

Rupturas y oportunidades

Propuestas para que América Latina
y el Caribe **prosperare**
en la **nueva era geopolítica**

Comisión de la CEPAL sobre Geopolítica, Globalización
y Desarrollo para América Latina y el Caribe



NACIONES UNIDAS

CEPAL

Rupturas y oportunidades

Propuestas para que América Latina
y el Caribe **prosperare**
en la **nueva era geopolítica**

Comisión de la CEPAL sobre Geopolítica, Globalización
y Desarrollo para América Latina y el Caribe



NACIONES UNIDAS

CEPAL



Este documento recoge las deliberaciones, análisis, propuestas y recomendaciones de la Comisión de la CEPAL sobre Geopolítica, Globalización y Desarrollo para América Latina y el Caribe, convocada por José Manuel Salazar-Xirinachs, Secretario Ejecutivo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Para apoyar la labor de dicha Comisión y la preparación de este informe, el Secretario Ejecutivo de la CEPAL conformó una Secretaría Técnica bajo su coordinación y la de Raquel Chanto, Jefa de Gabinete Interina de la Oficina de la Secretaría Ejecutiva, con el acompañamiento y asesoría de Luis F. Yáñez, Secretario de la Comisión.

La Secretaría Técnica estuvo integrada por Andrés Boeninger, Sebastián Herreros, Sergio Rivero y Cecilia Vera, Oficiales de Asuntos Económicos de la Oficina de la Secretaría Ejecutiva de la CEPAL. Carlos Ominami y Daniel Zovatto, Consultores, brindaron asesoría externa al Secretario Ejecutivo y a la Secretaría Técnica a lo largo del proceso. Las divisiones sustantivas de la CEPAL elaboraron insumos para este documento.

Las Naciones Unidas y los países que representan no son responsables por el contenido de vínculos a sitios web externos incluidos en esta publicación.

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

Los límites y los nombres que figuran en los mapas de esta publicación no implican su apoyo o aceptación oficial por las Naciones Unidas.

Publicación de las Naciones Unidas
LC/PUB.2026/10
Distribución: G
Copyright © Naciones Unidas, 2026
Todos los derechos reservados
Impreso en Naciones Unidas, Santiago
S.2600175[S]

Esta publicación debe citarse como: Comisión de la CEPAL sobre Geopolítica, Globalización y Desarrollo para América Latina y el Caribe. (2026). *Rupturas y oportunidades: propuestas para que América Latina y el Caribe prospere en la nueva era geopolítica* (LC/PUB.2026/10). Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Documentos y Publicaciones, publicaciones.cepal@un.org. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL de tal reproducción.

Índice

Prólogo	11
Presentación	17
Síntesis	21
Recomendaciones de la Comisión: diez propuestas	35
Capítulo I	
Un mundo en transición: rupturas y escenarios	43
Resumen del capítulo	45
Introducción	47
A. Marco analítico	48
Panorama histórico.....	48
Componentes analíticos.....	52
B. Reordenamiento mundial: de un orden mundial basado en reglas a uno basado en relaciones de poder.....	55
C. Principales rupturas en el orden mundial	57
Ruptura 1: Globalización reconfigurada: de la eficiencia económica a la seguridad	58
Ruptura 2: Erosión del multilateralismo y reconfiguración de la gobernanza global	67
Ruptura 3: De la hegemonía unipolar a la competencia multipolar.....	74
Ruptura 4: Reconfiguración del poder blando.....	85
Ruptura 5: Retroceso generalizado de la democracia y aumento de la polarización política	89
Ruptura 6: Desinformación y crisis de la verdad en la era de la IA.....	96
Ruptura 7: Retroceso en materia de derechos de la mujer, igualdad de género e inclusión	98
Ruptura 8: El fin del consenso mundial sobre el clima.....	100
D. Escenarios: ¿en qué dirección podría evolucionar el orden mundial?	103
Escenario 1: Reconfiguración multipolar estable.....	103
Escenario 2: Fragmentación geopolítica en esferas de influencia	104
Escenario 3: Desacoplamiento extremo y polarización sistémica	105
Escenario 4: Resurgimiento del multilateralismo impulsado por las potencias medianas.....	106
Observaciones finales	108
Bibliografía	110

