenciario, fortalecimiento legislativo.</p>
<p>Nicaragua 4 444 006 dólares (58) Transición democrática pacífica; acceso a la justicia; compromiso cívico y los valores democráticos entre la juventud; situación de los presos políticos; mujeres como actores políticos y empresariales; debate sobre políticas públicas; monitoreo legislativo y elecciones libres y justas; impulso a una nueva generación de líderes jóvenes democráticos; corrupción; medios independientes comunitarios; liderazgo e influencia política de activistas de base; asistencia técnica y legal a defensores de derechos humanos; cohesión entre movimientos sociales; presiones por una asamblea nacional más democrática.</p>
<p>Panamá 940 000 dólares (4) Seguridad ciudadana; descentralización y construcción de capacidades para el desarrollo local y la participación.</p>
<p>Paraguay 1 522 820 dólares (30) Verificación de hechos; reforma constitucional, cultura del servicio público, elecciones inclusivas, observación de políticas públicas para comunidades vulnerables.</p>
<p>Perú 1 582 599 dólares (31) Reforma constitucional del poder judicial, corrupción e impunidad, participación indígena en procesos democráticos, conflictos medioambientales, fortalecimiento de las capacidades de los legisladores.</p>
<p>Venezuela 9 375 081 dólares (162) Participación ciudadana, evasión de la censura, documentar violaciones de derechos humanos, marco democrático para la privatización y recuperación de activos de propiedad estatal, ayuda humanitaria, gobernanza democrática local; acceso a la justicia, libertad sindical, liderazgo juvenil, crisis humanitaria, redes ciudadanas regionales, espacios regionales para el diálogo democrático, capacidad de las organizaciones nacientes de la sociedad civil, alentar la participación electoral, promoción del diálogo y la reconciliación; capacidades de organización, movilización y liderazgo; reformas para restablecer el equilibrio entre los poderes Estado; evaluación del estado de la democracia; libertad de asociación; monitoreo de procesos electorales y situación de los derechos humanos; reforma del sistema judicial y justicia transicional; acceso a la justicia y a los servicios públicos; análisis estratégico y la planeación de escenarios; apoyar las capacidades de comunicación críticas; documentar los ataques contra la asamblea nacional; conocimiento sobre los procedimientos de la Corte Penal Internacional.</p>

Fuente: Elaborado por las autoras sobre la base de información de (NED, s. f.-b)

El recuadro anterior sugiere algunos comentarios:

- La mayor cantidad de proyectos y recursos financieros se concentra en países donde se han desarrollado procesos contestatarios a las políticas estadounidenses. Nótese la cantidad de proyectos adjudicados a Cuba, Venezuela, Nicaragua, Ecuador y Bolivia.
- Los proyectos en esos países están dirigidos a: crear inconformidad; sembrar desconfianza; identificar o endosar fallas a funcionarios, instituciones y políticas que puedan ser convertidas en motivaciones para la oposición política militante (incluida la protesta en las calles); presentar problemas históricos acumulados como resultado de la mala gestión de esos gobiernos; crear ambientes políticos de cuestionamiento permanentes; desarrollar habilidades para difundir de forma efectiva estos problemas a los medios y las redes sociales y amplificar su amplio impacto nacional e internacional; presentar la corrupción como un rasgo exacerbado en los gobiernos progresistas; alimentar “egos grupales” y “construir comunidad” en sectores tradicionalmente marginados y desatendidos -tanto por la izquierda como por la derecha-; instruir a los medios, a sectores inconformes y a la sociedad en general sobre cómo encauzar legalmente los problemas; y presentar el extractivismo como política típica de gobiernos progresistas, etcétera.
- Es visible la atención que se presta a los procesos electorales, lo que sirve como diagnóstico de las potencialidades y debilidades de los candidatos desde una perspectiva de los actores nacionales y permite diseñar con antelación políticas para revertir o apoyar determinados resultados.
- El impulso al Gobierno Abierto se perfila como tema novedoso de interés para la NED.
- En la formulación de los proyectos se evidencia la identificación de los temas sensibles para determinados grupos sociales, lo cual es resultado de la interacción con instituciones, agrupaciones o figuras de los países, que aportan un enfoque más cercano a las realidades nacionales, convirtiéndolo en un insumo comprensible para el trabajo con las redes liberales.
- Son notorios los proyectos dirigidos a los periodistas y artistas en Cuba.

Además, la NED financia proyectos regionales que involucran a varios países en temas como: los valores e institucionalidad democráticos, la corrupción y la transparencia, el estado de derecho, el *lawfare*, la libertad de expresión, los derechos humanos y la regionalización de los estándares interamericanos, entre otros. Con relación a Cuba y Venezuela, se evidencia la intención de construir una fuerza regional de oposición.

Instituciones articuladas en la NED: NDI, IRI, CIPE y NDRI.

El financiamiento de la NED se distribuye a través del IRI, el NDI, el CIPE, el Solidarity Center² y la Red de Institutos de Investigación por la Democracia (*Network of Democracy Research Institutes*, en inglés), afiliada también al Movimiento Mundial por la Democracia y coordinada por el Fórum Internacional de Estudios Democráticos de la NED. Estas instituciones tienen una amplia presencia en la región, entre los que se destaca el NDI con la mayor cobertura geográfica. El Recuadro 2 muestra las líneas de trabajo y los países latinoamericanos donde cada entidad desarrolla sus actividades:

Recuadro 2. Líneas de trabajo y cobertura geográfica de instituciones asociadas a la NED en América Latina y el Caribe

	Países	Líneas de trabajo
NDI	Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela	Promover el gobierno abierto y la rendición de cuentas a través de la construcción de organizaciones políticas y civiles, salvaguardando las elecciones y promoviendo la participación ciudadana. Género, Mujeres y Democracia; Monitoreo, Evaluación y Aprendizaje; Paz, Seguridad y Resiliencia Democrática; Inclusión Política de Grupos Marginados; Partidos Políticos; y Participación Política de los Jóvenes Se apoya en la Red Innovación que tiene un sitio web dirigido al intercambio de experiencias políticas y sociales. En el sitio llama la atención la oferta de cursos gratuitos con temáticas como: Mujeres: participación, incidencia y toma de decisiones; Curso virtual: Innovación, tecnología y política pública; Curso Virtual Relación con electores; Parlamento Abierto; Comunicación política; Enfrentando la Violencia Política: Herramienta para candidatas; Liderazgo Político; Gestión para campañas exitosas; Curso virtual: Argumentación y Oratoria; Coaching Político para Candidatas; Transformar para mejorar: De ideas a propuestas; Introducción a la Narración de Datos; Curso virtual gratuito de participación política LGBTI
IRI	Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y Venezuela ³	Desarrollo de habilidades legislativas; Gobernanza inteligente; Buenas Prácticas Municipales; Conjunto de herramientas de la sociedad civil; Diálogo abierto; Seguridad ciudadana; Fortalecimiento de los procesos electorales; Industrias Extractivas
CIPE	Argentina, Colombia,	Gobernanza democrática; Anticorrupción; Desarrollo de

² Enfocada en entidades sindicales que no son objeto de análisis en el trabajo.

³ La información sobre el accionar del IRI en la región no ha sido actualizada desde 2014 para unos países, y para otros desde 2016.

	Guatemala, Nicaragua y Paraguay	asociaciones empresariales; Gobernanza corporativa; Reformas jurídicas y regulatorias; Acceso a la información; Mujeres y jóvenes; Sector informal y derechos de propiedad
NDRI	Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador y México	Fomentar la interacción entre los <i>think tanks</i> internacionales, los académicos y los activistas por la democracia para: analizar el estado y los problemas de la democracia, tanto al interior de los países como para hacer análisis comparativos; identificar ejemplos de innovación de institutos de políticas y <i>thin ktanks</i> ; determinar los factores que contribuyen al surgimiento y consolidación de la democracia; promover debates sobre políticas entre los ciudadanos y entre los ciudadanos y el gobierno; fomentar y fortalecer los valores, principios e ideas democráticos; difundir obras y becas sobre democracia; mejorar la capacidad de los <i>thin ktanks</i> para influir en el desarrollo de políticas públicas importantes; identificar y estimular el debate sobre reformas institucionales.

Fuente: Elaborado por las autoras sobre la base de información de (NDI, s. f.), (IRI, s. f.), (CIPE, s. f.), (Red Innovación, s. f.) y (*Network of Democracy Research Institutes* (NDRI), s. f.)

El NDI y el IRI se definen como organizaciones no gubernamentales y no partidarias; ambas fueron fundadas en el año 1983 bajo la administración de Ronald Reagan.

La orientación política declarada y los cursos ofrecidos por el NDI permiten inferir el sesgo de las actividades realizadas en 35 años en el mundo. Hasta 2019 reconoce haber trabajado en 156 países y territorios, participado en 200 misiones de observación electoral en 67 países, capacitado a 4 millones de observadores para 350 elecciones y referendos en 85 países, auspiciado 300 monitoreos de elecciones, y apoyado a 16 000 organizaciones cívicas, 925 partidos políticos, 10 000 legisladores y 1 300 organizaciones de mujeres. El NDI reconoció abiertamente su apoyo a los activistas de la Primavera Árabe, así como de otros movimientos en países con “democracias débiles” .

En los cursos ofrecidos por la Red Innovación resaltan: la atención a la imagen política de candidatos y líderes, la preparación para el uso adecuado de las nuevas tecnologías, la realización previa de investigaciones para la fundamentación de propuestas que implica aprender a convertir datos brutos y desordenados en información útil, mensajes y propuestas claras. Los temas relativos a la mujer y el LGBTI acaparan una ‘parte importante de la atención de esa organización la que ha jugado un papel relevante en la transformación de estos sectores en actores políticos, no pocas veces de oposición a los gobiernos progresistas.

Las publicaciones del NDI versan sobre las temáticas de violencia de género y la mujer como actor político –el que mayor atención recibe con

diferencia-, la corrupción, los procesos electorales, liderazgo de jóvenes y Gobierno y Datos Abiertos.

El tema de Gobierno y Datos Abiertos adquiere relevancia y ocupa un espacio en las demandas para el “perfeccionamiento” de la democracia, proceso que supone una reforma que transparente el financiamiento de los partidos. Si bien este es un concepto no muy difundido es importante alertar sobre la existencia de “una alianza de la sociedad civil en 64 países conformada por personas interesadas en reformar a sus gobiernos para que rindan cuentas, sean más abiertos y mejoren sus servicios al ciudadano . El Triángulo Norte, en especial Honduras, acaparan la atención de sus publicaciones.

En las publicaciones del IRI destacan las relacionadas con Venezuela, con énfasis en la crisis migratoria y su incidencia en Colombia; el empoderamiento de la mujer y el reconocimiento a mujeres opositoras en los países bajo gobiernos progresistas; la corrupción y las reformas de los sistemas legales; los procesos electorales; el gobierno abierto y la alianza internacional para impulsarlo; y las organizaciones juveniles. Sobresalen los trabajos en torno a la disidencia en Cuba, y sobre la relación de Centroamérica con China.

Se plantea que China podría aprovecharse de la fragilidad democrática en el Triángulo Norte “para consolidar su control sobre la suerte de muchos, enriquecer a unos pocos y convertir sus ciudades de origen en tierras baldías que los ciudadanos querrán abandonar por entornos más seguros”. Frente a estas amenazas, Estados Unidos se presenta como la mejor opción, invirtiendo en Centroamérica y atendiendo el problema migratorio para ayudar a [...] reducir las oportunidades de que las potencias autoritarias extranjeras ejerzan influencia en la región centroamericana”.

El IRI cuenta con un centro especializado en la aplicación y procesamiento de encuestas de opinión, de las siete realizadas en la región entre 2010 y 2020, cinco fueron en Cuba.

El CIPE, por su parte, ensalza el papel del sector privado e identifica los obstáculos para su libre desarrollo. Además, se ha sumado a la cruzada “antichina”, incorporando el término ‘capital corrosivo’ para generar resistencias a las inversiones chinas. Este concepto, inicialmente utilizado por Julie Chung⁴, fue retomado por el *Wilson Center*:

“El capital corrosivo de China destinado a préstamos socava el estado de derecho y el buen gobierno. Una región ávida de inversiones encuentra atractivos los préstamos chinos. El precio de etiqueta en estas ofertas no refleja el costo oculto. Las prácticas corruptas de China amenazan los logros de la región y el estado de derecho, los derechos

⁴ Actualmente al frente del Buró de Asuntos del Hemisferio Occidental del Departamento de Estado.

laborales y el medio ambiente [...] También pretendemos demostrar que Estados Unidos y nuestros aliados y empresas estadounidenses brindan mejores alternativas cuando se tiene en cuenta la calidad, la transparencia y el respeto a la soberanía nacional”

El CIPE se engarza con otras redes del campo liberal como la Fundación Libertad, con la que coordina la Red Federal de Políticas Públicas.

