

**DEMOCRACIA, ECONOMÍA,  
MIGRACIONES Y SALUD EN LA  
INTEGRACIÓN DEL SIGLO XXI**

---

**¿CÓMO CITAR ESTE LIBRO? / HOW TO CITE THIS BOOK?**

Álvarez, M. V. y Saldaña Ortega, V. (Eds.). (2023). *Democracia, economía, migraciones y salud en la integración del siglo XXI* (vol. 14). Ediciones Universidad Cooperativa de Colombia y Editorial de la Universidad de Alcalá. <https://doi.org/10.16925/9789587604580>

---

# DEMOCRACIA, ECONOMÍA, MIGRACIONES Y SALUD EN LA INTEGRACIÓN DEL SIGLO XXI

María Victoria Álvarez  
Virginia Saldaña Ortega

Editoras



EDITORIAL  
UNIVERSIDAD DE ALCALÁ



EDICIONES



UNIVERSIDAD  
COOPERATIVA  
DE COLOMBIA

Instituciones colaboradoras



La Fundación EU-LAC es financiada por sus Miembros y, en particular, para esta iniciativa, por la Unión Europea y la República Federal de Alemania



### Democracia, economía, migraciones y salud en la integración del siglo XXI

© Ediciones Universidad Cooperativa de Colombia, Bogotá, diciembre del 2023  
 © Editorial de la Universidad de Alcalá, Madrid, España, diciembre de 2023  
 © Alan Fairlie, Silvia Simonit, Ana Marleny Bustamante, Claudia Sacristán Rodríguez, Leiza Brumat, Luisa Feline Freier, Daniela del Pilar Zavando Cerda, Catherine Ortiz Morales, Mercedes Guinea Llorente

ISBN (impreso): 978-958-760-456-6 (Colombia) / 978-84-19745-34-7 (España)

ISBN (PDF): 978-958-760-457-3 (Colombia) / 978-84-10432-03-1 (España)

ISBN (EPUB): 978-958-760-458-0

DOI: <https://doi.org/10.16925/9789587604580>

### Colectión Gridale

#### Proceso de arbitraje doble ciego

Recepción: julio de 2023

Evaluación de contenidos: septiembre de 2023

Corrección de autores: septiembre de 2023

Aprobación: septiembre de 2023

#### Fondo Editorial

DIRECTOR NACIONAL EDITORIAL

Julían Pacheco Martínez

ESPECIALISTA EN GESTIÓN EDITORIAL

Daniel Urquijo Molina

ESPECIALISTA EN PRODUCCIÓN EDITORIAL (LIBROS)

Camilo Moncada Morales

ESPECIALISTA EN PRODUCCIÓN EDITORIAL (REVISTAS)

Andrés Felipe Andrade Cañón

ANALISTA EDITORIAL

Claudia Carolina Caicedo Baquero

#### Proceso editorial

CORRECCIÓN DE ESTILO

LECTURA DE PRUEBAS

Juan David Ardila

DIAGRAMACIÓN

Diego Abello Rico

DISEÑO DE PORTADA

Boing Marketing

IMPRESIÓN

Solana e Hijos Artes Gráficas S.A.U.

Impreso en Madrid (España). Depósito legal: M-7189-2024

#### Nota legal

Todos los derechos reservados. Ninguna porción de este libro podrá ser reproducida, almacenada en algún sistema de recuperación o transmitida en cualquier forma o por cualquier medio –mecánicos, fotocopias, grabación y otro–, excepto por citas breves en revistas impresas, sin la autorización previa y por escrito del Comité Editorial Institucional de la Universidad Cooperativa de Colombia y Editorial de la Universidad de Alcalá.

#### Catalogación en la publicación – Biblioteca Nacional de Colombia

Democracia, economía, migraciones y salud en la integración del siglo XXI / editoras, María Victoria Álvarez y Virginia Saldaña Ortega ; autores, Alan Fairlie [y otros ocho]. -- Bogotá : Ediciones Universidad Cooperativa de Colombia ; Madrid, España : Editorial de la Universidad de Alcalá, 2023.

páginas. -- (Colección Gridale ; tomo 14)

Incluye datos curriculares de los autores y editores -- Incluye referencias bibliográficas al final de cada capítulo.

ISBN 978-958-760-456-6 (impreso) - 978-958-760-457-3 (pdf) - 978-958-760-458-0 (epub)

1. Integración latinoamericana - Investigaciones - Siglo XXI 2. Política de migración - Europa - Siglo XXI 3. Democracia - Europa - Siglo XXI 4. Seguridad social - Europa - América Latina - Siglo XXI 5. Europa - Integración económica - América Latina - Siglo XXI 6. América Latina - Emigración e inmigración - Siglo XXI I. Álvarez, María Victoria, editora II. Saldaña Ortega, Virginia, editora III. Fairlie, Alan, autor IV. Simonit, Silvia, autora V. Bustamante, Ana Marleny, autora VI. Sacristán Rodríguez, Claudia Patricia, autora VII. Brumat, Leiza, autora VIII. Feline Freier, Luisa, autora IX. Zavando Cerda, Daniela del Pilar, autora X. Ortiz Morales, Catherine, autora XI. Guinea Llorente, Mercedes, autora

## Contenido

Prólogo.....	7
Introducción .....	11
CAPÍTULO 1. Respuestas de política económica a la pandemia e integración regional y lecciones de la Conferencia Europea.....	17
<i>Alan Fairlie</i>	
CAPÍTULO 2. La Unión Europea y América Latina y el Caribe: red de vínculos con potencialidad para la integración latinoamericana.....	43
<i>Silvia Simonit</i>	
CAPÍTULO 3. La política migratoria en la Conferencia sobre el Futuro de Europa: reflexiones y lecciones para el Mercosur y la Comunidad Andina .....	73
<i>Ana Marleny Bustamante</i> <i>Claudia P. Sacristán-Rodríguez</i>	