Capítulo II

América Latina y el Caribe en un orden mundial en evolución.....	115
Resumen del capítulo	117
Introducción	119
A. América Latina y el Caribe: las trampas y brechas del desarrollo	120
Las tres trampas del desarrollo	120
Decálogo de brechas estructurales	121
Once transformaciones indispensables en el modelo de desarrollo de América Latina y el Caribe	124
B. Una región económicamente diversa y heterogénea	126
C. Activos estratégicos para la participación mundial y los logros en materia de desarrollo	133
Primera categoría de activos: dotaciones de recursos estratégicos	137
Segunda categoría de activos: capacidades productivas, humanas y financieras.....	149
Tercera categoría de activos: la región como activo	165
Cuarta categoría de activos: activos políticos	167
Quinta categoría de activos: poder blando	172
D. Limitaciones y riesgos a la hora de aprovechar las oportunidades	174
Espacio fiscal limitado	175
Rigideces regulatorias	176
Polarización política	177
Gobernanza fragmentada y bajas capacidades institucionales.....	177
Niveles reducidos de confianza y legitimidad institucional	178
Delincuencia organizada	179
Observaciones finales	180
Bibliografía	181

Capítulo III

Mobilización de activos estratégicos para el desarrollo y la proyección internacional	187
Resumen del capítulo	189
Introducción	191
A. Aprovechamiento de la dotación de recursos estratégicos para impulsar el crecimiento y el desarrollo.....	192
Alimentación y seguridad alimentaria.....	193
Biodiversidad	206
Minerales críticos.....	213
Energía.....	229

B. Movilización de los recursos productivos, humanos y financieros para acelerar la transformación productiva.....	238
Clústeres productivos de primer orden	238
Industrias creativas	241
Redes de la diáspora y vínculos financieros externos	245
Talento humano	249
C. Aprovechar la integración y la cooperación regionales.....	262
La importancia estratégica de la integración y la cooperación regionales en el contexto mundial actual	262
Hacia la revitalización de la integración regional.....	264
El “cómo”: tres criterios fundamentales	264
El “qué”: posibles áreas prioritarias.....	266
D. Aprovechar las ventajas de las revoluciones tecnológicas.....	273
La transformación digital y la IA.....	278
La automatización y el mundo del trabajo	282
La inclusión digital como un imperativo para el desarrollo	284
E. Aprovechar la transición ecológica como una fuente de resiliencia estratégica.....	287
Choques climáticos y capacidad productiva.....	291
Normas y cumplimiento	291
El multilateralismo basado en coaliciones como herramienta de influencia	292
Observaciones finales	293
Bibliografía	294
Anexo III.A1	302
Capítulo IV	
Fortalecimiento de la gobernanza y las instituciones para impulsar el desarrollo y fortalecer la proyección internacional	305
Resumen del capítulo	307
Introducción	309
Gobernanza e instituciones bajo presión.....	311
Economía política del descontento	311
Instituciones políticas, cooperación y continuidad de las políticas.....	313
Fundamentos fiscales de la gobernanza	319
Definición de las trayectorias de política	320
A. Fortalecer la capacidad del Estado para una gobernanza coherente y una implementación eficaz.....	321
Superar la compartimentación institucional mediante el fortalecimiento de la coordinación del conjunto del gobierno.....	322
Alinear las prioridades nacionales con una implementación efectiva y resultados concretos	324