El NDRI es una red global de *think tanks* de la que son miembros cerca de 80 organizaciones de 50 países. Su membresía está abierta a instituciones académicas o de políticas públicas sobre democracia. La integran *think tanks* internacionales, entidades de investigación independientes, centros universitarios, programas en defensa de la democracia y de derechos humanos, y ONG. El objetivo es promover una idea de democracia, que descalifique a las que no responden a ese patrón, e identificar vías que involucren a la ciudadanía para subvertir el orden en los países con gobiernos más autónomos frente a Washington. Para ello se apoyan en la protesta social, el *lawfare* y diferentes formas de golpes de estado etiquetados como procedimientos “democráticos”. La NED reconoce su involucramiento y apoyo a estos procesos .

En América Latina y el Caribe forman parte del NDRI: el Centro de Implementación de Políticas Públicas de Promoción de la Equidad y el Crecimiento y el Centro para la Apertura y el Desarrollo (CADAL) (Argentina); el Instituto SIVIS (Brasil); Latinobarómetro (Chile); Congreso Visible y el Instituto de Ciencia Política (Colombia); el Programa Estado de la Nación (Costa Rica); el Grupo Faro (Ecuador); y el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y FUNDAR (México). De Estados Unidos, forma parte el *Vanderbilt University's Latin American Public Opinion Project*.

Open Society

Open Society Foundations, fundada por George Soros⁵, tradicionalmente ha desarrollado su actividad en Europa del Este, y a partir de 2013 se expandió a América Latina y el Caribe, con las siguientes áreas de trabajo: reforma de la justicia y estado de derecho, periodismo, salud y derechos, información y derechos digitales, práctica democrática, derechos humanos, educación superior, igualdad y antidiscriminación, primera infancia y educación, y equidad económica y justicia . En la región se focaliza en la defensa de la democracia y la transparencia gubernamental, la protección de los derechos de las minorías, la reducción de los homicidios, la reforma de la política de drogas, los derechos humanos y la seguridad ciudadana.

⁵ [...] mayor financiador privado de grupos independientes que trabajan por la justicia, la gobernanza democrática y los derechos humanos” .

Los países priorizados son Brasil, México y Colombia, y tiene oficina en Haití. No obstante, informaciones de sugieren una presencia importante en Argentina financiando organizaciones pro legalización del aborto e incluso a políticos argentinos, de acuerdo con una lista publicada por esa fuente. Resulta importante destacar la sensibilidad del tema del aborto en los países latinoamericanos y que, en particular en Argentina, su discusión en el Parlamento motivó profundas divisiones y propició la articulación entre facciones conservadoras para oponerse al proyecto, por lo que este tema funciona como articulador de alianzas modulares.

Como muestra la Tabla 1, el presupuesto de *Open Society* para América Latina y el Caribe se incrementó en 2020 en casi 10 millones de dólares, siendo los programas que mayor financiamiento reciben los vinculados a la práctica democrática, los movimientos e instituciones de derechos humanos y la reforma judicial y el estado de derecho.

Tabla 1. Presupuesto *Open Society* para América Latina y el Caribe por temas priorizados 2016-2020 (millones de dólares)

	2016	2017	2018	2019	2020
Reforma de la justicia y estado de derecho	\$8.6M	\$6.7M	\$5.9M	\$6.2M	\$7.1M
Periodismo	\$2.3M	\$2.3M	\$1.9M	\$2.5M	\$2.4M
Salud y Derechos	\$2.9M	\$3.1M	\$3.1M	\$2.9M	\$3.4M
Información y derechos digitales	\$2.1M	\$2.2M	\$2.3M	\$1.9M	\$2.3M
Práctica democrática	\$7.4M	\$8.0M	\$8.2M	\$7.0M	\$9.0M
Movimientos e instituciones de derechos humanos	\$5.4M	\$6.6M	\$7.1M	\$10.5M	\$10.7M
Educación superior	\$1.1M	\$0.5M	\$0.6M	\$0.7M	\$1.0M
Igualdad y antidiscriminación	\$3.8M	\$4.1M	\$4.9M	\$4.0M	\$5.7M
Primera infancia y educación	\$0.8M	\$0.1M	\$0.0M	\$0.0M	\$0.2M
Equidad económica y justicia	\$2.3M	\$2.2M	\$2.2M	\$2.3M	\$1.6M
Total	\$43.3M	\$42.6M	\$43.0M	\$46.2M	\$55.6M

Fuente: Elaboración de las autoras sobre la base de (Open Society Foundations, s. f.-a)

Tanto *Open Society* como *Bill y Melinda Gates Foundation* se agencian una imagen como financiadores filantrópicos y, particularmente *Open Society*, apoya causas concomitantes con las ideas de emancipación de determinados sectores sociales.

Las posiciones e intereses de Soros como confeso globalista, diferían de las de la administración de Donald Trump y otros gobiernos populistas como el de Orban (Hungría). Su apoyo al movimiento anti-racista en Estados Unidos y a otras causas sociales, no ha generado percepciones negativas en algunos sectores de centro-izquierda, pero ha provocado

un debate sobre el trasfondo de *Open Society* por su participación en las revoluciones de color y sus proyecciones contra el socialismo. Dentro de la derecha, *Open Society* se permite una disidencia “correcta” en los marcos del capitalismo.

Redes de la derecha: ATLAS Network, HACER, Fundación Internacional para la Libertad y RELIAL

La concepción libertaria se caracteriza por la exaltación del individualismo, la defensa radical del libre mercado y los derechos de propiedad, el Estado mínimo, la libertad de expresión y asociación, y la crítica a los impuestos. Este acápite fija su atención en redes liberales identificadas con el libertarianismo: *ATLAS Network*, HACER, FIL⁶, y RELIAL. Es recurrente la utilización de la palabra “libertad” en los nombres de las entidades afiliadas a estas redes y tienen como referentes teóricos a Ludwig Von Mises, Friedrich Hayek, Lord Acton, Ayn Rand y la escuela austríaca, entre otros.

El auge de las agrupaciones libertarias en América Latina y el Caribe se asocia al reforzamiento de esa corriente en Estados Unidos desde el 2008⁷ y como reacción a la emergencia de los llamados gobiernos progresistas con sus políticas redistributivas y de mayor intervención estatal. Se distinguen por la utilización de las redes y plataformas digitales para la comunicación y la difusión de ideas, las publicaciones, la capacitación y la movilización. En aquellas donde predominan los jóvenes, la mayor parte de la información circula a través de redes sociales digitales como Facebook e Instagram.

ATLAS Network y HACER son las redes liberales con sede en Estados Unidos que mayor relación han tenido con la visibilización y emergencia de movimientos y partidos libertarios en la región. Funcionan como articuladoras entre organizaciones políticas, movimientos sociales, centros académicos y ONGs. Su foco no es el desarrollo teórico, sino la decodificación de las ideas liberales para la propaganda, *slogans* políticos, acciones de resistencia y oposición, entrenamiento para movilizaciones callejeras, formación de líderes jóvenes y financiamiento de proyectos relacionados con estos propósitos. El Recuadro 3 muestra el entramado de articulaciones de las redes liberales en América Latina, incluyendo además la FIL y RELIAL:

Recuadro 3. Instituciones regionales afiliadas a ATLAS, HACER, RELIAL y FIL

ATLAS Network
Argentina: Asociación Argentina de Contribuyentes, AYN RAND CENTER - LATIN AMERICA, CADAL, Club de la Libertad, Fundación ATLAS para una Sociedad Libre,

⁶ Aunque basada en España, es presidida por Mario Vargas Llosa y la mayor parte de las instituciones que la integran tienen sede en América Latina.

⁷ Frente a las medidas de regulación a raíz de la crisis de 2007-2008 y los programas sociales de la administración de Barack Obama.

Fundación Educación para la Responsabilidad Intelectual, Fundación Federalismo y Libertad, Fundación Internacional Bases, Fundación Libertad, Instituto ACTON, Libertad Y Progreso, Ágora, Fundación Apolo y Fundación Global.

Bahamas: The Nassau Institute

Bolivia: Centro de Estudios de la Realidad Económica y Social (CERES).

Fundación Nueva Democracia, Instituto de Ciencia, Economía, Educación y Salud, LIBERA

Brasil: Centro Mackenzie de Liberdade Economica, Instituto ATLANTOS, Instituto de Estudos Empresariais (IEE), Instituto de Formação de Líderes de Belo Horizonte, Instituto de Formação de Líderes de Santa Catarina, Instituto de Formação de Líderes de São Paulo, Instituto Liberal, Instituto Liber al De São Paulo (ILISP), Instituto Liberdade, Instituto Líderes do Amanhã, Instituto Millenium, Instituto Mises Brasil, LIVRES, Observatório do Empreendedor, Students For Liberty Brasil.

Chile: Centro de Estudios Públicos (CEP), Centro de Investigación de la Empresa, Círculo Acton Chile, CIUDADANO AUSTRAL, Fundación Leadership Institute Chile, Fundación Libertad y Desarrollo, Fundación Nueva Mente, Fundación PIENSA, Fundación PAÍS JUSTO, Fundación para el Progreso, Fundación Prensa Libre, Horizontal Chile, Instituto de Estudios de la Sociedad, Instituto Ideas Republicanas, Instituto Res Publica, Fundación Red Cultural.

Colombia: Instituto de Ciencia Política (ICP), Hernán Echavarría Olózaga Visión Colombia 2022, Libertank.

Costa Rica: Asociación de Consumidores Libres, Asociación Nacional de Fomento Económico, IDEAS LABS, Instituto Libertad, The Democracy Lab.

Ecuador: Ecuador Libre, Estudiantes por la Libertad, Fundación Ciudadanía y Desarrollo, Instituto de Economía Política, Fundación Amagi.

El Salvador: Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social, Movimiento 300.

Guatemala: Centro de Estudios Económico-Sociales (CEES), Centro de Investigaciones Económicas Nacionales (CIEN), Fundación para el Desarrollo de Guatemala, Guatemala Inmortal, Instituto Fe y Libertad, Universidad Francisco Marroquín.

Haití: NAPSA.

Honduras: Fundación ELÉUTERA, Fundación para la Libertad Económica.

México: Caminos de la Libertad, Instituto de Pensamiento Estratégico Ágora A.C., Instituto Mexicano para la Competitividad, México Evalúa.

Panamá: Fundación Libertad, Instituto de Estudios para una Sociedad Abierta.

Paraguay: Fundación Paraguaya

Perú: Asociación de Contribuyentes del Perú, Contribuyentes por Respeto, Democracia y Desarrollo, HIPERDERECHO, Instituto del Futuro, Instituto Libertad y Democracia, Instituto Peruano de Economía, Instituto Político Para La Libertad (IPL), LAMPADIA.

Rep. Dominicana: Centro Regional de Estrategias Económicas Sostenibles, Instituto OMG

Uruguay: Center for the Study of Contemporary Open Societies, Centro de Economía, Sociedad y Empresa, Centro de Estudios para el Desarrollo, Centro de Estudios para la Realidad Económica y Social.

Venezuela: CEDICE Libertad, ECONINTECH, Liderazgo Y Visión, VENPAÍS.

HACER

Argentina: Centro de Estudios Legales contra el Terrorismo y sus Víctimas, Centro de Estudios Libertad y Responsabilidad, Centro de Estudios Públicos, CADAL, Centro de Implementación de Políticas Públicas, Comisión Argentina Pro Derechos Humanos en Cuba, ESEADE, FIEL, FORES, Fundación Atlas 1853, Fundación Bases, Fundación Federalismo y Libertad, Fundación Friedrich Von Hayek, Fundación Global, Fundación Pensar, Grupo Refundar, Instituto Acton Argentina, Libremente.net, Liceo.org, República, Fundación Jóvenes Líderes, Fundación Libertad.

Bolivia: Fundación Civitas, Fundación Libertad Democracia y Desarrollo, Notoria Sociedad Libre

Brasil: Centro Interdisciplinar de Ética e Economía Personalista, Instituto de Estudos Empresariais, Instituto Liberal, Instituto Liberdade, Instituto Ludwig Von Mises Brasil, Instituto

Millenium.

Chile: Centro de Estudios Públicos, Centro de Investigación de Medios y Sociedad Andes, CEP, Instituto Democracia y Mercado, Instituto Libertad y Desarrollo, International Center for Pension Reform, L y D.

Colombia: Centro de Pensamiento Primero Colombia, Fundación Internacionalismo Democrático, Instituto de Ciencia Política, Instituto Libertad y Progreso.