CAPÍTULO 4. Gobernanza de las migraciones y regionalismo formal e informal en Sudamérica .....	105
<i>Leiza Brumat</i>	
<i>Luisa Feline Freier</i>	
CAPÍTULO 5. Los instrumentos internacionales de coordinación de los sistemas de seguridad social en la Unión Europea y América Latina.....	139
<i>Daniela del Pilar Zavando Cerda</i>	
CAPÍTULO 6. La Unión Europea hacia la construcción y consolidación como potencia normativa democrática .....	163
<i>Catherine Ortiz-Morales</i>	
CAPÍTULO 7. Aportaciones de la Conferencia sobre el Futuro de Europa para la profundización democrática de la gobernanza europea: acercando Europa a sus ciudadanos.....	197
<i>Mercedes Guinea Llorente</i>	
Epílogo .....	233
Sobre los autores .....	235
Resúmenes/Abstracts .....	241

## Prólogo

La presente publicación ofrece una continuidad a las reflexiones iniciadas durante el simposio “Europa- América Latina: resultados de la conferencia sobre el futuro de Europa y acciones de relanzamiento de la integración latinoamericana”, que tuvo lugar en la Universidad de Alcalá de Henares, España, los días 13 y 14 de octubre del 2022. Este evento fue organizado con el objetivo de analizar los resultados de la Conferencia sobre el Futuro de Europa, así como cotejar sus resultados con las propuestas de relanzamiento de la integración latinoamericana.

Se trata de uno de los productos de la colaboración entre la Fundación EU-LAC, el Grupo de Reflexión sobre Integración y Desarrollo en América Latina y Europa (Gridale), coordinado por el Centro de Pensamiento Global (Cepeg) de la Universidad Cooperativa de Colombia, y el Instituto Eurolatinoamericano para la Integración (IELEPI) de la Universidad de Alcalá de Henares, en el marco de la V Convocatoria Anual de Eventos Coorganizados EU-LAC sobre Temas Relevantes para la Asociación Estratégica entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe.

Los eventos coorganizados de la Fundación EU-LAC son proyectos que se han llevado anualmente de 2018, con el objetivo de generar espacios de reflexión, debate e intercambio en temas globales o sectoriales relacionados con la asociación estratégica entre la Unión Europea, América Latina y el Caribe. En estos, la Fundación se asocia con consorcios birregionales para apoyar la organización de eventos que producen información relevante a la asociación birregional.

El presente tomo titulado *Democracia, economía, migraciones y salud en la integración del siglo XXI*, editado por María Victoria Álvarez y Virginia Saldaña Ortega (así como los tomos 13 y 15 de esta colección), es una contribución oportuna y relevante para la discusión frente a los retos y las oportunidades de las relaciones birregionales. Por un lado, en un contexto de desafíos globales múltiples, caracterizados por la contracción de la economía planetaria, las expectativas de su fragmentación, los efectos sociales de la pandemia y las consecuencias políticas y económicas de la guerra en Ucrania; y por otro lado, gracias a la reactivación del diálogo al más alto nivel entre la Unión Europea, América Latina y el Caribe, el cual busca, principalmente, alternativas para abordar dichos desafíos.

Entre las temáticas abordadas en los siete capítulos que comprenden este tomo se encuentran, por ejemplo, aquellas vinculadas con la agenda social birregional, resaltando elementos como democracia y participación ciudadana, salud, seguridad y migración. También se incluyen análisis sobre políticas económicas y gobernanza multinivel, particularmente en un contexto global atravesado por los efectos perniciosos de la pandemia, el cambio climático y el conflicto en Ucrania. Un capítulo está dedicado a los esfuerzos de integración en América Latina y el Caribe como respuesta a estos desafíos, los instrumentos de los que dispone, y el papel de la Unión Europea como potencia normativa democrática a partir del trinomio gobernanza, gobernabilidad y legitimidad.

Todos estos temas se abordaron en la Conferencia sobre el Futuro de Europa, la misma que sustenta las reflexiones del Simposio organizado en Alcalá. Estas temáticas constituyen además elementos neurálgicos que vertebrarán la agenda birregional de la presente década, la cual buscará atender los desafíos que las sociedades enfrentan a ambos lados del Atlántico y, a su vez, posicionar a ambos bloques como actores relevantes en el escenario global.

En esa lógica, instituciones como el Grupo de Reflexión sobre Integración y Desarrollo en América Latina y Europa (Gridale) y el Instituto Eurolatinoamericano para la Integración (IELEPI) tienen una función fundamental en continuar generando puentes y articulando visiones para generar insumos relevantes que favorezcan el diseño de estrategias conjuntas para

atender dichos desafíos y el aprovechamiento de las áreas de oportunidad para la colaboración entre actores de ambas regiones.

Los análisis desarrollados en la presente publicación se alinean con el mandato de la Fundación EU-LAC de fortalecer y promover la asociación estratégica birregional, mejorando su visibilidad y fomentando la participación en los procesos comunes de la sociedad civil de ambas regiones bajo la perspectiva enunciada en su misión de promover el desarrollo de una visión global conjunta y dinámica, de estrategias compartidas, así como de difundir conocimiento para mejorar el entendimiento mutuo.

Fundación EU-LAC



## Introducción

El presente libro es el resultado de la presentación y discusión de diferentes ponencias en el simposio “Europa-América Latina: Resultados de la Conferencia sobre el Futuro de Europa y Acciones Relanzamiento de la Integración Latinoamericana”, realizado en la Universidad de Alcalá de Henares, España, los días 13 y 14 de octubre del 2022, coorganizado por el Grupo de Reflexión sobre Integración y Desarrollo en América Latina y Europa (Gridale), coordinado por el Centro de Pensamiento Global (Cepeg) de la Universidad Cooperativa de Colombia, y el Instituto Eurolatinoamericano para la Integración (IELEPI), con sede en la Universidad de Alcalá de Henares, y la Fundación EU-LAC.