Profesionalizar y movilizar a la administración pública para sostener las reformas a largo plazo.....	326
Preparar al Estado para anticiparse a los cambios y no solo para responder a las crisis	328
B. Restablecer la confianza y la legitimidad institucional	330
Recuperar la confianza mediante la mejora de los servicios y una mayor capacidad de respuesta institucional	331
Restablecer la equidad y la credibilidad mediante el fortalecimiento de los sistemas de integridad y la supervisión independiente.....	333
Fomentar una participación ciudadana significativa para reconstruir la legitimidad democrática	334
C. Construir consensos mínimos en un escenario político polarizado	336
Reducir la polarización fortaleciendo la redistribución y los bienes públicos y acelerando la creación de oportunidades de empleo de calidad	338
Dar continuidad a la cooperación regional mediante mecanismos funcionales.....	340
D. Hacer frente a la expansión de la delincuencia organizada	342
Restablecer la autoridad del Estado en las comunidades donde los delincuentes dictan las reglas en la actualidad.....	344
Reducir el reclutamiento por parte de las redes delictivas mediante la ampliación de las alternativas económicas y sociales para los jóvenes en situación de riesgo	345
Combatir las economías ilícitas y los circuitos financieros que sustentan el poder delictivo.....	347
Crear coaliciones regionales e internacionales que estén a la altura de la dimensión transnacional de la delincuencia organizada	348
Observaciones finales	350
Bibliografía	351
Capítulo V	
En busca de la capacidad de agencia regional en un orden mundial en evolución.....	355
Resumen del capítulo	357
A. Marco para reflexionar sobre las opciones estratégicas de que dispone la región.....	358
Seguridad.....	362
Economía.....	363
Valores	364
Integración de los tres ámbitos.....	365
B. Coordinación regional para aumentar la resiliencia y la influencia geopolíticas	367
Bienes públicos regionales y activos estratégicos.....	368
Océanos	369

Biodiversidad	372
Financiamiento del desarrollo y estabilidad financiera	375
Gobernanza de la inteligencia artificial (IA)	376
Cambio climático	377
Mayor integración mediante la acumulación de origen	378
Procesos y foros de gobernanza global	379
Procesos y foros de gobernanza regional	385
C. Hacia un conjunto de principios comunes para una mayor capacidad de agencia regional	388
Principio 1: Evitar alineamientos rígidos en un mundo de potencias rivales	389
Principio 2: Dar prioridad a los acuerdos viables frente a la unanimidad	389
Principio 3: Traducir los puntos en común mínimos en compromisos concretos	389
Principio 4: Dar prioridad a las funciones frente a las formas institucionales	390
Observaciones finales	391
Bibliografía	392
Anexo V.A1	395
Composición de la Comisión de la CEPAL sobre Geopolítica, Globalización y Desarrollo para América Latina y el Caribe	397
Cuadros	
Cuadro 1 Cuatro posibles escenarios para el futuro del orden mundial	25
Cuadro 2 América Latina y el Caribe: activos estratégicos para el desarrollo y la proyección internacional	27
Cuadro I.1 Transformaciones en el orden internacional, 1945-2025	49
Cuadro I.2 Participación del Grupo de los Siete (G7), el BRICS y el Sur Global en variables mundiales seleccionadas, 1990, 2000, 2010 y 2024	72
Cuadro I.3 Quince empresas principales a nivel mundial, por sector económico, país de origen y capitalización de mercado, julio de 2025	75
Cuadro I.4 País líder y riesgo de monopolio tecnológico en 64 tecnologías críticas, agosto de 2024	81
Cuadro I.5 Primeros 20 países en el Global Soft Power Index de 2025	89
Cuadro I.6 Cuatro posibles escenarios para el futuro del orden mundial	107
Cuadro II.1 América Latina y el Caribe: participación de socios comerciales seleccionados en las exportaciones totales de bienes, 2024	127
Cuadro II.2 América Latina y el Caribe: exportaciones totales de los países por sectores, 2024	130
Cuadro II.3 América Latina y el Caribe: activos estratégicos para la participación mundial y los logros en materia de desarrollo	134
Cuadro II.4 América Latina y el Caribe, sus subregiones y México: entradas de remesas, 2024	163

Cuadro II.5	América Latina y el Caribe: limitaciones a la capacidad para subsanar las brechas del desarrollo y aprovechar las oportunidades.....	175
Cuadro III.1	América Latina y el Caribe: proporción de las reservas mundiales de minerales críticos seleccionados, por país	214
Cuadro III.2	América Latina y el Caribe (28 países): índice de preparación para las tecnologías de frontera de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), 2025	275
Cuadro IV.1	Recomendaciones de política para fortalecer la gobernanza coherente y la capacidad del Estado	329
Cuadro IV.2	Recomendaciones de política para restablecer la confianza y fortalecer la legitimidad institucional y la implementación eficaz	336
Cuadro IV.3	Recomendaciones para reducir la polarización política	342
Cuadro IV.4	Recomendaciones de política para luchar contra el creciente poder de la delincuencia organizada en América Latina y el Caribe	349
Cuadro VA.1.1	América Latina y el Caribe: acuerdos de comercio preferencial con socios seleccionados, marzo de 2026.....	395