Costa Rica: Asociación Nacional de Fomento Económico, Instituto Libertad, Instituto para la Libertad y el Análisis de Políticas, Libro Libre

Ecuador: Coordinadora por la Inversión y el Trabajo del Ecuador, Fundación Ecuador Libre, Instituto Ecuatoriano de Economía Política

El Salvador: Instituto de Ciencia Política, Instituto Libertad y Progreso

Guatemala: Centro de Estudios Económicos y Sociales, Centro de Investigaciones Económicas Nacionales

México: Centro de Investigación para el desarrollo, Centro de Investigaciones Sobre la Libre Empresa, Foro Libre, Fundación Friedrich Naumann, Fundación Rafael Preciado Hernández, Instituto Cultural Ludwig Von Mises, Instituto de Pensamiento Estratégico Agora

Nicaragua: Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas, Poesía y Política, Panamá, Fundación Libertad, Instituto de Estudios para una Sociedad Abierta (ISA)

Paraguay: Fundación Libertad, Centro Paraguayo para la Promoción de la Libertad Económica y la Justicia Social

Perú: Andes Libres, Centro de Estudios Públicos, Centro de Investigaciones y Estudios Legales, Clase Media, Coordinadora para la Inversión y el Trabajo, Democracia & Desarrollo Internacional, Fundación Pensar Perú, Instituto Acción, Instituto de Estudios de la Acción Humana, Instituto de Libre Empresa, Instituto Peruano de Economía, Instituto Libertad y Democracia, Instituto Político para la Libertad, Perú Liberal, Peru ventures

Uruguay: Centro de Estudios Jean François Revel, Centro de Estudios de la Realidad Económica y Social

Venezuela: AIPE Carlos Ball, CEDICE, Organización por la Democracia Liberal en Venezuela

RELIAL

Fundación Internacional para la Libertad

Argentina: ESEADE, Fundación Global, Fundación Libertad

Bolivia: Fundación Nueva Democracia

Brasil: Fronteiras do Pensamento, Instituto de Estudos Empresariais

Chile: Centro de Estudios Públicos (CEP), Fundación para el Progreso, Instituto Libertad y Desarrollo

Colombia: Instituto de Ciencia Política,

Costa Rica: Asociación Nacional de Fomento Económico (ANFE)

Ecuador: Instituto Ecuatoriano de Economía Política

Guatemala: Centro de Investigaciones Económicas Nacionales (CIEN), Universidad Francisco Marroquín

México: Caminos de la Libertad, Instituto de Pensamiento Estratégico Ágora, México Business Forum

Panamá: Fundación Libertad

Perú: Centro de Investigación y Estudios Legales

Rep. Dominicana: Centro de Análisis para Políticas Públicas, Centro Regional de Estrategias Económicas Sostenibles

Venezuela: Centro de Divulgación del Conocimiento Económico, CEDICE

Otros: Red Liberal de América Latina, RELIAL

RELIAL

Argentina: Libertad y Progreso, Fundación Atlas, Fundación Cívico Republicana, Fundación Libertad, Federalismo y Libertad, Fundación Internacional Bases.

Brasil: Instituto de Estudos Empresariais, Instituto Liberdade, Students for Liberty Brasil.

Bolivia: Fundación Nueva Democracia.

Chile: Libertad y Desarrollo, Fundación para el Progreso, Ciudadano Austral, Evópoli.

Colombia: Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga.
Costa Rica: ACL, ANFE Libertad, Ideas, Instituto de Desarrollo Ambiente y Libertad.
Cuba: Unión Liberal Cubana
Ecuador: Instituto Ecuatoriano de Economía Política, Libre Razón, Fundación Ecuador Libre, FCD Ciudadanía y Desarrollo.
Honduras: Liberales La única alternativa, Eléutera Honduras, Fundación Honduras Investiga.
México: Caminos de la Libertad, Se busca gente libre.
Nicaragua: Fundación para la Libertad, Ciudadanos por la Libertad.
Panamá: Fundación Libertad.
Paraguay: Fundación Libertad del Paraguay, Partido Liberal Radical Auténtico.
Perú: Instituto Invertir, Instituto de Estudios de la Acción Humana, IPL Libertad.
Rep. Dominicana: Centro de Análisis para Políticas Públicas, Centro Regional de Estrategias Económicas Sostenibles.
Uruguay: Instituto Manuel Oribe.
Venezuela: CEDICE, Vente.

Fuente: Elaborado por las autoras a partir de información de los sitios oficiales de (ATLAS Network, s. f.), (HACER, s. f.), (Fundación Internacional para la Libertad, s. f.) y (RELIAL, s. f.).

Nótese la participación simultánea de algunas entidades y de sus nodos principales: ATLAS y RELIAL son afiliadas a la FIL y ATLAS es miembro de HACER. Como ilustra el Recuadro 3, algunos de los centros latinoamericanos están presentes en tres y cuatro de estas redes.

A través de la NED se canaliza financiamiento a las redes liberales en la región como: en Argentina, la Fundación Libertad, la Red Federal de Políticas Públicas; en Bolivia, Fundación Nueva Democracia (FIL) y la Asociación de Contribuyentes del Perú (ATLAS). Adicionalmente, el CIPE es miembro de RELIAL y junto con la Fundación Libertad gestiona la Red Federal de Políticas Públicas.

Igualmente, destaca la articulación de las instituciones conservadoras de la región con contrapartes foráneas, en especial con institutos estadounidenses como *Cato Institute*, *Hoover Institution*, *Heritage Foundation*, *Hudson Institute*, *American Enterprise Institute* y el *Mises Institute*, *Acton Institute*, y también con centros radicados en Europa como la Fundación Para el Análisis y los Estudios Sociales (FAES) de España y la *Friedrich Naumann Foundation for Freedom* de Alemania, la mayor patrocinadora de RELIAL.

ATLAS Network, con la mayor cantidad de nodos⁸, tiene cobertura global, de la que forman parte 100 instituciones de la región. Desde 2018 cuenta con el *Center for Latin American*, en cuya junta directiva participan dos latinoamericanos: el mexicano Roberto Salinas León, y la argentina de Fundación Libertad, Antonella Marty. También tipifica a estas redes la presencia de sus líderes en las juntas directivas de varias organizaciones, como es el caso de Alejandro Chafuen, en ATLAS, HACER y la FIL.

⁸ ATLAS tiene 159 entidades afiliadas en Estados Unidos, 116 en Europa y Asia Central, 11 en Canadá y 75 en el resto del mundo..

ATLAS ha jugado un papel activo en la ofensiva contra los gobiernos progresistas, destacándose la participación de *Students for Liberty* y las entidades vinculadas a los institutos Libertad; las fechas de surgimiento de varias de estas organizaciones y sus filiales coincide con el período de auge del progresismo en países donde estas organizaciones se destacaron como actores de oposición y en el financiamiento de sus actividades. *Students for Liberty* (SFL, EsLibertad, en español) se crea en 2008 en Estados Unidos y se extiende a América Latina en los años posteriores, coincidiendo con momentos en que el progresismo había mostrado capacidad articuladora y propositiva. EsLibertad alcanza presencia en Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Perú, Puerto Rico, República Dominicana y Uruguay.

Estas redes conceden especial atención a la formación de líderes entre los estudiantes como actor destacado en las movilizaciones que han tenido lugar en la región en el último decenio. La participación de ATLAS ha sido visible en las protestas que condujeron al *impeachment* de Dilma Rousseff, donde el Movimiento Brasil Libre mostró músculo: [...] Estas protestas son dirigidas por estudiantes libertarios. Los medios de prensa desde el Washington Post hasta Foreign Policy están comentando sobre el éxito de la juventud libertaria en creciente oposición al gobierno actual, destacando el trabajo de Estudantes Pela Liberdade y el éxito de estas ideas” .

La directora del programa de formación de líderes de ATLAS (*Atlas Leadership Academy*), ha reconocido que muchos de los participantes del Movimiento Brasil Libre recibieron entrenamiento en esa institución (ATLAS Network, 2015). Uno de los líderes de este movimiento es el activista Kim Kataguirí, vinculado a la filial brasilera de Estudiantes por la Libertad, quien a raíz de esos eventos devino congresista. La visibilidad de estas acciones en los medios es apoyada por el Instituto Millenium, vinculado a los grandes medios brasileños.

Como se señaló anteriormente estas redes también tienen un papel importante en el financiamiento, como muestra la Tabla 2 para 2019:

Tabla 2. ATLAS: financiamiento a miembros seleccionados de la red, 2019

Organizaciones	Monto
Students for Liberty	\$460,405
Hispanic American Center for Economic Research	\$132,198
Cato Institute	\$121,545
Acton Institute	\$100,000
Acton Institute for the Study of Religion and Liberty	\$30,000
Reason Foundation	\$20,000
The Independent Institute	\$19,425

Fuente: (DESMOG, 2020).

El financiamiento a SFL es tramitado sin trabas burocráticas, para que los organizadores no tengan que preocuparse por la logística. Los recursos se destinan a eventos, entrenamientos y becas cuya efectividad se mide por el crecimiento de los coordinadores locales. En 2019 SFL auspició 697 eventos en América Latina, de ellos 240 en Brasil. En su sitio web el mensaje de compromiso con la acción resulta claro:

“Estudiantes por la Libertad desarrolla las habilidades de liderazgo de aquellos que apoyan la libertad. Para efectuar el cambio, no es suficiente que alguien esté intelectualmente de acuerdo con los principios de la libertad: debe ser capaz de tomar medidas para lograrlo. Es por eso que EsLibertad está brindando capacitación y apoyo para desarrollar las habilidades de liderazgo de nuestros voluntarios. El objetivo es ayudarlos a ser organizadores, gerentes, escritores, oradores y líderes globales más efectivos hoy y mañana [...]

Estudiantes por la Libertad empodera a estudiantes y ex alumnos para hacer del mundo un lugar más libre. Para cualquier persona que apoye los principios de la libertad, queremos proporcionar los recursos, la red, la capacitación, la infraestructura y cualquier otro tipo de apoyo que podamos, para ayudarlos a ser más activos y más exitosos en el avance de la causa de la libertad. Esto define EsLibertad e impulsa nuestros programas para que finalmente produzcamos un cambio que favorezca la libertad” .

Un informe de *The Intercept* devela los vínculos de ATLAS con acciones prácticas de impacto en la política interna en países de la región, e incluso sugiere que las entidades asociadas reciben financiamiento del Departamento de Estado y la NED. En Argentina, destaca la relación de Mauricio Macri y representantes de su gabinete con la red ATLAS y otras organizaciones de su órbita como la Fundación Pensar y la Fundación Libertad. En Honduras, se relaciona la creación de la Fundación Eléutera con el golpe de estado a Manuel Zelaya y con la adopción de políticas públicas de control empresarial de territorios al margen de la ley y de las instituciones políticas (Fang, 2017). Su presidente, Guillermo Peña, es participante asiduo en los cursos de capacitación de ATLAS.

En Venezuela, ATLAS ha encontrado en CEDICE un pilar para el cambio de régimen dado su vínculo con la actividad desestabilizadora en Venezuela. María Corina Machado públicamente ha agradecido a esa red su sustento. CEDICE recibe además financiamiento del CIPE y la NED.

Un comentario sobre el movimiento evangélico

El giro en el escenario político se caracteriza no sólo por la pérdida electoral de los llamados gobiernos progresistas, sino por la construcción de una perspectiva favorable a la derecha en los sectores populares, lo que algunos han llamado ‘conservadurismo popular’.

Las iglesias evangélicas, en especial las neopentecostales, han introducido cambios en las formas de “digerir” la realidad y en la atención a los sectores más empobrecidos. Sus fieles han crecido a costa de la disidencia de la iglesia católica, y han ganado visibilidad en espacios políticos, medios y redes, y la construcción de mega templos como expresión de éxito.

Las denominaciones evangélicas han atraído a poblaciones marginalizadas por la política neoliberal en la salud a partir de prácticas de “sanación” y la realización de “milagros”. Su prédica se asienta en dos ejes: las teologías de la guerra espiritual y de la prosperidad son los ejes principales. Los teólogos de la prosperidad, al abrazar los valores del individualismo, la propiedad privada, el emprendedurismo y el rechazo a la igualdad, son funcionales al neoliberalismo. Enfocar la igualdad y la equidad como algo despreciable e infame subvierte radicalmente los valores de la izquierda. La guerra espiritual, asentada en los valores cristianos y la familia tradicional, y las posiciones contra la corrupción y la ideología de género, sobre todo en las escuelas, convierte los espacios educativos en un campo en disputa.