El objetivo del simposio fue analizar los resultados de la Conferencia sobre el Futuro de Europa en cuanto a la profundización de la integración europea, así como cotejar estos resultados con las propuestas de relanzamiento de la integración latinoamericana. Recordemos que la Conferencia sobre el Futuro de Europa —efectuada entre abril del 2021 y mayo del 2022— implicaba escuchar a los ciudadanos y a la sociedad civil respecto a las mejoras que tanto las políticas como las instituciones europeas —y, en su caso, que el propio modelo de la UE— debían tener en cuenta con el objeto de adecuarse a las demandas de estos actores.

Este libro abarca, por tanto, una serie de investigaciones cuyas conclusiones fueron impulsadas por la reflexión en torno a los resultados de la Conferencia sobre el Futuro de Europa y su proyección hacia el regionalismo en América Latina y el Caribe. Es interesante que en todos los capítulos

los autores refieren a la integración latinoamericana y a la europea, aunque esas referencias varíen en cantidad y profundidad. En particular, el tomo 14 de la colección Gridale condensa ponencias sobre políticas económicas, políticas sociales, salud y migraciones, y, finalmente, sobre la participación ciudadana y la gobernanza multinivel.

Para esto se analiza la necesidad de un modelo de desarrollo sostenible para los países latinoamericanos, en cuya implementación la Unión Europea (UE) puede promover acciones y sinergias, la migración venezolana y las respuestas que esta ha generado en los países de la región, de las cuales pueden desprenderse lecciones para la gestión migratoria en la UE, y el impacto que las propuestas de la Conferencia para el Futuro de Europa tendrían en las economías y sociedades de la región. Asimismo, la presente obra viene a analizar los instrumentos internacionales de coordinación de los sistemas de seguridad social en la UE y América Latina, la construcción y consolidación de la UE como potencia normativa democrática y las aportaciones realizadas por la Conferencia para la profundización democrática de la gobernanza europea y la manera en que esta acerca Europa a sus ciudadanos.

Vemos, de esta manera, cómo la democracia se constituye en un eje vertebrador del libro. Democracia e integración regional son dos conceptos fundamentales en la política y la gobernanza tanto en una orilla del Atlántico como en la otra. De manera fundamental, el regionalismo es impulsado con la intención de promover la prosperidad, la democracia y la paz a través de la cooperación y el diálogo.

Sin embargo, la relación entre integración regional y democracia es mucho más compleja en la realidad. En el caso de la UE, la integración implica una cesión parcial de la soberanía nacional a instituciones supranacionales. Esto puede plantear desafíos, ya que algunos Gobiernos argumentan que estas instituciones no son tan responsables ni transparentes como los gobiernos nacionales, lo que socava la rendición de cuentas democrática. En América Latina, el propio sistema de gobernanza regional puede verse afectado por tensiones internas en torno al régimen democrático. En algunos casos, ciertas prácticas poco respetuosas de los principios democráticos pueden terminar por debilitar las iniciativas regionales.

Estas son solo algunas de las cuestiones que muestran que lograr una integración regional exitosa y democrática a la vez requiere un equilibrio delicado. En este marco, y tal como lo demuestran los capítulos de esta obra colectiva, es esencial que las instituciones supranacionales sean transparentes y responsables, y que los Estados miembro mantengan y fortalezcan sus sistemas democráticos internos respondiendo en forma eficaz y adecuada a desafíos en dimensiones tan esenciales como la salud, la migración o la economía. Además, la participación ciudadana y el compromiso con los valores democráticos deben ser fomentados en todo momento.

En el capítulo 1, “Respuestas de política económica a la pandemia e integración regional y lecciones de la Conferencia Europea”, Alan Fairlie sostiene que la pandemia de COVID-19 y, más recientemente, la guerra entre Rusia y Ucrania, han permitido visualizar las problemáticas y falencias del modelo económico-social productivo de la mayoría de los países de América Latina. Por esto, plantea la necesidad de implementar un modelo de desarrollo sostenible. Esto implica transformaciones que permitan aumentar la productividad, la generación de mayor valor agregado y la diversificación productiva, además de que enfrenten el cambio climático y promuevan el crecimiento verde, la transformación digital y el desarrollo inclusivo. Afortunadamente, según este autor, existen coincidencias básicas en las agendas de América Latina y la UE, que promoverían la búsqueda de convergencias y acciones al interior de los organismos de integración y entre ellos, con quienes se puede ejecutar una asociación estratégica.

Por su parte, el capítulo 2, “La Unión Europea y América Latina y el Caribe: red de vínculos con potencialidad para la integración latinoamericana”, por Silvia Simonit, analiza los resultados y las perspectivas de la Conferencia sobre el Futuro de Europa y su impacto y proyección e identifica la potencialidad de la evolución de vínculos entre la UE y América Latina para el relanzamiento de la concepción integracionista latinoamericana. La autora sostiene que existen vinculaciones entre ambas regiones que constituyen un punto de partida para la expansión hacia otros vínculos construyendo puentes comerciales, de inversión, de conectividad, digitales, culturales, para ensayar nuevas maneras de recorrer una senda de desarrollo en múltiples dimensiones.