Gráficos

Gráfico I.1	Acuerdos comerciales preferenciales vigentes a nivel mundial, 1948 a julio de 2025.....	59
Gráfico I.2	Variación interanual del volumen del comercio mundial de bienes, 1990-2024	60
Gráfico I.3	Comercio total de bienes y servicios como porcentaje del PIB mundial, 1970-2023	60
Gráfico I.4	Flujo anual de inversión extranjera directa como porcentaje del PIB mundial, 1970-2023	61
Gráfico I.5	Globalización financiera: posición en pasivos financieros transfronterizos, 1980-2023	61
Gráfico I.6	Pobreza extrema y concentración mundial de la riqueza	62
Gráfico I.7	Medidas de política industrial, 2017-2025	65
Gráfico I.8	Número de sanciones impuestas a nivel mundial, por categoría, 1950-2023	66
Gráfico I.9	Clasificación de la presencia global, 1990-2025.....	77
Gráfico I.10	China y Estados Unidos: participación en el PIB, las exportaciones de bienes, el valor agregado de la industria manufacturera y las solicitudes de patentes a nivel mundial	79
Gráfico I.11	China: exportaciones e importaciones de bienes como porcentaje del PIB, 1990-2024	80
Gráfico I.12	China y Estados Unidos: interdependencia comercial, 2000-2024	83
Gráfico I.13	Nivel agregado del índice Elcano de presencia global, 1990-2024.....	86
Gráfico I.14	China y Estados Unidos: presencia blanda global, 1990-2024	87
Gráfico I.15	Países con regímenes clasificados como democracias y autocracias a nivel mundial, 1945-2024.....	91

Gráfico I.16	Países desarrollados de ingresos altos (12 países): satisfacción e insatisfacción con la democracia, 2017-2025	93
Gráfico I.17	América Latina y el Caribe (17 países): personas que están de acuerdo con la afirmación: “No me importaría que un gobierno no democrático llegara al poder si resuelve nuestros problemas”, 2002-2024	95
Gráfico I.18	América Latina y el Caribe (17 países): personas que perciben el proceso político como injusto, 2020	95
Gráfico I.19	Capacidad de procesamiento utilizada para entrenar modelos de inteligencia artificial (IA), 1950-2025	97
Gráfico II.1	América Latina y el Caribe (subregiones y países seleccionados): participación en el producto interno bruto (PIB), la población total y la superficie terrestre, 2024	126
Gráfico II.2	América Latina y el Caribe y mundo: participación de las fuentes renovables y no renovables en la generación de energía eléctrica, 2024	138
Gráfico II.3	Comparación de la demanda de electricidad de los centros de datos y vehículos eléctricos con la de los países con mayor consumo eléctrico, 2023 y 2030	140
Gráfico II.4	Balanza comercial de los productos alimentarios, por regiones del mundo, 1995-2023	141
Gráfico II.5	Regiones y países seleccionados: participación en las reservas mundiales de siete minerales críticos, 2024	143
Gráfico II.6	América Latina y el Caribe: anuncios de proyectos de inversión extranjera directa (IED) relativos a determinados minerales críticos, por país de origen y país de destino, según el valor total, 2005-2024	145
Gráfico II.7	Participación de la superficie forestal mundial, por regiones del mundo, 2020	147
Gráfico II.8	Los 13 países con mayor biodiversidad del mundo	148
Gráfico II.9	América Latina y el Caribe: inversión anual en capital de riesgo, 2012-2024	157
Gráfico II.10	América Latina (países seleccionados): cantidad de empresas emergentes (<i>start-ups</i>) que obtienen su primera ronda de capital de riesgo, 2014-2024	157
Gráfico II.11	América Latina y el Caribe: valor de las empresas unicornio, 25 de junio de 2025	158
Gráfico II.12	América Latina y el Caribe: cantidad de empresas emergentes, capital recaudado y valor del ecosistema, por sector, 2022	160
Gráfico II.13	América Latina y el Caribe: financiamiento otorgado por la banca de desarrollo subregional, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial, 1996-2024	162
Gráfico II.14	Regiones seleccionadas: muertes de combatientes y civiles en conflictos armados desde el fin de la Guerra Fría, 1989-2024	168
Gráfico III.1	Los 30 países y territorios con los mayores déficits y superávits comerciales de alimentos a nivel mundial, 2023	194
Gráfico III.2	Países seleccionados: migración neta de personas con competencias en el ámbito de la inteligencia artificial (IA) entre países, 2021-2025	247