El neopentecostalismo ha mostrado “una gran capacidad de vincular su mensaje a las espiritualidades locales, así como de alentar formas de organización, teología y liturgia flexibles, variadas y fácilmente apropiables con las que se disemina entre los más diversos segmentos de población [...]”. Otros elementos que merecen una relectura desde la izquierda en relación a la forma en que operan los neopentecostales son:

- Ofrecen una esperanza cuyo elemento simbólico es el milagro, el que es adecuado a las aspiraciones y necesidades de las comunidades locales.
- El mensaje es sencillo, breve, sin complicaciones, y responde a problemas cotidianos.
- La universalidad del sacerdocio se presenta como un ejercicio más democrático al que todos pueden aspirar, lo que facilita la emergencia de nuevos líderes.
- La presencia mediática va desde las formas tradicionales de la propaganda impresa, pasando por la radio, la TV (incluida la satelital), las redes sociales y la propaganda cara a cara que desarrollan micrófono en mano en espacios públicos.
- La intervención en múltiples campos de la realidad, con especial atención al educativo con el objetivo de restablecer valores conservadores.
- La presencia en espacios políticos eligiendo a sus propios representantes (hermano vota a hermano).
- La capacidad de articular en los parlamentos con otras fuerzas conservadoras.

La presencia de los evangélicos como actores políticos ha aportado argumentos a una moral arcaica de la que se ha nutrido la derecha conservadora, posibilitándole ganar apoyos a sus políticas y construir alianzas. Estas alianzas se manifiestan en la política reforzando el papel de las ideas conservadoras, tal es el caso de la iniciativa Escola Sem Partido, para eliminar el adoctrinamiento ideológico en las escuelas, y cobra fuerza en el gobierno de Jair Bolsonaro con la presentación de varios proyectos de ley en diferentes instancias de gobierno.

El conservadurismo de estos sectores -cuya tendencia a crecer electoralmente lo hace atractivo como aliado de la derecha- ha contribuido a des-estigmatizar lo retrógrado y conservador como algo negativo, convirtiéndolo en una identidad socialmente aceptada que gana adeptos en los sectores populares.

Conclusiones

- La movilización callejera, característica de la izquierda, está siendo utilizada por la derecha, con impacto en el Estado en los países con gobiernos 'progresistas' y amplia repercusión internacional. Estas movilizaciones no son espontáneas, sino el resultado de una estrategia dirigida desde las redes, y han estado precedidas por procesos de capacitación enfocados a la comunicación, la imagen y a problemas que afectan la vida cotidiana de diversos sectores sociales.

- A través de estas redes se ha formado y capacitado a líderes dotándolos de instrumentos técnicos y metodológicos para identificar las fallas de gestión de los gobiernos progresistas, resultados que son ampliamente difundidos, sobredimensionados y convertidos en consignas políticas de oposición. El cuestionamiento permanente ha sido una divisa.

- La derecha ha desarrollado habilidades para apropiarse de conceptos de la izquierda y en la actualidad pretende privarla del sujeto de la transformación social, convirtiendo al sujeto popular en sujeto de la contraofensiva conservadora.

- En el escenario asentado en los medios digitales prevalece un rechazo a los modos complejos de abordar la realidad, por lo que las narrativas de la izquierda, con su peso en lo simbólico, pierden asidero en el entramado social.

- Desde la izquierda no ha existido una respuesta proporcional que refleje su actualización teórica, comunicacional y propositiva, y es uno de los factores explicativos de la pérdida de parte de su base social. Decodificar las grandes narrativas emancipadoras forma parte de una tarea pendiente: el reencantamiento social con un proyecto anticapitalista.

Bibliografía

- Andurand, A., & Boisard, S. (2017). El papel de internet en la circulación del ideario neoliberal: Una mirada a las redes de Think Tanks latinoamericanos de las dos últimas décadas. *Nuevo Mundo Mundos Nuevos*. <https://doi.org/10.4000/nuevomundo.71443>
- ATLAS Network. (s. f.). *Global Directory*. Recuperado 6 de febrero de 2021, de <https://www.atlasnetwork.org/partners/global-directory/latin-america-and-caribbean>
- Borges, G. (2020, diciembre 14). “Si no conocemos lo que es la Open Society Foundation tenemos el debate perdido”. La Jiribilla. <http://www.lajiribilla.cu/articulo/si-no-conocemos-lo-que-es-la-open-society-foundation-tenemos-el-debate-perdido>
- ADVANCING U.S. ENGAGEMENT AND COUNTERING CHINA IN THE INDO-PACIFIC AND BEYOND, Senado de los Estados Unidos (2020) (testimony of Julie Chung). <https://www.cipe.org/newsroom/us-senate-committee-hearing-on-foreign-relations-and-chinese-corrosive-capital-mention/>
- CIPE. (s. f.). *CIPE*. CIPE. Recuperado 2 de noviembre de 2020, de <https://www.cipe.org>
- DESMOG. (2020, octubre 20). *Atlas Network*. <https://www.desmogblog.com/atlas-economic-research-foundation>
- EsLibertad. (s. f.). *Sobre Nosotros—EsLibertad*. Recuperado 22 de octubre de 2020, de <https://studentsforliberty.org/eslibertad/sobre-nosotros/>
- Fang, L. (2017, agosto 25). *Esfera de influencia: Cómo los libertarians estadounidenses están reinventando la política de América Latina*. <https://theintercept.com/2017/08/25/atlas-network-alejandro-chafuen-los-libertarians-estadounidenses-america-latina/>
- Fundación Internacional para la Libertad. (s. f.). *Entidades Adheridas*. Recuperado 7 de septiembre de 2020, de <https://fundacionfil.org/entidades-adheridas/>
- HACER. (s. f.). *Network of Allies*. HACER. Recuperado 7 de septiembre de 2020, de <http://www.hacer.org/chico-1/>
- IRI. (s. f.). *IRI*. IRI. Recuperado 2 de noviembre de 2020, de <https://www.iri.org>

- IRI. (2020). *The Dividends of U.S. Democracy and Governance Assistance to El Salvador, Guatemala and Honduras*. https://www.iri.org/sites/default/files/iri_lac_white_paper_-_dividends_of_democracy_and_governance.pdf
- Kontrainfo. (2018, noviembre 19). *La lista de políticos argentinos apoyados por Soros y la Open Society—#SorosLeaks*. <https://kontrainfo.com/finalmente-se-supo-la-lista-de-politicos-argentinos-apoyados-por-george-soros-y-la-open-society/>
- NDI. (s. f.). *NDI*. NDI. Recuperado 2 de noviembre de 2020, de <https://www.ndi.org>
- NDI. (2016). *Apertura y acceso a la información. Una guía para partidos políticos*. <https://www.ndi.org/sites/default/files/manualtransparenciaconportada-161216171325.pdf>
- NDI. (2019). *35th Anniversary Report. Working for Democracy NDI Making Democracy Work*. NDI. NDI. https://www.ndi.org/sites/default/files/NDI_35TH_ANNIVERSARY_%20REPORT_2.pdf
- NED. (s. f.-a). *Latin America and Caribbean*. NATIONAL ENDOWMENT FOR DEMOCRACY. Recuperado 28 de septiembre de 2020, de <https://www.ned.org/region/latin-america-and-caribbean/>
- NED. (s. f.-b). *NED Grant Search*. Recuperado 5 de febrero de 2021, de <https://www.ned.org/wp-content/themes/ned/search/grant-search.php>
- NED. (2019, diciembre 21). *NATIONAL ENDOWMENT FOR DEMOCRACY (NED), NDI, IRI, CIPE AND SOLIDARITY CENTER WELCOME INCREASED FUNDING FROM CONGRESS*. <https://www.ned.org/national-endowment-for-democracy-ned-ndi-iri-cipe-and-solidarity-center-welcome-increased-funding-from-congress/>
- Network of Democracy Research Institutes (NDRI)*. (s. f.). NATIONAL ENDOWMENT FOR DEMOCRACY. Recuperado 5 de noviembre de 2020, de <https://www.ned.org/ideas/network-of-democracy-research-institutes-ndri/>
- Open Society Foundations. (s. f.-a). *Financials*. Recuperado 15 de octubre de 2020, de <https://www.opensocietyfoundations.org/who-we-are/financials>
- Open Society Foundations. (s. f.-b). *How the Open Society Foundations Work*. Recuperado 5 de febrero de 2020, de <https://www.opensocietyfoundations.org/how-we-work>

- Open Society Foundations. (s. f.-c). *Open Society Foundations*. Recuperado 15 de octubre de 2020, de <https://www.opensocietyfoundations.org/>
- Open Society Foundations. (s. f.-d). *Programa para América Latina*. Recuperado 15 de octubre de 2020, de <https://www.opensocietyfoundations.org/grants/programa-para-america-latina/es>
- Oro, A. P., & Tadvald, M. (2019). Consideraciones sobre el campo evangélico brasileño. *Nueva Sociedad, marzo-abril* (No. 280), Article No. 280. <https://nuso.org/articulo/consideraciones-sobre-el-campo-evangelico-brasileno/>
- Rancière, J. (2016, diciembre 4). *Jacques Rancière: “La extrema derecha está volviendo a ser exitosa en su evocación de símbolos identitarios muy primitivos”* (F. Galende) [The Clinic]. <https://www.theclinic.cl/2016/12/04/jacques-ranciere-la-extrema-derecha-esta-volviendo-a-ser-exitosa-en-su-evocacion-de-simbolos-identitarios-muy-primitivos/>
- Red Innovación. (s. f.). *Red Innovación*. Red Innovación. Recuperado 2 de noviembre de 2020, de <https://www.redinnovacion.org/aprendizaje?page=1>
- RELIAL. (s. f.). *Directorio*. Recuperado 7 de septiembre de 2020, de <https://reliat.org/directorio>
- Semán, P. (2019). ¿Quiénes son? ¿Por qué crecen? ¿En qué creen? Pentecostalismo y política en América Latina. *Nueva Sociedad | Democracia y política en América Latina, marzo-abril* (No. 280), Article No. 280. <https://nuso.org/articulo/quienes-son-por-que-crecen-en-que-creen/>
- Stolowicz, B. (2016). *El Misterio del Posneoliberalismo* (Vol. 2). ILSA/Espacio Crítico Ediciones.
- Students for Liberty. (2015). *ANNUAL REPORT 2014-2015*. <https://studentsforliberty.org/wp-content/uploads/2019/09/sfl-annual-report-2015-web.pdf>
- Students for Liberty. (2019). *2019 Annual Report*. SFL. <https://studentsforliberty.org/north-america/wp-content/uploads/sites/1/2020/02/Annual-Report-19webshare-4.pdf>

10

Reseña y mensajes clave del Cuarto Informe Nacional de Desarrollo Humano Cuba

Equipo de Coordinación del Informe (Coordinadores de capítulos)¹

El *Cuarto Informe Nacional de Desarrollo Humano Cuba 2019: “Ascenso a la raíz. La perspectiva del desarrollo humano local en Cuba”*, presentado el 15 de junio de 2021, fue coordinado por el CIEM y la Oficina del PNUD en La Habana. Los tres informes nacionales anteriores sobre este tema fueron: *Investigación sobre Desarrollo Humano en Cuba 1996*, *Investigación sobre Desarrollo Humano y Equidad en Cuba 1999*, e *Investigación sobre Ciencia, Tecnología y Desarrollo Humano en Cuba 2003*, que fueron elaborados –igual que el Informe que ahora se presenta-, por un Equipo Nacional, coordinado por el CIEM con participación de otras instituciones académicas cubanas.

En el plano internacional, este informe se incorpora al debate sobre los *Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)* y la *Agenda 2030*. En el plano nacional, se analiza el papel clave que se asigna al desarrollo local en la actualización del modelo económico cubano. Por tanto, se examina el desarrollo local en sus múltiples interrelaciones con los contenidos de los documentos rectores de la estrategia socioeconómica y las políticas nacionales: *Bases del Plan de Desarrollo Económico y Social hasta el 2030 (PNDES)*, *Lineamientos de la Política Económica y Social...*; *la Conceptualización del Modelo Económico y Social*, y la nueva Constitución aprobada 2019.

En el trabajo aparecen tres realidades que atraviesan de modo transversal su contenido y son de obligada consideración para caracterizar y entender la especificidad cubana. En primer lugar, se destaca el impacto negativo del bloqueo económico, comercial y financiero aplicado en las últimas seis décadas por doce sucesivas administraciones norteamericanas, que ha significado elevados costos financieros, materiales y humanos. Otra realidad es que en el *Índice de Desarrollo Humano* que anualmente calcula el PNUD, Cuba se ubica en el grupo de países de desarrollo humano alto. En el Informe del PNUD de 2020 Cuba aparece en el lugar 70º entre 189 países; con un valor de 0,783.