En el tercer capítulo, “La política migratoria en la Conferencia sobre el Futuro de Europa: reflexiones y lecciones para el Mercosur y la CAN”, Ana Marleny Bustamante y Claudia Sacristán Rodríguez buscan identificar y reflexionar sobre los principales hitos de la política migratoria de la UE desde sus inicios hasta la Conferencia sobre el Futuro de Europa y, asimismo, explorar las vinculaciones de las acciones propuestas allí en otros acuerdos de integración regional en Sudamérica, como Comunidad Andina y Mercosur. La Conferencia sobre el Futuro de Europa ha sido un mecanismo para fortalecer y reactivar a la Unión tras las últimas crisis, especialmente la migratoria. Esta conferencia deja lecciones para otros acuerdos de integración en otras regiones del mundo, y estimula la revisión a la luz de los desafíos propios de los acuerdos de integración subregionales, como en el caso de Comunidad Andina y Mercosur. En definitiva, los desafíos son comunes, pero las visiones para superarlos difieren de un lado y del otro del Atlántico.

También en el ámbito de las cuestiones migratorias, el capítulo 4, “Gobernanza de las migraciones y regionalismo formal e informal en Sudamérica”, de Leiza Brumat y Luisa Feline Freier, indaga acerca de la existencia de un régimen dual (un régimen *de iure*, legal y *de facto*), para la protección de las personas migrantes y refugiadas en Sudamérica. Según las autoras, el régimen para la movilidad humana creado en esa región representa un caso interesante de funcionamiento de ciertos mecanismos de protección *de facto* que pueden ampliar el acceso a derechos de las personas migrantes. En comparación al caso europeo, el régimen sudamericano no crea “fronteras externas”, por lo cual no hay necesidad de reforzarlas. Este es un punto de contraste con el Pacto para la Migración y el Asilo de la UE. Al poner de relieve los desafíos y las formas de implementación de las políticas migratorias regionales, este análisis pretende ofrecer lecciones aprendidas que puedan contribuir a debates más amplios sobre la gobernanza de la movilidad internacional y el regionalismo latinoamericano, los cuales pueden ser extendidos más allá de Sudamérica.

Otra de las cuestiones analizadas en la presente obra colectiva, a cargo de Daniela del Pilar Zavando Cerda, se encuentra basada en el estudio de aquellos instrumentos de corte internacional encargados de la coordinación de los sistemas de seguridad social en el seno de los dos proyectos de

integración que fundamentan nuestro estudio, a saber, UE y América Latina. En este orden de ideas, el quinto capítulo analiza los instrumentos internacionales sobre coordinación de los sistemas de seguridad social de la UE y América Latina, con el objetivo de proponer lineamientos en políticas sociales y fomentar una mayor cooperación e integración entre los Estados para la protección de los derechos sociales de las personas migrantes y sus familias.

El sexto capítulo, titulado “La Unión Europea hacia la construcción y consolidación como potencia normativa democrática”, aborda la consolidación de la UE como una potencia normativa. Se trata de un capítulo escrito por Catherine Ortiz-Morales, quien analiza cómo el proceso y el modelo político de la integración europea trascienden la razón de ser algo más que un mercado único, lo que requiere la construcción y consolidación como un actor regional cohesionado basadas en el Estado de derecho, la democracia y la solidaridad. En la Conferencia sobre el Futuro de Europa se plantearon diferentes recomendaciones para implementar y fortalecer la democracia como valor común, interés vital y bien público regional. El capítulo busca abordar las recomendaciones planteadas con el propósito de su consolidación como potencia normativa democrática a partir del trinomio gobernanza, gobernabilidad y legitimidad regional.

Precisamente, al hilo de estas cuestiones en el ámbito de la sociedad y la democracia, Mercedes Guinea Llorente analiza en el séptimo capítulo las aportaciones de la Conferencia sobre el Futuro de Europa para la profundización democrática de la gobernanza europea y la manera en que se puede acercar Europa a sus ciudadanos. De acuerdo con las apreciaciones realizadas por esta autora, la democratización de la UE es una tarea de vital importancia en el curso actual del proyecto de integración.

En conclusión, ponemos en manos de los lectores un libro que busca incentivar la discusión acerca del regionalismo tanto en América Latina como en la UE, a partir de un marco de reflexión que asuma algunos de los temas más fundamentales de estos procesos, algunas veces descuidados u olvidados, pero que adquieren más relevancia que nunca en contextos regionales e internacionales convulsionados y desafiantes.

Precisamente, por tales motivaciones, entendemos fundamental el elemento conclusivo que gira en torno al presente proyecto de investigación

desde una perspectiva multidisciplinar y abordando la materia desde diferentes enfoques o perspectivas. La reciente Conferencia sobre el Futuro de Europa ha permitido llevar a cabo un ejercicio de reflexión por parte de la doctrina académica que, indudablemente, se refleja en la presente obra de manera significativa.

María Victoria Álvarez  
Virginia Saldaña Ortega  
Editoras

# Respuestas de política económica a la pandemia e integración regional y lecciones de la Conferencia Europea

Alan Fairlie

---

## ¿CÓMO CITAR ESTE CAPÍTULO? / HOW TO CITE THIS CHAPTER?

Fairlie, A. (2023). Respuestas de política económica a la pandemia e integración regional y lecciones de la Conferencia Europea. En M. V. Álvarez y V. Saldaña Ortega (Eds.), *Democracia, economía, migraciones y salud en la integración del siglo XXI* (vol. 14, pp. 17-42). Ediciones Universidad Cooperativa de Colombia y Editorial de la Universidad de Alcalá. <https://doi.org/10.16925/9789587604580>

---

## Introducción

La pandemia afectó severamente a las economías andinas. Cada país respondió de acuerdo con sus posibilidades con políticas fiscales y monetarias expansivas para atender las demandas del sector salud, evitar la ruptura de la cadena de pagos e implementar políticas sociales para los sectores más vulnerables, como podemos observar en la tabla 1 (Cepal, 2022).