Gráfico III.3	América Latina y el Caribe: incidencia de los desastres, por tipo, 1990-2024	288
Gráfico III.A1.1	América Latina y el Caribe (32 países): proporción del total de las exportaciones manufactureras destinadas a la propia región, 2024.....	302
Gráfico III.A1.2	América Latina y el Caribe (19 países): cantidad de productos distintos exportados a la propia región, a los Estados Unidos, a la Unión Europea y a China, 2024.....	303
Gráfico III.A1.3	América Latina y el Caribe (9 países): proporción de exportadores que exportan a la propia región, a los Estados Unidos, a la Unión Europea y a China, último año con información disponible	304
Gráfico III.A1.4	América Latina (17 países): apoyo promedio a la integración con otros países latinoamericanos, 1995-2024.....	305
Gráfico IV.1	América Latina (16 países): resultados de las elecciones presidenciales, 2003-2025.....	312
Gráfico V.1	Marco de decisiones estratégicas para la política exterior: seguridad, economía y valores.....	360

Diagramas

Diagrama II.1	Diez brechas estructurales en el modelo de desarrollo	122
Diagrama II.2	Once transformaciones indispensables en el modelo de desarrollo de América Latina y el Caribe.....	124
Diagrama II.3	Gran transformación productiva para la productividad, la inclusión y la sostenibilidad: portafolio de sectores impulsores.....	125
Diagrama II.4	Fuentes de valor de los ecosistemas ricos en biodiversidad	146
Diagrama II.5	La economía creativa o naranja	152

Mapa

Mapa III.1	Las cinco rutas del proyecto Rutas de la Integración Sudamericana.....	267
------------	--	-----

Encuentros de la Comisión de la CEPAL
sobre Geopolítica, Globalización y Desarrollo
para América Latina y el Caribe



De izquierda a derecha: Daniel Zovatto, Qian Liu, Aloizio Mercadante, José Manuel Salazar-Xirinachs, Brian Winter, Michelle Bachelet, Harsha Vardhana Singh, Leonardo Lomelí, Luis Yáñez, Raquel Chanto y Carlos Ominami en la sede de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en Santiago.



De izquierda a derecha: Raquel Chanto, Brian Winter, Qian Liu, Michelle Bachelet, José Manuel Salazar-Xirinachs, Aloizio Mercadante, Leonardo Lomelí y Harsha Vardhana Singh en la sede de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en Santiago.



De izquierda a derecha: Carlos Ominami, integrantes de la Secretaría Técnica (Luis Yáñez, Andrés Boeninger, Sergio Rivero, Cecilia Vera y Sebastián Herreros) y Daniel Zovatto en la sede de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en Santiago.



De izquierda a derecha: Harsha Vardhana Singh, Brian Winter, Lars-Hendrick Röller, Michelle Bachelet, Leonardo Lomelí, José Manuel Salazar-Xirinachs, Qian Liu y Keith Nurse en la Universidad Nacional Autónoma de México (Ciudad de México).



De izquierda a derecha: Michelle Bachelet, José Manuel Salazar-Xirinachs y Aloizio Mercadante en la sede de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en Santiago.



Michelle Bachelet y José Manuel Salazar-Xirinachs en la sede de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en Santiago.