¹ Equipo de Coordinación del Informe (Coordinadores de capítulos): Ramón Pichs Madruga, Blanca Munster Infante, Jourdy James Heredia, Gladys Hernández Pedraza, Carlos César Torres Páez, Dayma Echevarría León, Reina Fleitas Ruíz, Jonathan Quirós Santos, Hilda Esther Juliá Méndez, Yamilé Deriche Redondo, Teresa Lara Junco, Avelino G. Suárez Rodríguez, Faustino Cobarrubia Gómez, José Luis Rodríguez García

Sus destacados resultados en educación y salud le permiten compensar el modesto registro que presenta en cuanto a su ingreso nacional bruto

(INB) per cápita, lo que subraya la elevada capacidad del país para generar alto desarrollo social a partir de una limitada base económica.

En relación con lo anterior, la tercera realidad que está presente a lo largo del Informe es el rezago de la dimensión económica con relación a la dimensión social. Se destaca, en particular, el efecto negativo de la fuerte crisis económica –conocida como *Período Especial*–, que de modo abrupto impactó a la economía y la sociedad cubanas en los inicios de la década de los años 90 del pasado siglo, con efectos adversos duraderos que alcanzaron a todos los sectores y obligaron a reorientar la estrategia económica. Asimismo, se señala el deterioro económico más reciente, que se refuerza con la pandemia de la Covid-19.

Si bien desde inicios del proceso revolucionario, el desarrollo en los territorios recibió alta prioridad, como parte de las transformaciones socioeconómicas llevadas a cabo; ahora con el proceso de actualización del modelo económico, el desarrollo local pasa a ser uno de los componentes básicos de la estrategia de desarrollo nacional, con un enfoque que supone más autonomía y una interacción e integración más activa de los actores y resortes territoriales, sin perder el necesario vínculo con el proyecto nacional de desarrollo.

El Informe llama la atención acerca de las oportunidades y desafíos en áreas específicas del desarrollo humano sostenible, tales como: el proceso de descentralización en marcha, empleo y salarios, seguridad y asistencia social, salud, educación, cultura, equidad de género y dimensión ambiental.

Se dedica un capítulo a las mediciones a escala provincial y municipal del índice de desarrollo humano, con una metodología propia que resulta perfectible, flexible y ajustable a las prioridades de los territorios. Se identificaron brechas en cuanto a la cantidad y calidad de la información disponible, que es necesario resolver para alcanzar una mayor simetría entre los datos disponibles y los análisis realizados para las provincias y municipios.

Con el nuevo *Índice de Desarrollo Humano Provincial (IDHP)*, se actualiza el cálculo que ya estaba presente en las tres ediciones anteriores del Informe Nacional. Se utilizan 18 indicadores agrupados en 8 dimensiones. El análisis provincial revela un mejor desempeño de provincias como La Habana, Villa Clara, Matanzas y Pinar del Río (con muy alto DH); y mayor rezago en las provincias orientales (con un DH medio), excepto Holguín. Ninguna provincia clasifica como de bajo desarrollo humano. Dada la existencia de estudios anteriores, fue

posible establecer el avance o retroceso relativo de cada provincia entre los datos de 2003, 2007 y 2016.

Se incorporó el cálculo del *Índice de Desarrollo Humano Municipal (IDHM)*, con datos para todos los municipios del país. Por primera vez se llega hasta la escala municipal en esta medición, donde se utilizan 10 indicadores agrupados en cuatro dimensiones. De 168 municipios, 29 registran un desarrollo humano muy alto, 51 municipios un desarrollo humano alto, 75 municipios un nivel medio y 13 un bajo registro. En general, se revela un marcado rezago de la dimensión económica con relación a la dimensión social, la persistencia de insuficientes recursos endógenos en los municipios y gran dependencia de las asignaciones centrales. Han sido programas nacionales los que han impulsado a los municipios más exitosos; y los desarrollos municipales a partir de estrategias y proyectos propios de la localidad no aparecen todavía desempeñando un papel relevante.

Por primera vez se incorpora la dimensión ambiental, tanto en la medición provincial como en la nacional. También se analiza el grado de diferenciación en cuanto al desarrollo humano dentro de cada provincia, es decir, entre los municipios de una misma provincia. Cabe destacar que se trata de una comparación dentro del país; de manera que en una comparación internacional, un nivel bajo del IDH para un territorio cubano, puede resultar elevado con relación a otros países, sobre todo en el caso de indicadores sociales.

Al final se incluye un *Apéndice* con seis referentes de la experiencia cubana de enfrentamiento a la Covid-19: perspectiva local: 1) Impactos de una economía mundial en picada y reforzamiento del bloqueo del gobierno de EE.UU, aún en tiempos de pandemia; 2) Un sistema de Salud para Todos y solidaridad sin fronteras; 3) El reto alimentario; 4) Protección laboral y salarial; 5) Informatización al servicio del desarrollo: educación y cultura a distancia; 6) Mayor espacio de la ciencia en la toma de decisiones. Este informe aporta una referencia para el proceso de toma de decisiones en materia de desarrollo local.

Mensajes claves por capítulos

Capítulo 1: Marco conceptual y debate actual acerca de la dimensión local en el desarrollo humano.

- La visión multidimensional del desarrollo local propone una mirada integral, que supera la división artificial del territorio en sectores, y entiende el desarrollo como un proceso potenciador y movilizador de las capacidades endógenas.
- El desarrollo local implica: a) asumir un mayor activismo, b) mayor participación de los actores territoriales, y c) la convicción del esfuerzo propio para concertar territorialmente las estrategias de desarrollo.

- Dentro del contexto cubano debe potenciarse la autonomía de los territorios como elemento catalizador del desarrollo local.
- Las bases del modelo de desarrollo cubano hacia 2030 ofrecen nuevas y certeras posibilidades a la alternativa descentralizadora. Su materialización depende de muchos factores, entre los que se incluye la efectividad en el proceso de implementación y, fundamentalmente, de la eliminación del bloqueo impuesto por los Estados Unidos, el cual constituye el principal obstáculo para avanzar en nuestro desarrollo económico y social, así como cumplir con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030.
- La gestión de la Agenda 2030 demanda la implementación articulada de los ODS y el esfuerzo de su localización en los ámbitos territoriales.

Capítulo 2: La descentralización en la base del desarrollo humano local

- En las últimas décadas, el desarrollo local se ha reconocido como parte de la estrategia nacional de desarrollo económico y social, con altas y bajas en su implementación en dependencia de circunstancias económicas específicas y visiones prevalecientes en cada período histórico.
- Los años 90 representaron, al mismo tiempo, una aguda crisis económica para Cuba y una oportunidad para el desarrollo local. La creación de Consejos Populares, la ampliación de la capacidad de decisión de los municipios sobre los presupuestos locales, un mayor poder para las estructuras intermedias y de base, apuntaron a una voluntad política de descentralización, pero este no ha sido un proceso lineal.
- El modelo cubano de cara al año 2030, potencia lo local como espacio estratégico para la gestión del desarrollo. El fomento de iniciativas locales que tributen a encadenamientos productivos, la producción de alimentos, la construcción, las ofertas complementarias al turismo, u otros proyectos de tipo demográfico, sociocultural y medioambiental, figuran entre las prioridades para estimular la autonomía y el crecimiento de los municipios.
- No es posible el desarrollo territorial sin una gestión integral y sistémica, en la que se involucren todos los actores posibles. A mayores alianzas entre la universidad, las empresas, la ciudadanía y los gobiernos locales, mayores posibilidades de potenciar la ciencia y la innovación como motores del desarrollo.
- La articulación de enfoques y actores multinivel contribuye a desatar las potencialidades endógenas a favor del incremento del nivel de vida de la ciudadanía y la propia sostenibilidad del desarrollo a mediano y largo plazos.

Capítulo 3: Dimensión social del desarrollo humano local: empleo y salarios.

- En Cuba, el trabajo es un derecho pleno, sin discriminación de sexo, raza o religión. Desde la década de los 60 del pasado siglo, el pleno empleo constituyó un principio básico del país, lo que ha permitido que se puedan exhibir resultados relevantes en varios ODS, principalmente los relacionados con el trabajo decente (ODS 8).
- Durante la actualización del modelo económico y social, la ampliación del trabajo en el sector no estatal, el proceso de disponibilidad laboral y reordenamiento institucional, los cambios en el sistema de regulaciones salariales, entre otras medidas, han impactado directamente la esfera del empleo en el país, tanto a nivel nacional como a nivel territorial.
- Se observa en el período 2007-2016 una gran heterogeneidad territorial en términos de empleo, que muestra indicadores menos favorables para las provincias orientales.
- Un desafío en el marco de la ampliación de las regulaciones salariales continúa siendo el logro de una mayor correspondencia entre salario, ocupación, calificación; así como la potenciación de la capacidad adquisitiva de salarios.
- El bloqueo de EE.UU. y el bajo crecimiento económico crean dificultades en la generación de empleos en sectores de alta productividad y complejidad tecnológica.
- A pesar de las políticas dirigidas a promover la participación de las mujeres en trabajos de calidad, en este período se observa un aumento de las brechas de género en casi todos los indicadores analizados, lo que alerta sobre la necesidad de que las políticas económicas y sociales sean sensibles al género.

Capítulo 4: Dimensión social del desarrollo humano local: seguridad y asistencia social

- La protección social sigue siendo un componente de la política social cubana, pero requiere un enfoque renovado en su visión instrumental.
- Además del envejecimiento poblacional, las tendencias demográficas apuntan al “envejecimiento dentro del envejecimiento”, es decir, al crecimiento de la población de adultos de más de 75 años. Esto genera fuertes presiones sobre los sistemas de seguridad y asistencia social.
- Los desafíos en esta dimensión están asociados a garantizar una mayor sustentabilidad económica del sistema, así como a fortalecer los instrumentos de política existentes para la atención a las personas pensionadas y beneficiarias de la asistencia social.

- Las limitaciones en términos de recursos, personal e instalaciones adecuadas para la atención a personas ancianas o con discapacidades severas, junto con la demora en los trámites para la aprobación de las prestaciones, limitan la capacidad de los territorios para responder a las necesidades de estos grupos vulnerables.
- Las prestaciones del régimen de la asistencia social no se seleccionan con criterios homogéneos en todas las provincias y municipios. Aún el enfoque multidisciplinario es insuficiente en la valoración del estado de necesidad y en el otorgamiento de la prestación, sobre todo del servicio del cuidado.
- Las iniciativas locales enriquecen los repertorios tradicionales de intervención sobre los sectores vulnerables. Estas acciones develan la capacidad de identificar problemas locales relacionados con la desigualdad; así como la capacidad de movilizar recursos para diseñar e implementar acciones de promoción de equidad conectadas con las dinámicas territoriales.
- La actualización de la legislación vigente y la aplicación de numerosos programas sociales figuran dentro de las estrategias del Estado para enfrentar estos fenómenos, pero su complejidad demanda soluciones integrales, que abarquen desde el fortalecimiento de infraestructura, hasta la ideación e instrumentación de políticas públicas funcionales al nuevo entorno.

Capítulo 5: Dimensión social del desarrollo humano local: salud.

- Cuba prioriza las políticas de salud dentro de su modelo de desarrollo, con resultados que la sitúan entre los países con alto nivel de desarrollo humano, y en una posición de ventaja para el cumplimiento de varias metas de los ODS.
- El enfoque territorial en salud ha demostrado sus potencialidades para lograr la cobertura sanitaria universal. El sistema de Atención Primaria institucionalizó en la Isla el modelo de medicina familiar, policlínicos integrales y comunitarios, y una estrategia de descentralización de servicios con políticas distributivas de recursos para todos los grupos humanos y territorios.
- La intersectorialidad debe mantenerse como un principio en la atención de la salud a escala local. Debe fortalecerse este enfoque en el abordaje de problemas como el tabaquismo, el alcoholismo, la calidad e higiene de los alimentos, el enfrentamiento al envejecimiento y la lucha antivectorial.
- En materia de salud sexual y reproductiva, una de las preocupaciones más importantes es la persistente alta tasa de fecundidad adolescente, no solo por sus implicaciones biológicas, sino por los efectos

psicosociales, que desvían a las mujeres de un proyecto de autonomía sustentado en la educación, el empleo y la independencia económica.

- El giro que se produjo en 2011 en la compactación de los servicios mantuvo enfoques esenciales como el universalismo y la gratuidad, los que contribuyen a mantener los indicadores básicos de salud, pero se producen diferencias en el acceso en las localidades, que debe ser monitoreado y atendido.
- El bloqueo de EE.UU. y el bajo crecimiento económico crean dificultades en las condiciones de vida de la población, que actúan como determinantes de la salud y la calidad de vida.

Capítulo 6: Educación universal, sistema nacional y desarrollo local: ¿dónde estamos?