**Tabla 1. Número de medidas económicas frente a la pandemia, en los países latinoamericanos**

Medidas frente a la pandemia: Acciones por país-Economía	Bolivia	Colombia	Chile	Ecuador	Perú
Política Fiscal	15	17	10	4	10
Política Monetaria	1	12	5	-	4
Política Empresarial	7	39	21	3	19
Restricción de la actividad económica (incluidas tiendas y centros comerciales)	1	7	7	1	4
Control de precios y cantidades	1	2	3	2	-
Estímulo económico (incluye el valor agregado de las medidas fiscales y por separado de las garantías de crédito)	-	4	14	2	-
Regulación del mercado de higiene personal y productos de limpieza	-	5	-	1	1
Alivio de la deuda y suspensión de pagos de crédito (individuos, microempresarios)	3	1	-	1	-
<b>Otros</b>	<b>1</b>	<b>-</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>

**Nota:** elaboración propia con base en Cepal (2022).

El nuevo contexto generado por el conflicto en Ucrania ha golpeado severamente la región y plantea desafíos adicionales a la política económica de nuestros países para enfrentar las presiones inflacionarias, desequilibrios fiscales y externos, así como un nuevo ciclo de endeudamiento (Cepal, 2022).

Surge en un contexto de alta incertidumbre global, asociada a diversos factores:

- ♦ Presiones inflacionarias y dificultad para mantener el estímulo fiscal.
- ♦ Tensiones comerciales y riesgos en el sector inmobiliario de China.
- ♦ Disrupciones en las cadenas de suministro y alza de fletes.
- ♦ Eventos extremos debido al cambio climático.

En general, estos desafíos se relacionan con los temas financieros, comerciales y de precios, como podemos visualizar en la figura 1.

La guerra de Ucrania ha contribuido al aumento en los precios de productos básicos, pero los mercados de materias primas llevan una década o más de turbulencias. Según UNCTAD (2022), no se ha prestado suficiente atención al papel de los especuladores y a los frenesíes de las apuestas desencadenados por su excesiva influencia en los contratos de futuros, los *swaps* de materias primas y los fondos negociados en bolsa.

**Figura 1. Impacto de la guerra Rusia-Ucrania en las economías de América Latina y el Caribe**



**Nota:** elaboración propia.

Frente a los dos *shocks* externos negativos, nuestros países han respondido individualmente, a diferencia de Europa, que utilizó los instrumentos que le brinda su proceso de integración (Cavalló *et al.*, 2022).

Los países de la región reaccionaron cada cual como pudo al inicio (salvo excepciones como el Mercado Común Centroamericano, MCCA) y se dieron coordinaciones y acciones conjuntas en un segundo momento. Pero las políticas desde la CAN y la Alianza del Pacífico no solo han tratado de enfrentar

en el corto plazo la emergencia sanitaria, también se plantean agendas de mediano y largo plazo.

A las políticas de facilitación de comercio, comercio electrónico, digitalización de trámites y armonización de certificados aduaneros y normas técnicas, se han sumado otras que tienen implicancias mayores (como la Carta Ambiental Andina), políticas para responder a los efectos del cambio climático, el fomento de cadenas regionales de valor en sectores específicos, la diversificación productiva, las industrias culturales y políticas para promover la transformación digital (tablas 2 y 3).

**Tabla 2. Decisiones aprobadas en la Comunidad Andina, como respuesta a la pandemia**

EJE	MEDIDAS
	<b>Decisión 855</b> (mayo, 2020) y Decisión 869 (diciembre, 2020): Vigencia de los certificados de Idoneidad, los Permisos de Prestación de Servicios y sus respectivos Anexos, de los Certificados de Habilitación y de la Libreta de Tripulante
	<b>Decisión 856:</b> Condiciones para la emisión y recepción de certificados de origen digital
	<b>Decisión 857:</b> Modificatoria de las Decisiones 516 y 833 sobre la Armonización de Legislaciones en materia de Productos Cosméticos
Facilitación del comercio intracomunitario	<b>Decisión 866</b> (mayo 2020), Decisión 867 (septiembre, 2020) Decisión 868 (septiembre, 2020), <b>Decisión 870</b> (diciembre 2020), Decisión 871 (febrero, 2021) Decisión 872 (febrero, 2021) y <b>Decisión 873</b> (febrero, 2021) establecen disposiciones que permiten simplificar los trámites para comercializar productos de higiene doméstica, absorbentes de higiene personal y cosméticos en la región y hacia el mundo y promueven además la digitalización de trámites.
	Documentos soporte para el Tránsito Aduanero Comunitario entre las aduanas de pasos de frontera, sobre medidas de prevención sanitaria para las operaciones de tránsito aduanero.
CTI	Agenda digital andina: transformación digital, conectividad, innovación y tecnologías de la información

EJE	MEDIDAS
Franja de precios	28 resoluciones que establecen el Sistema Andino de Franjas de Precios, realizando los registros correspondientes en la Lista Andina Satelital, entre otros temas y ha emitido dos dictámenes sobre reclamos interpuestos.
Sector agropecuario	Protocolo de bioseguridad para proteger al sector agropecuario; "Directrices generales de bioseguridad para la prevención del riesgo de contagio de la Covid-19 en el medio rural".
Pymes	Apoyo a las pymes andinas y promoción del e-commerce y IX Encuentro Empresarial Andino, macro-rueda de negocios virtual, programa de capacitación "Pymes Exportadoras frente a la Covid -19" <b>Decisión 882:</b> Modificación de la Decisión 749 "Creación del Observatorio Andino de la Transformación Empresarial de la MIPYME en la región"
Asistencia humanitaria	<b>Decisión 860:</b> que establece la "Guía para la Coordinación de la Asistencia Humanitaria de los Países Miembros de la Comunidad Andina"

**Fuente:** Elaboración propia en base a la normativa y novedades del sitio oficial de la CAN

Así, la emergencia sanitaria obligó a respuestas inmediatas, aunque varias de ellas han dado la posibilidad de potenciar el desarrollo de metas más ambiciosas. Se necesita una redefinición de la inserción de nuestros países en la economía mundial, la cual enfrente el cambio climático y promueva el crecimiento verde, la transformación digital y el desarrollo sostenible (Fairlie, 2022).