- El sistema nacional de educación, universal, gratuito e inclusivo en todos sus niveles, ha posibilitado una población masivamente alfabetizada y de altos niveles educativos.
- La educación en Cuba constituye una prioridad, y así se refleja en el Presupuesto del Estado. No obstante, existen limitaciones materiales en términos constructivos, disponibilidad de mobiliario, acceso a Internet, equipos de cómputo y laboratorios, así como el completamiento de docentes frente al aula en algunos niveles.
- La dirección y planificación del sector educacional está integrada a los programas de desarrollo del país, lo que ha servido como instrumento para extender la educación general de 12 grados (primaria, secundaria básica y preuniversitario) y consolidar la atención de casi 34 000 niños y jóvenes con necesidades educativas especiales.
- El perfeccionamiento continuo del sistema de ingreso a la Educación Superior, la necesaria calidad y equidad en el acceso, así como la atención al claustro, deben continuar siendo una prioridad estratégica de la universidad cubana.
- El crecimiento reciente de la matrícula del nivel universitario – fundamentalmente asociado a las modalidades de Curso por Encuentros y Educación a Distancia– ha venido a compensar las brechas de acceso acumuladas por la Educación Superior en los últimos años.
- Como resultado del proceso de integración universidad-localidad, los Centros Universitarios Municipales han capacitado cientos de profesionales, identificado Iniciativas de Desarrollo Local relevantes y generado alianzas estratégicas para impactar sobre el progreso económico y social, y la sostenibilidad del modelo de desarrollo.

- El desarrollo local requiere conocimientos, tecnología e innovación, para lo cual resultan esenciales las alianzas entre las universidades y las localidades en el país.

Capítulo 7: Cultura y desarrollo humano local en Cuba.

- La política cultural cubana debe continuar articulándose en torno a los principios de la cultura como valor heredado, que se enriquece con el aporte constante de quienes la cultivan y que es preciso gestionar, difundir y ser sentida como propia, como un derecho y una responsabilidad.
- El desarrollo local es un proceso de cambio cultural que implica la formación de un sujeto y una sociedad con una cultura propia y anti-hegemónica, lo que conlleva a un cambio significativo en la concepción cultural que se tiene del desarrollo. En este sentido, las potencialidades culturales territoriales y los recursos endógenos vinculados a ellos deben ser mejor aprovechados como activos del desarrollo local territorial.
- La cultura, cada vez más, se convierte en elemento clave en las estrategias de desarrollo de los territorios.
- En la actualidad, la implementación de la política cultural a nivel local debe implicar, en mayor medida, formas de gestión que articulen a los sectores estatal y no estatal en la creación, circulación y comercialización de las mejores producciones de la cultura cubana.
- No es posible abordar, en las estrategias de desarrollo local, el tratamiento a temas de desigualdades, vulnerabilidad, resiliencia, seguridad, sin hacerlo desde una concepción cultural.

Capítulo 8: La equidad de género. Avances y desafíos.

- Se continúa avanzando en las políticas, el marco regulatorio y las actitudes que favorecen la equidad de género, así como en un cambio en los roles de los hombres y las mujeres, y se promueve un mejor equilibrio en las actividades domésticas y de cuidado de los hogares.
- Las limitaciones económicas que enfrenta el país repercuten desfavorablemente en las familias, y en particular en las mujeres.
- Es imprescindible mantener los logros alcanzados en términos de equidad de género, así como eliminar los obstáculos que subyacen en las desigualdades de género identificadas.
- Las agendas de los gobiernos locales pueden diseñar espacios con opciones del cuidado de la familia, a partir de una mayor descentralización de los presupuestos y en alianzas con actores no estatales, lo que les permitiría una mayor conexión con las necesidades en los municipios.

- La corresponsabilidad Estado-familia puede hacer aportaciones que faciliten la negociación de las responsabilidades en el hogar para avanzar hacia el desarrollo humano con equidad.

Capítulo 9: Dimensión ambiental del desarrollo humano local en Cuba

- Cuba cuenta con un marco legal y estratégico para la solución de los problemas ambientales, como se evidencia en la Carta Magna recientemente aprobada, la Ley 81 de Medio Ambiente; las Bases del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social hasta el 2030; el Plan de Estado para el Enfrentamiento al Cambio Climático “Tarea Vida”; la Estrategia Ambiental Nacional (EAN) y las Estrategias Ambientales Territoriales (EAT), entre otros instrumentos y programas.
- La dimensión local resulta priorizada para cumplir los tres objetivos generales del Eje estratégico referido a “Recursos naturales y medio ambiente” en las Bases del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social hasta el 2030: protección y uso racional de los recursos naturales; calidad ambiental; y las acciones de respuesta ante los efectos del cambio climático y otros desastres. De manera particular, en el objetivo específico 3 de dicho eje estratégico, se refleja la necesidad de diseñar e implementar un modelo de gestión local y comunitaria con enfoque medioambiental.
- Los gobiernos locales juegan un papel determinante en la gestión del riesgo de desastres y la adaptación al cambio climático, si bien su capacidad de decisión sobre las políticas en materia de medio ambiente y gestión de los recursos naturales es aún limitada. El actual proceso de actualización del modelo socioeconómico cubano debe contribuir a ampliar las competencias territoriales y facilitar el desarrollo local endógeno.
- Las capacidades institucionales creadas en el país desde hace seis décadas han ayudado a identificar oportunamente los problemas ambientales que lo afectan y, al mismo tiempo, sirven de base a la amplia cooperación internacional que ofrece Cuba a naciones de menor desarrollo, entre ellas pequeños Estados insulares. Estas capacidades han facilitado la gestión de la cooperación que Cuba recibió de múltiples donantes internacionales, incluidas agencias de Naciones Unidas.
- La perspectiva local de la actividad ambiental debe considerar las unidades de análisis no solo desde el punto de vista de la división político-administrativa, sino también desde el enfoque de “ecosistemas”, que permite captar con mayor integralidad las complejas interrelaciones del medioambiente, y contribuye al enfrentamiento de los problemas ambientales.

Capítulo 10: Desafíos para el desarrollo territorial en el proceso de actualización del modelo económico cubano

- En la medida en que el proceso de actualización del modelo económico cubano supone la voluntad de disponer de una visión integradora de lo “territorial” en la concepción de desarrollo del país, resulta esencial establecer y consolidar un proyecto de desarrollo productivo efectivo, flexible y que favorezca la adecuada inserción de los territorios en las condiciones de la globalización internacional.
- La reconstrucción del territorio que se adelanta en las últimas décadas en Cuba responde al desafío de equilibrar los desajustes en el desarrollo territorial y restablecer, con un mayor rol local, la política de enfrentar las diferencias inter e intra-territoriales.
- La implementación de un modelo de gestión local, efectivo y sostenible, precisa de la capacitación y la formación de los recursos humanos de la localidad, en especial de los tomadores de decisión, a los que corresponda impulsar los procesos de desarrollo endógenos bajo una perspectiva estratégica.
- El perfeccionamiento de la arquitectura institucional imprescindible, que resulta necesario para impulsar el desarrollo territorial en Cuba, requiere una mayor autonomía de los territorios y articulación entre el sector estatal y otros actores del desarrollo, así como un fortalecimiento del marco regulatorio correspondiente.
- Es necesario reforzar los vínculos con las universidades, generar más proyectos de capacitación y potenciar las relaciones con los Organismos de la Administración Central del Estado (OACE) y sus entidades de gobierno para tejer los procesos de gestión de la información, comunicación y tecnología desde lo local, y perfeccionar los mecanismos de gobierno y el comercio electrónicos.

Capítulo 11: Desarrollo humano nacional, provincial y municipal: una visión actualizada.

- El IDH a escala provincial evidencia una diferenciación entre La Habana y el resto de las provincias. Los territorios de la región oriental siguen ocupando los lugares más desfavorables, con excepción de Holguín.
- El Índice de Desarrollo Municipal -calculado por primera vez en este informe permite valorar con mayor objetividad las diferencias territoriales en el desarrollo humano sostenible.
- Se observa en el IDHM una elevada diferenciación entre la dimensión económica y la social, a favor de la última, que solo se compensa parcialmente en el índice global; aspecto que está determinado en cierta medida por los programas sociales.

- Los municipios con mayor calificación en el IDHM han recibido, como regla, un fuerte impacto del turismo, o han sido objeto de intensos procesos inversionistas. En este sentido, han actuado de forma determinante los programas nacionales, si bien se deben potenciar en mayor medida los recursos endógenos.
- Resulta necesario aprovechar mejor las potencialidades de los diferentes territorios mediante políticas públicas encaminadas a reducir las desproporciones en términos de desarrollo local que aún se aprecian.

Apéndice: Seis referentes de la experiencia cubana de enfrentamiento a la Covid-19 desde la perspectiva local.

La experiencia cubana de enfrentamiento a la COVID-19 ofrece aportes significativos, entre los que destacan la necesidad de:

- 1) Potenciar el papel de la ciencia y el conocimiento científico al servicio de toda la sociedad, y como ingrediente básico de la toma de decisiones y la implementación de las políticas.
- 2) Promover la más amplia participación social en la vida socioeconómica y política.
- 3) Globalizar la cooperación y la solidaridad, tanto a escala nacional como regional y global, no a partir del precepto de dar lo nos sobra, sino de compartir lo que tenemos.
- 4) Defender los principios de equidad, justicia social y trato especial a los más vulnerables.
- 5) Apostar por un desarrollo local sostenible, articulado a las estrategias nacionales de desarrollo.
- 6) Combinar adecuadamente la responsabilidad del gobierno a todos los niveles con la responsabilidad institucional, comunitaria e individual frente a situaciones de emergencia como la actual pandemia.
- 7) Perfeccionar los mecanismos de comunicación social.
- 8) Elevar la percepción de riesgo de la población ante retos socioeconómicos y ambientales, por diversas vías, incluida la educación, capacitación, empleo de los medios de difusión masiva y medios digitales, entre otras.
- 9) Contribuir a un cambio radical de los irracionales patrones de producción y consumo globales que persisten en la actualidad, y que son las principales causas del deterioro ambiental, de la destrucción de la naturaleza y, por tanto, de la proliferación de nuevas enfermedades y pandemias.

Anexos:

**Anexo 1. Índice de Desarrollo Humano Provincial (IDHP).
Cuba: 2007 y 2016.**

	Provincias	Índice de Desarrollo Económico	Índice de Ingresos (salarios)	Índice de Consumo	Índice de Salud	Índice de Educación	Índice de Servicios Básicos	Índice de Medio Ambiente	Índice de participación en elecciones	IDHP 2016
1	La Habana	0,87	0,9	0,95	0,96	1	0,86	0,61	0,88	0,8788
2	Villa Clara	0,73	0,98	0,94	0,99	0,6	0,79	0,67	0,96	0,8325
3	Matanzas	0,88	0,98	0,78	0,96	0,77	0,74	0,57	0,93	0,8263
4	Pinar del Río	0,66	0,93	0,82	0,99	0,6	0,76	0,67	0,99	0,8025
5	Holguín	0,83	0,79	0,69	1	0,6	0,71	0,78	0,94	0,7925
6	Ciego de Ávila	0,66	1	0,9	0,97	0,74	0,73	0,37	0,94	0,7888
7	Sancti Spíritus	0,67	0,94	0,81	0,98	0,59	0,78	0,51	0,98	0,7825
8	Artemisa	0,95	0,9	0,66	0,96	0,7	0,7	0,39	0,98	0,7800
9	Cienfuegos	0,64	0,85	1	0,98	0,58	0,69	0,44	0,95	0,7663
10	Mayabeque	0,86	0,78	0,76	0,96	0,68	0,71	0,33	1	0,7600
11	Camagüey	0,67	0,66	0,71	0,97	0,63	0,7	0,58	0,94	0,7325
12	Las Tunas	0,67	0,66	0,68	0,99	0,58	0,72	0,48	0,96	0,7175
13	Santiago de Cuba	0,48	0,61	0,71	0,97	0,6	0,73	0,59	0,97	0,7075
14	Granma	0,58	0,66	0,63	0,98	0,56	0,66	0,54	0,97	0,6975
15	Guantánamo	0,54	0,55	0,62	0,98	0,54	0,61	0,69	0,96	0,6863

	Provincias	Índice de Desarrollo Económico	Índice de Ingresos (salarios)	Índice de Consumo	Índice de Salud	Índice de Educación	Índice de Servicios Básicos	Índice de Medio Ambiente	Índice de participación en elecciones	IDHP 2007
1	Ciudad de la Habana	0,81	1	1	0,96	1	0,82	0,7	0,96	0,9063
2	Ciego de Ávila	0,56	0,95	0,87	0,97	0,72	0,95	0,47	0,97	0,8075
3	Matanzas	0,57	0,83	0,77	0,97	0,79	0,9	0,64	0,96	0,8038
4	Cienfuegos	0,73	0,84	0,64	0,97	0,73	0,95	0,43	0,98	0,7838
5	Sancti Spíritus	0,49	0,89	0,77	0,99	0,7	0,91	0,51	0,97	0,7788
6	Holguín	0,56	0,8	0,6	0,99	0,74	0,74	0,81	0,97	0,7763
6	Villa Clara	0,46	0,74	0,86	0,99	0,76	0,83	0,59	0,98	0,7763
8	Camagüey	0,49	0,87	0,78	0,98	0,74	0,76	0,58	0,97	0,7713
9	Pinar del Río	0,43	0,73	0,53	0,97	0,7	0,84	0,77	0,98	0,7438
10	Guantánamo	0,49	0,63	0,59	0,98	0,78	0,67	0,78	0,98	0,7375
11	Granma	0,48	0,76	0,55	0,98	0,73	0,71	0,65	0,99	0,7313
12	Santiago de Cuba	0,47	0,72	0,48	0,97	0,82	0,6	0,77	0,95	0,7225
13	Las Tunas	0,45	0,72	0,63	0,99	0,7	0,77	0,54	0,97	0,7213
14	La Habana	0,45	0,77	0,54	0,96	0,71	0,88	0,31	1	0,7025

Notas:

- La ubicación de las provincias está en correspondencia con los valores del IDHP (integrado), que aparece en la última columna.
- IDHP muy alto: valores iguales o superiores a 0.80; IDHP alto: entre 0.75 y 0.79.; IDHP medio: entre 0.65 y 0.74; IDHP bajo: hasta 0.64.

Fuente: CIEM-PNUD (2021), Anexo 15.

ANEXO 2. Índice de Desarrollo Humano Municipal (IDHM). Cuba. 2016

No.	Municipios	Índice de dimensión social	Índice de dimensión económica	Índice de dimensión ambiental	Índice de dimensión Política	IDH Municipal Integrado
1	Sagua la Grande	0,65	0,49	0,69	0,87	0,6750
2	Plaza de la Revolución	0,83	0,56	0,35	0,86	0,6500
3	Ciénaga de Zapata	0,52	0,58	0,51	0,93	0,6350
4	Morón	0,67	0,57	0,28	0,9	0,6050
5	Pinar del Río	0,72	0,54	0,23	0,89	0,5950
6	Sancti Spíritus	0,73	0,57	0,17	0,9	0,5925
7	Santa Clara	0,71	0,58	0,18	0,88	0,5875
8	Segundo Frente	0,62	0,42	0,31	1	0,5875
9	Viñales	0,6	0,36	0,39	0,98	0,5825
10	Mariel	0,54	0,61	0,22	0,96	0,5825
11	Antilla	0,62	0,49	0,27	0,93	0,5775
12	Moa	0,48	0,52	0,42	0,89	0,5775
13	Matanzas	0,65	0,65	0,16	0,84	0,5750
14	San Antonio del Sur	0,55	0,42	0,34	0,97	0,5700
15	Holguín	0,55	0,5	0,38	0,84	0,5675
16	Imías	0,55	0,4	0,35	0,97	0,5675
17	Santiago de Cuba	0,61	0,46	0,31	0,88	0,5650
18	La Sierpe	0,61	0,65	0,06	0,94	0,5650
19	Guane	0,58	0,36	0,34	0,96	0,5600
20	Sandino	0,62	0,34	0,36	0,92	0,5600
21	Minas de Matahambre	0,6	0,34	0,36	0,93	0,5575
22	Baracoa	0,55	0,4	0,37	0,91	0,5575
23	Los Palacios	0,69	0,47	0,13	0,93	0,5550
24	San Cristóbal	0,55	0,52	0,18	0,94	0,5475
25	Fomento	0,72	0,41	0,12	0,94	0,5475
26	Cárdenas	0,61	0,54	0,2	0,83	0,5450
27	Guamá	0,59	0,32	0,32	0,95	0,5450

28	Caimanera	0,5	0,38	0,35	0,95	0,5450
29	Boyeros	0,6	0,52	0,22	0,83	0,5425
30	La Palma	0,64	0,32	0,25	0,95	0,5400
31	Martí	0,67	0,39	0,15	0,95	0,5400
32	Caibarién	0,73	0,53	0,05	0,85	0,5400
33	Mayarí	0,56	0,45	0,26	0,89	0,5400
34	Playa	0,69	0,58	0,03	0,85	0,5375
35	Cabaiguán	0,74	0,44	0,03	0,94	0,5375
36	Nuevitas	0,57	0,41	0,25	0,91	0,5350
37	Jagüey Grande	0,61	0,54	0,12	0,87	0,5350
38	Habana Vieja	0,72	0,58	0,09	0,75	0,5350
39	San Juan y Martínez	0,6	0,39	0,21	0,93	0,5325
40	Corralillo	0,66	0,47	0,07	0,93	0,5325
41	Camagüey	0,68	0,47	0,15	0,83	0,5325
42	Mantua	0,6	0,33	0,27	0,92	0,5300
43	Encrucijada	0,68	0,42	0,09	0,93	0,5300
44	Manicaragua	0,59	0,53	0,07	0,93	0,5300
45	Esmeralda	0,59	0,36	0,23	0,94	0,5300
46	Yateras	0,46	0,35	0,35	0,96	0,5300
47	Artemisa	0,66	0,46	0,08	0,91	0,5275
48	Cienfuegos	0,56	0,5	0,19	0,86	0,5275
49	Ciego de Ávila	0,61	0,58	0,1	0,81	0,5250
50	Cumanayagua	0,64	0,33	0,21	0,91	0,5225
51	Yaguajay	0,71	0,36	0,11	0,91	0,5225
52	Niquero	0,63	0,27	0,27	0,92	0,5225
53	Maisí	0,53	0,38	0,18	1	0,5225
54	Buey Arriba	0,58	0,29	0,28	0,92	0,5175
55	Arroyo Naranjo	0,57	0,44	0,18	0,87	0,5150
56	Abreus	0,64	0,34	0,09	0,98	0,5125
57	Tercer Frente	0,67	0,35	0,09	0,94	0,5125
58	Limonar	0,55	0,42	0,1	0,97	0,5100
59	Quemado de	0,65	0,38	0,04	0,96	0,5075

	Güines					
60	Niceto Pérez	0,52	0,39	0,14	0,98	0,5075
61	Gibara	0,59	0,31	0,24	0,89	0,5075
62	Consolación del Sur	0,62	0,37	0,06	0,97	0,5050
63	Bahía Honda	0,54	0,35	0,19	0,93	0,5025
64	Santo Domingo	0,68	0,39	0,03	0,91	0,5025
65	Guisa	0,58	0,27	0,25	0,91	0,5025
66	Trinidad	0,63	0,29	0,17	0,92	0,5025
67	Nueva Paz	0,62	0,28	0,18	0,92	0,5000
68	Güines	0,68	0,33	0,06	0,93	0,5000
69	Remedios	0,65	0,35	0,08	0,92	0,5000
70	Frank País	0,6	0,24	0,23	0,93	0,5000
71	Bayamo	0,55	0,47	0,08	0,9	0,5000
72	Pilón	0,62	0,24	0,23	0,91	0,5000
73	Güira de Melena	0,57	0,4	0,09	0,93	0,4975
74	Taguasco	0,66	0,37	0,03	0,93	0,4975
75	Puerto Padre	0,59	0,34	0,13	0,93	0,4975
76	Melena del Sur	0,67	0,29	0,07	0,96	0,4975
77	Unión de Reyes	0,66	0,24	0,15	0,94	0,4975
78	Chambas	0,6	0,38	0,06	0,95	0,4975
79	Habana del Este	0,58	0,4	0,17	0,84	0,4975
80	Santa Cruz del Norte	0,58	0,31	0,13	0,96	0,4950
81	Sagua de Tánamo	0,53	0,28	0,25	0,92	0,4950
82	Manuel Tames	0,49	0,34	0,23	0,91	0,4925
83	Candelaria	0,56	0,28	0,19	0,93	0,4900
84	Calimete	0,56	0,38	0,08	0,94	0,4900
85	Placetas	0,66	0,38	0,03	0,89	0,4900
86	Cotorro	0,6	0,43	0,07	0,85	0,4875
87	Bartolomé Masó	0,57	0,26	0,21	0,91	0,4875
88	Florencia	0,62	0,3	0,08	0,95	0,4875
89	San Luis (Pinar del	0,54	0,34	0,11	0,95	0,4850

	Río)					
90	Camajuaní	0,65	0,3	0,06	0,93	0,4850
91	Jovellanos	0,58	0,39	0,08	0,89	0,4850
92	Vertientes	0,56	0,42	0,09	0,87	0,4850
93	Baraguá	0,6	0,37	0,03	0,93	0,4825
94	Las Tunas	0,53	0,47	0,06	0,87	0,4825
95	Cerro	0,52	0,57	0,05	0,79	0,4825
96	Ranchuelo	0,63	0,32	0,02	0,96	0,4825
97	Contramaestre	0,59	0,34	0,06	0,94	0,4825
98	Regla	0,49	0,53	0,03	0,87	0,4800
99	San José de las Lajas	0,52	0,38	0,09	0,93	0,4800
100	Sierra de Cubitas	0,5	0,26	0,25	0,91	0,4800
101	Santa Cruz del Sur	0,57	0,33	0,1	0,92	0,4800
102	Cauto Cristo	0,57	0,34	0,07	0,94	0,4800
103	Jiguaní	0,62	0,31	0,07	0,92	0,4800
104	Palma Soriano	0,58	0,33	0,11	0,9	0,4800
105	Guanabacoa	0,49	0,51	0,12	0,79	0,4775
106	Manzanillo	0,58	0,39	0,05	0,89	0,4775
107	Jaruco	0,61	0,29	0,05	0,96	0,4775
108	Madrugá	0,6	0,23	0,13	0,95	0,4775
109	Jesús Menéndez	0,54	0,31	0,12	0,93	0,4750
110	Guáimaro	0,61	0,37	0	0,92	0,4750
111	Bauta	0,59	0,41	0,02	0,87	0,4725
112	Marianao	0,51	0,52	0,05	0,81	0,4725
113	Cifuentes	0,63	0,31	0,03	0,92	0,4725
114	Minas	0,53	0,28	0,15	0,93	0,4725
115	Rafael Freyre	0,59	0,23	0,16	0,91	0,4725
116	Mella	0,56	0,29	0,11	0,93	0,4725
117	San Luis (Santiago de Cuba)	0,6	0,3	0,08	0,91	0,4725
118	Río Cauto	0,56	0,31	0,09	0,92	0,4700
119	Batabanó	0,54	0,22	0,17	0,95	0,4700
120	Aguada de	0,58	0,33	0,07	0,9	0,4700

	Pasajeros					
121	Carlos Manuel de Céspedes	0,61	0,33	0,03	0,91	0,4700
122	Manatí	0,54	0,31	0,15	0,88	0,4700
123	Campechuela	0,63	0,21	0,13	0,91	0,4700
124	Media Luna	0,6	0,26	0,1	0,92	0,4700
125	La Lisa	0,51	0,49	0,03	0,84	0,4675
126	Bejucal	0,47	0,43	0,07	0,9	0,4675
127	San Nicolás	0,66	0,2	0,08	0,93	0,4675
128	Majagua	0,58	0,33	0,04	0,92	0,4675
129	El Salvador	0,54	0,3	0,16	0,87	0,4675
130	Los Arabos	0,57	0,31	0,05	0,94	0,4675
131	Jatibonico	0,63	0,26	0,05	0,92	0,4650
132	Bolivia	0,53	0,21	0,17	0,95	0,4650
133	Colón	0,64	0,33	0,01	0,87	0,4625
134	Songo La Maya	0,56	0,32	0,05	0,91	0,4600
135	San Miguel del Padrón	0,54	0,42	0,08	0,8	0,4600
136	Diez de Octubre	0,56	0,45	0,02	0,81	0,4600
137	Primero de Enero	0,54	0,38	0,02	0,9	0,4600
138	Palmira	0,61	0,31	0,02	0,9	0,4600
139	San Antonio de los Baños	0,55	0,37	0,02	0,89	0,4575
140	Sibanicú	0,58	0,32	0,02	0,91	0,4575
141	Yara	0,6	0,23	0,04	0,96	0,4575
142	Colombia	0,55	0,29	0,05	0,93	0,4550
143	Banes	0,54	0,26	0,15	0,87	0,4550
144	Venezuela	0,57	0,24	0,14	0,87	0,4550
145	Florida	0,58	0,25	0,03	0,96	0,4550
146	Cacocum	0,54	0,3	0,03	0,93	0,4500
147	Caimito	0,54	0,35	0,04	0,87	0,4500
148	Perico	0,55	0,35	0,01	0,89	0,4500
149	Majibacoa	0,54	0,23	0,05	0,98	0,4500
150	Báguanos	0,52	0,22	0,14	0,92	0,4500

151	Guanajay	0,64	0,24	0,01	0,9	0,4475
152	Lajas	0,61	0,23	0,02	0,93	0,4475
153	Guantánamo	0,48	0,36	0,09	0,86	0,4475
154	Najasa	0,47	0,32	0,08	0,91	0,4450
155	Pedro Betancourt	0,59	0,3	0,02	0,86	0,4425
156	Rodas	0,62	0,25	0,02	0,88	0,4425
157	Amancio Rodríguez	0,51	0,27	0,09	0,9	0,4425
158	Calixto García	0,58	0,24	0,05	0,9	0,4425
159	Jobabo	0,54	0,26	0,07	0,89	0,4400
160	Cruces	0,6	0,27	0,01	0,88	0,4400
161	Ciro Redondo	0,57	0,23	0,04	0,92	0,4400
162	Centro Habana	0,5	0,51	0	0,72	0,4325
163	Jimaguayú	0,49	0,3	0,02	0,92	0,4325
164	Cueto	0,54	0,27	0,02	0,89	0,4300
165	Alquízar	0,49	0,22	0,04	0,97	0,4300
166	Quivicán	0,57	0,21	0,04	0,9	0,4300
167	Urbano Noris	0,52	0,25	0,05	0,88	0,4250
	Isla de la Juventud	0,52	0,47	0,41	0,93	0,58

Notas:

- La ubicación de los municipios está en correspondencia con los valores del IDHM (integrado), que aparece en la última columna.
- **IDHM muy alto:** Valores iguales o superiores a 0.55; **IDHM alto:** entre 0.50 a 0.54; **IDHM medio:** entre 0.45 a 0.49; **IDHM bajo:** hasta 0.44

Fuente: CIEM-PNUD (2021), Anexo 21.