**Tabla 3. Plan de trabajo de la Alianza del Pacífico frente a la COVID-19**

Eje	Líneas de acción
Facilitación del comercio	Se acordó aceptar copias de los certificados de origen no digitales para acogerse al tratamiento arancelario preferencial
Servicios	Diseño de proyecto para identificación de barreras al comercio de servicios, con énfasis en el comercio electrónico

Eje	Líneas de acción
Comercio electrónico	Se acordó priorizar y acelerar la implementación del plan piloto del reconocimiento de la firma electrónica avanzada transfronteriza
Encadenamiento a productivos	Elaboración de lista consolidada de productos priorizados: identifica 58 productos, insumos y productos terminados, para promover encadenamientos productivos e identificar proveedores
Educación	Fortalecimiento de las competencias digitales de los docentes y directivos docentes de la Educación Básica
CTI	Lanzamiento de Reto COVID-19 para innovadores, emprendedores e investigadores provenientes de los 4 países, son ocho proyectos ganadores que están recibiendo apoyo económico y técnico. Conferencias y rueda de negocios.
Sector Agropecuario	Protocolo de bioseguridad para proteger al sector agropecuario
Pymes	Desarrollo de proyectos para promover el fortalecimiento de las habilidades digitales de las pymes, como desarrollar la digitalización e incorporarlas al mundo del comercio electrónico. Elaboración de propuesta de Hija de Ruta para la Creación del Talento Digital
Turismo	“Plan de reactivación del turismo post pandemia covid-19”, que incluye diversas acciones con el apoyo del Fondo de Cooperación de la Alianza del Pacífico, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Unión Europea.
Cooperación	Fondo de Cooperación: 4 proyectos para la reactivación de la región frente al impacto de la pandemia. Ejes: capacitación laboral, formación de docentes, desarrollo social y promoción turística.

**Nota:** elaboración propia con base en Alianza del Pacífico (2020).

Problemáticas como el descontento social por la corrupción y falta de transparencia fiscal, así como por el incremento de la desigualdad socioeconómica, demandan acciones no solo de corto plazo, sino, especialmente, de mediano y largo plazo. Esta es una oportunidad para que la región evalúe el desempeño de sus procesos de integración regional y pueda establecer una visión conjunta con miras a responder a las diferentes necesidades de los países. Esto es imprescindible, dados los problemas estructurales de la región, que quedaron nuevamente en evidencia con la pandemia y los *shocks* externos.

## Límites estructurales de la región

Varios países de la región lograron una estabilidad macroeconómica y un crecimiento asociado al “superciclo de las materias primas”, pero aún en esos años no se pudo aumentar sostenidamente la productividad de sus economías. Persisten brechas económicas y sociales que mantienen a grandes sectores de la población con muchas carencias en el acceso y la calidad de servicios básicos, y niveles de pobreza que los colocan en una situación bastante precaria.

La caída dramática del PIB, la pérdida de millones de empleos y el incremento de la pobreza y la informalidad a raíz de la crisis por la pandemia de la COVID-19 han mostrado, una vez más, la fragilidad y limitaciones de nuestras economías primario-exportadoras. Por un lado, la evolución negativa de los términos de intercambio debido a la volatilidad de los precios de las materias primas (especialmente, de los minerales) llevó a menores niveles de inversión en sectores extractivos. Por otro lado, la escasa incorporación de nuevas tecnologías y procesos más eficientes han ocasionado el deterioro de la productividad total de factores (sobre todo, en las empresas de menor tamaño).

Otro factor relacionado es el bajo nivel de complejidad de la matriz productiva. En el *ranking* de la región, vemos que Perú está bastante rezagado, junto con los otros países andinos como Ecuador y Bolivia. En cambio, Colombia está bien posicionado y ha mejorado su calificación desde 1995 (Atlas de Complejidad Económica, 2022).

Considerando la clasificación de la CAF, Cepal y OCDE, nos encontramos en la “trampa de la productividad”, debido a que existe una alta concentración de nuestras exportaciones en sectores primarios, extractivos y de bajos niveles de sofisticación, lo cual origina una estructura exportadora que no genera encadenamientos con el resto de la economía doméstica (2019). Por lo tanto, la competitividad se ve limitada a causa de los bajos niveles de desarrollo y adopción de tecnología. Entonces, es fundamental promover la producción de bienes y servicios más sofisticados e intensivos en tecnología, y con mayor valor agregado.

En suma, la escasa diversificación económica y la baja productividad estarían limitando en gran medida el grado de competitividad de la economía regional. El Foro Económico Mundial publica reportes anuales con un índice que mide los distintos parámetros relacionados a la competitividad y productividad y toman en cuenta el entorno económico, el capital humano, los mercados y el ecosistema de innovación. Allí, los países andinos muestran *déficits* significativos.

Los bajos niveles de productividad han ocasionado que el crecimiento de la economía resulte ineficiente para reducir la pobreza sostenidamente y acortar las brechas de desigualdad. La Cepal (2021a) estima que el impacto de la pandemia habría dejado en el 2020 al 7,3% de la población en situación de pobreza extrema y al 26% en pobreza (retornando a esa situación, a una población vulnerable que había aumentado sus ingresos durante el “superciclo” de las materias primas).