Referencias

CIEM-PNUD (2021). Cuarto Informe Nacional de Desarrollo Humano Cuba 2019: “Ascenso a la raíz. La perspectiva del desarrollo humano local en Cuba”, La Habana, junio 2021.

11

Mensajes claves del Sexto Informe de Evaluación del IPCC acerca las bases físicas del cambio climático

Dr. Ramón Pichs Madruga
Director del CIEM

INTRODUCCIÓN

El Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático (IPCC) fue creado en 1988 a instancias de la Organización Meteorológica Mundial (OMM) y el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). La actividad de este panel descansa en tres Grupos de Trabajo (GT): GT1, dedicado a la evaluación de las bases físicas del cambio climático; GT2 sobre adaptación; y GT3 sobre mitigación. También cuenta con un Grupo Especial sobre Inventarios de emisiones de gases de efecto invernadero.

Desde su creación, el IPCC ha organizado su trabajo en ciclos de unos 5 o 6 años, donde se evalúa la bibliografía especializada que se genera en el mundo sobre temas afines y se producen informes científicos de relevancia, como referencia para las negociaciones políticas multilaterales y para la toma de decisiones por diversos actores. El IPCC no hace recomendaciones de política, pero pone a disposición de los gobiernos y otros actores una información sistematizada e integrada que resulta de utilidad como insumo para la toma de decisiones mejor informadas. Uno de los desafíos del IPCC es la generación de resultados científicos rigurosos y relevantes, que al propio tiempo sean balanceados en cuanto a las perspectivas de las distintas regiones y grupos de países, tanto desarrollados como en desarrollo.

Desde 2015 el IPCC ha estado inmerso en su Sexto Ciclo de evaluación. Durante este período fueron aprobados tres Informes Especiales: *Calentamiento global de 1,5°C* (2018), *Cambio Climático y Tierras* (2019); y *Océanos y criosfera en un clima cambiante* (2019). Desde inicios de 2020 los trabajos del IPCC se han visto afectados por la expansión de la pandemia de la Covid-19 a escala global, lo que obligó a postergar actividades y a depender casi exclusivamente de los eventos virtuales.

El pasado 6 de agosto de 2021 quedó aprobado por los gobiernos representados en el IPCC el *Resumen para Responsables de Políticas* de la contribución del Grupo de Trabajo I (GT1) al *Sexto Informe de Evaluación* de esa institución de Naciones Unidas. Ese día también se

adoptó el documento íntegro del aporte de ese GT que consta de 12 capítulos y un Atlas interactivo.

En los trabajos de este Grupo participaron 234 autores de 65 países; y fueron evaluadas 14,000 publicaciones científicas. La sesión de aprobación se extendió del 26 de julio al 6 de agosto, con un formato virtual.

Estructura por capítulos de la contribución del GT1 al Sexto Informe del IPCC

Capítulo 1: Contexto, métodos

Capítulo 2: Estado cambiante del sistema climático

Capítulo 3: Influencia humana en el sistema climático

Capítulo 4: Clima global futuro: proyecciones basadas en escenarios e información a corto plazo

Capítulo 5: Ciclos y retroalimentaciones globales del carbono y otros biogeoquímicos

Capítulo 6: Forzadores climáticos de corta duración

Capítulo 7: El presupuesto energético de la Tierra, la retroalimentación climática y la sensibilidad climática

Capítulo 8: Cambios en el ciclo del agua

Capítulo 9: Cambio del nivel del mar, la criosfera y el océano

Capítulo 10: Vinculación del cambio climático global con el regional

Capítulo 11: Fenómenos meteorológicos y climáticos extremos en un clima cambiante

Capítulo 12: Información sobre el cambio climático para el impacto regional y para la evaluación de riesgos

Atlas

Durante la preparación de esta evaluación se recibieron más de 78,000 comentarios de expertos y de gobiernos que se tuvieron en cuenta en la elaboración del producto final. A continuación se reproducen los mensajes claves¹ de la contribución del GT1 al Sexto Informe del IPCC.

MENSAJES CLAVES EN CUANTO A LAS BASES FÍSICAS DEL CAMBIO CLIMÁTICO

A. El estado actual del clima

A.1. Es inequívoco que la influencia humana ha calentado la atmósfera, el océano y la tierra. Se han producido cambios rápidos y generalizados en la atmósfera, el océano, la criosfera² y la biosfera.

¹ Traducción no oficial al español, realizada por el autor de esta reseña, a partir de los mensajes claves del *Resumen para Responsables de Políticas* de la contribución del GT1 al Sexto Informe del IPCC. Las notas al pie no aparecen en el documento original; son aclaraciones del autor de esta reseña a partir de definiciones utilizadas por el IPCC.

² *Criosfera*: Se refiere a los componentes del sistema terrestre en (y debajo de) la superficie terrestre y oceánica que están congelados, incluyendo mantos de nieve, glaciares, capas de hielo, plataformas de hielo, icebergs, hielo marino, hielo de lago, hielo de río, permafrost y tierra congelada estacionalmente.

A.2. La escala de los cambios recientes en todo el sistema climático en su conjunto y el estado actual de muchos aspectos del sistema climático no tienen precedentes durante muchos siglos o miles de años.

A.3. El cambio climático inducido por el hombre ya está afectando a muchos fenómenos meteorológicos y climáticos extremos en todas las regiones del mundo. La evidencia de cambios observados en extremos como olas de calor, fuertes precipitaciones, sequías y ciclones tropicales y, en particular, su atribución a la influencia humana, se ha reforzado desde el Quinto Informe de Evaluación³.

A.4. Un mejor conocimiento de los procesos climáticos, la evidencia paleoclimática⁴ y la respuesta del sistema climático al aumento del forzamiento radiativo⁵ proporciona una mejor estimación de la sensibilidad climática de equilibrio⁶ de 3°C con un rango más estrecho en comparación con el Quinto Informe de Evaluación.

B. Posibles futuros climáticos

B.1. La temperatura de la superficie global seguirá aumentando hasta al menos mediados de siglo en todos los escenarios de emisiones considerados. El calentamiento global de 1,5°C y 2°C se rebasará durante el siglo XXI a menos que se produzcan reducciones significativas en las emisiones de CO₂ y de otros gases de efecto invernadero en las próximas décadas.

B.2. Muchos cambios en el sistema climático se amplifican en relación directa con el aumento del calentamiento global. Incluyen aumentos en la frecuencia e intensidad de los extremos cálidos, olas de calor marinas y fuertes precipitaciones, sequías agrícolas y ecológicas en algunas regiones, proporción de ciclones tropicales intensos, así como reducciones en el hielo marino del Ártico, la capa de nieve y el permafrost⁷.

³ La contribución del GT1 al *Quinto Informe de Evaluación del IPCC* fue aprobada en 2013.

⁴ *Paleoclima*: Clima durante los períodos anteriores al desarrollo de los instrumentos de medición, incluido el tiempo histórico y geológico, para el cual solo se dispone de registros climáticos indirectos.

⁵ *Forzamiento radiativo*: Es el cambio en el flujo radiativo neto (expresado en W/m²) debido a un cambio en un impulsor externo del cambio climático, como un cambio en la concentración de dióxido de carbono (CO₂), la concentración de aerosoles volcánicos o en la actividad solar.

⁶ *Sensibilidad climática de equilibrio*: Se define como el promedio mundial del calentamiento superficial en condiciones de equilibrio que resulta de una duplicación de la concentración de CO₂ con relación al período preindustrial.

⁷ *Permafrost*: Suelo o roca, incluido hielo y material orgánico, que permanece a 0°C o menos durante al menos dos años consecutivos. El permafrost se define por la temperatura, no por el contenido de hielo, y en algunos casos puede estar libre de hielo.

B.3. Se proyecta que el calentamiento global continuo intensificará aún más el ciclo global del agua, incluida su variabilidad, las precipitaciones monzónicas globales y la severidad de los eventos húmedos y secos.

B.4. En escenarios con emisiones crecientes de CO₂, se prevé que los sumideros oceánicos y terrestres de carbono sean menos efectivos para frenar la acumulación de CO₂ en la atmósfera.

B.5. Muchos cambios debidos a las emisiones de gases de efecto invernadero pasadas y futuras son irreversibles durante siglos o milenios, especialmente los cambios en el océano, las capas de hielo y el nivel global del mar.

C. Información climática para la evaluación de riesgos y la adaptación regional

C.1. Los impulsores naturales y la variabilidad interna modularán los cambios causados por el hombre, especialmente a escalas regionales y en el corto plazo, con poco efecto sobre el calentamiento global centenario. Es importante tener en cuenta estas modulaciones al planificar la gama completa de posibles cambios.

C.2. Con un mayor calentamiento global, se prevé que cada región experimente cada vez más cambios simultáneos y múltiples en los impulsores del impacto climático. Los cambios en varios impulsores del impacto climático serían más generalizados a 2°C en comparación con el calentamiento global de 1,5°C e incluso más generalizados y/o pronunciados para niveles de calentamiento más altos.

C.3. Los resultados de baja probabilidad, como el colapso de la capa de hielo, cambios abruptos en la circulación oceánica, algunos eventos extremos compuestos y un calentamiento sustancialmente mayor que el rango estimado como *muy probable* de calentamiento futuro no pueden descartarse y son parte de la evaluación de riesgos.

D. Limitación del cambio climático futuro

D.1. Desde la perspectiva de las ciencias físicas, limitar el calentamiento global inducido por el hombre a un nivel específico requiere limitar las emisiones acumuladas de CO₂, alcanzando al menos cero emisiones netas de CO₂, junto con fuertes reducciones en otras emisiones de gases de efecto invernadero. Las reducciones fuertes, rápidas y sostenidas de las emisiones de metano (CH₄) también limitarían el efecto de calentamiento resultante de la disminución de la contaminación por aerosoles y mejorarían la calidad del aire.

D.2. Los escenarios con emisiones de GEI bajas o muy bajas conducen en años a efectos discernibles sobre las concentraciones de gases de efecto invernadero y aerosoles, y la calidad del aire, en relación con los escenarios de emisiones de GEI altas y muy altas. Bajo estos escenarios

contrastantes, las diferencias discernibles en las tendencias de la temperatura de la superficie global comenzarían a emerger de la variabilidad natural dentro de unos 20 años, y durante períodos de tiempo más largos para muchos otros impulsores del impacto climático (nivel de confianza alto).

PRÓXIMOS PASOS EN EL SEXTO CICLO DEL IPCC

Con la aprobación de la contribución del GT1 al Sexto Informe del IPCC, se inicia la presentación por partes de la evaluación principal y más integradora de este ciclo de trabajo, que tendrá continuidad con los aportes de los otros GT. Según las previsiones actuales, el GT2 (sobre adaptación) presentará sus resultados en febrero de 2022 y el GT3 (mitigación) en marzo de 2022. El Sexto Ciclo del IPCC cerrará con la aprobación del Informe de Síntesis, que integra resultados de los tres GT y se presentará en septiembre del próximo año.

Referencias

IPCC (2021). *Cambio climático 2021: la base de la ciencia física*. Contribución del Grupo de Trabajo I al Sexto Informe de Evaluación del Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático (IPCC), agosto de 2021