Por tanto, incrementar la productividad en nuestros países requiere de una mayor inversión en áreas clave como capital humano, innovación, investigación y desarrollo, lo que a su vez permitirá avanzar hacia una diversificación productiva y un desarrollo sostenible. Para esto, se requiere de una gobernanza e institucionalidad en el sistema de ciencia y tecnología que se base en principios sólidos con metas y una visión clara, en donde las funciones de cada una de las instituciones relativas al sector estén bien definidas y, además, que cuenten con mecanismos de coordinación sectorial e intersectorial, los cuales propicien una adecuada gestión del entorno innovador y tecnológico del país. Es importante recalcar que todo esfuerzo por consolidar un ecosistema con estas características es inútil si nos mantenemos bajo el actual modelo económico. En consecuencia, se requiere implementar reformas de fondo que tengan como eje incorporar en las estructuras productivas actividades con mayor valor agregado (Fairlie y Portocarrero, 2019).

Aunque se tuvo una recuperación del nivel de actividad en la región y un repunte de los precios de las materias primas, las presiones inflacionarias y los nuevos ciclos de endeudamiento plantean renovados desafíos a los países. Se recuperó también el comercio intrarregional (BID-Intal, 2022), pero nos afectó otro *shock* externo como el del conflicto en Ucrania y los aumentos en precios de la energía, fertilizantes y alimentos. Este impacta de manera

diferenciada a la región, según su inserción en el mercado internacional (Cepal, 2022).

En el corto plazo, se complica la reactivación de nuestras economías con ese entorno internacional adverso, donde el FMI advierte sobre la estanflación en países desarrollados y la dificultad de las políticas para enfrentarla. El alza de las tasas de interés internacional, el menor ritmo de crecimiento de los países desarrollados y, nuevamente, una tendencia a disminuir precios de las materias primas afectarán a la recuperación de las economías de la región que muestran, además, salidas de capitales (Bese Goksu *et al.*, 2022).

Se deberían dar mecanismos de cooperación entre nuestros países para responder a esta difícil situación internacional, pero también estrategias y políticas que busquen una salida diferente en el mediano y largo plazo.

Tenemos una crisis de paradigmas. Las estrategias de desarrollo proteccionistas, de liberalización y apertura no han logrado resolver nuestros problemas estructurales.

Se han lanzado propuestas alternativas que buscan sustituir al denominado Consenso de Washington, como el reporte de expertos al G7, el Consenso de Cornwall, que plantea la necesidad de impulsar nuevos ejes de desarrollo y enfrentar la crisis climática y la desigualdad de otra manera (The Cornwall Consensus, 2021). Igualmente, planteamientos de Cepal y otros organismos multilaterales (BID, Banco Mundial, CAF, OECD, UNCTAD) que, con sus diferentes matices, señalan que no se pueden repetir las mismas políticas, sino que hay que introducir reformas y cambios.

En ese sentido, resulta indispensable transitar hacia un nuevo modelo de desarrollo transformador y sostenible compatible con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030, pues tal como lo destaca la Cepal, “los ODS son un marco ordenador que refleja el consenso amplio de los gobiernos y la sociedad civil en torno a un desarrollo sostenible con la igualdad en el centro y a la reducción de los conflictos” (Cepal, 2021).

La pandemia ha visibilizado las vulnerabilidades del actual modelo de desarrollo, así como la necesidad de promover mayores canales de cooperación internacional para enfrentar los efectos de la crisis que estamos viviendo a nivel mundial.

## Algunos lineamientos de propuesta

Promover un modelo de desarrollo sostenible e inclusivo implica transformaciones que permitan aumentar la productividad, la generación de mayor valor agregado y diversificación productiva, y una nueva inserción internacional. Además, debe fortalecer las capacidades productivas locales con mayor innovación y adopción de nuevas tecnologías, donde la educación superior de calidad juega un rol fundamental como fuente generadora de conocimientos, debido a que esta no solo permite desarrollar capacidades y adquirir conocimientos, sino que constituye el principal medio para disminuir las brechas de desigualdad existentes, al romper los círculos de pobreza y mejorar las condiciones de vida de las poblaciones más vulnerables.

La educación está estrechamente ligada al crecimiento económico, es decir, un mayor acceso a una educación de calidad puede asegurar mejores niveles de productividad y empleos de calidad, lo que significa lograr que las personas tengan más ingresos y, por tanto, un crecimiento sostenido en el largo plazo (Fairlie y Portocarrero, 2019). En esa línea, se requiere avanzar en la transformación digital, en un nuevo régimen de bienestar y protección social, para que nuestra población acceda a trabajos dignos y no sufra pobreza o exclusión. Para financiar la estrategia, se necesita un pacto fiscal en donde prime la capacidad contributiva de las personas y el fortalecimiento de una fiscalidad redistributiva.

La diversificación productiva es uno de los principales mecanismos para aumentar la productividad y alcanzar el desarrollo. Para esto, se plantean diferentes ejes que buscan diversificar la estructura productiva, pero de manera sostenible: la “economía verde” y la “economía azul” (o biocomercio azul), en donde se encuentre un equilibrio entre el aprovechamiento de los recursos y la conservación de estos (UNCTAD, 2021).

De acuerdo con la Cepal, para alcanzar las metas establecidas en materia de desarrollo sostenible, es necesario priorizar la constatación de infraestructura resiliente, generar una matriz energética sostenible y economías sin carbono. De esta manera, la acción climática debe centrarse en sectores estratégicos como energías renovables, soluciones basadas en la naturaleza, ciudades sostenibles e infraestructura básica. Por consiguiente, propone

como camino para el cumplimiento de la Agenda 2030 dar un “gran impulso ambiental”, el cual consiste en poner en marcha un conjunto de inversiones que promuevan la innovación para el cuidado del medioambiente, la generación de empleo formal, el aumento de la productividad y la creación de capacidades. Asimismo, desarrollar infraestructura que genere cambios en la matriz energética y en los patrones de movilidad, así como fomentar procesos productivos menos intensivos en materiales y energías e impulsar la economía circular. Con esto, las distintas propuestas “verdes” cobran mayor relevancia como instrumentos para lograr los compromisos y las acciones determinadas por los países (Cepal, 2019b).

Estas iniciativas buscan transitar hacia una economía con bajas emisiones de carbono y el uso eficiente de los recursos, además de ser socialmente inclusiva. Uno de los principales instrumentos de estos modelos son las inversiones verdes, destinadas a la reducción de los gases de efecto invernadero, la generación de empleo en sectores claves, el aumento de los ingresos, el aprovechamiento eficiente de los recursos naturales, las infraestructuras sostenibles, las industrias sostenibles, la eficiencia energética, entre otros.

Los sectores estratégicos para el enverdecimiento son agricultura, energía, infraestructura, pesca, turismo, silvicultura, agua, construcción, industria y transporte (Fairlie, 2013; MINAN, 2011; OECD, 2011; PNUMA, 2012). Por ello se debe promover un crecimiento equilibrado en el territorio, con medidas que permitan fortalecer y posicionar nuestra agricultura, en especial, la agricultura familiar, proveyéndole no solo de recursos, sino también de acompañamiento y asesoría técnica en aras de propiciar el desarrollo de las zonas rurales y el de nuestros pequeños productores, así como el establecimiento de medidas de protección a la producción nacional.

La economía azul consiste en promover la conservación y el uso sostenible de los recursos marinos, de modo que se impulse simultáneamente el crecimiento económico y la creación de empleos (World Bank y United Nations Department of Economic and Social Affairs, 2017). Esto se complementa con la economía verde al impulsar una alternativa para el desarrollo económico tanto sostenible como rentable. Las actividades que tiene potencial para desarrollar la economía azul son principalmente pesca, energías

renovables, turismo, acuicultura, biotecnología, tal como el desarrollo de productos para el consumo y uso en otros sectores.

Además, será positivo impulsar la “economía naranja” (o industrias culturales) que tiene un enorme potencial en la reactivación económica y en el futuro. Esta se define como el

conjunto de actividades que de manera encadenada permiten que las ideas se transformen en bienes y servicios culturales, cuyo valor está determinado por su contenido de propiedad intelectual. El universo naranja está compuesto por: i) la economía cultural y las industrias creativas, en cuya intersección se encuentran las industrias culturales convencionales; y ii) las áreas de soporte para la creatividad. (Banco Interamericano de Desarrollo *et al.*, 2013)

En este sentido, esta nueva forma de entender la economía articula tanto lo económico como lo social, lo artístico y lo cultural. Actualmente, es otro eje de crecimiento y desarrollo de bienes y servicios en el ámbito mundial, dado que se estima que las industrias creativas y culturales contribuyen alrededor del 6% del PIB mundial (Luzardo y Oliva, 2018).

Uno de los problemas que enfrenta el desarrollo de la economía naranja en nuestros países es el de financiamiento.

El apoyo financiero es uno de los pilares para fomentar el crecimiento y la innovación en este tipo de economía. Es común que los emprendimientos fracasen en los primeros años de vida, y la falta de acceso a financiamiento es una de las principales causas. (ICP, 2019)

Esta problemática debe ser atendida por el sector público, con el fin de establecer mecanismos especiales para financiar propuestas innovadoras y que estas no queden limitadas por no tener los recursos necesarios para solventarlas.

Es indispensable una nueva internacionalización de nuestra economía, a través de herramientas como la facilitación del comercio, la promoción de la exportación de servicios (especialmente, servicios basados en

conocimiento), así como el fortalecimiento de las cadenas productivas que permitan impulsar una nueva geografía económica. Se necesitan nuevos mecanismos de internacionalización de las pymes, dado el peso que tienen en nuestro tejido empresarial y su contribución en la generación de empleo, buscando para ello proveerles de herramientas que les posibiliten ser más sofisticadas y dinámicas. Se requiere avanzar hacia una mayor integración productiva, comercial y tecnológica, además de la convergencia de algunos bloques de integración regional.

Para facilitar el comercio, se debe crear un marco institucional que permita generar coordinaciones entre diferentes actores de los Gobiernos, instituciones y sectores. Además, es esencial incluir medidas que permitan la reducción de los costos asociados al comercio, por lo que se sugiere invertir en infraestructura comercial y logística para reducir las brechas existentes.

Con respecto a la exportación de los servicios, para aprovechar los beneficios que ofrece una mayor exportación de estos, se deben fortalecer las relaciones comerciales bilaterales que los países puedan establecer, así como coordinaciones para fomentar la creación de un mercado competitivo. Además, con el reemplazo reciente del comercio de servicios tradicionales a los servicios basados en conocimientos, es fundamental financiar y brindar asistencia técnica a aquellas empresas de servicios que hacen uso intensivo de las tecnologías de la información o requieren de capital humano calificado. Con esto, se estimulará la capacidad productiva y permitirá una mayor integración a otros mercados (Banco Interamericano de Desarrollo, 2018).

Para avanzar en la diversificación productiva, es central promover nuestra inserción en cadenas regionales de valor. Por lo tanto, es necesario establecer una plataforma para promover cadenas productivas y de valor con mayor contenido tecnológico y un mercado regional más integrado. Para esto, es fundamental que el desarrollo y la promoción de cadenas regionales parta del impulso a la conformación de polos productivos subnacionales y sistemas integrados de producción. Por consiguiente, es elemental diseñar y ejecutar políticas de desarrollo productivo, suscitando el arraigo territorial de las empresas y las inversiones para el afianzamiento de sistemas y redes de suministro especializados. También se deben impulsar políticas comerciales