De izquierda a derecha: Lars-Hendrick Röller, Harsha Vardhana Singh, Qian Liu, José Manuel Salazar-Xirinachs, Michelle Bachelet y Leonardo Lomelí en la Universidad Nacional Autónoma de México (Ciudad de México).



José Manuel Salazar-Xirinachs y Michelle Bachelet en la Universidad Nacional Autónoma de México (Ciudad de México).



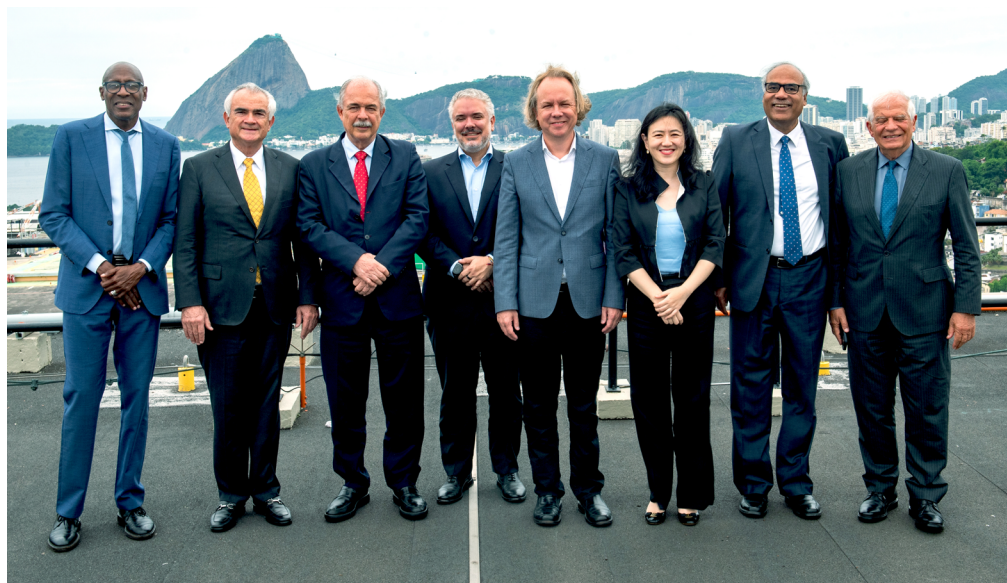
De izquierda a derecha: Keith Nurse, Harsha Vardhana Singh, Brian Winter, Aloizio Mercadante, Iván Duque, José Manuel Salazar-Xirinachs, Josep Borrell y Qian Liu en la sede del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) en Río de Janeiro (Brasil).



De izquierda a derecha: Aloizio Mercadante, Iván Duque y José Manuel Salazar-Xirinachs en la sede del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) en Río de Janeiro (Brasil).



De izquierda a derecha: Brian Winter, José Manuel Salazar-Xirinachs, Iván Duque, Aloizio Mercadante, Qian Liu, Josep Borrell, Harsha Vardhana Singh y Keith Nurse en la sede del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) en Río de Janeiro (Brasil).



De izquierda a derecha: Keith Nurse, José Manuel Salazar-Xirinachs, Aloizio Mercadante, Iván Duque, Brian Winter, Qian Liu, Harsha Vardhana Singh y Josep Borrell en Río de Janeiro (Brasil).

Prólogo

En varias lenguas y culturas existe alguna expresión equivalente a “la gota que derramó el vaso”. La historia avanza, al mismo tiempo, por acumulación y por ruptura. Hay procesos lentos, pero constantes, que poco a poco van modificando la realidad; pero también hay saltos, disrupciones y cambios de juego, incluso en las mismas áreas en que venían gestándose transformaciones graduales acumulativas.

El mundo ha venido cambiando de forma profunda a partir de una combinación de megatendencias graduales y de momentos de aceleración, como la crisis económica y financiera de 2008-2009 y el choque pandémico de 2020. La geoeconomía es una de esas áreas de transformación lenta pero constante, con un traslado del dinamismo económico del Oeste al Este y del Norte al Sur Global, al menos desde principios de este siglo. En la geopolítica también se registran cambios importantes, pero esos cambios se precipitaron y aceleraron en 2025, un año que probablemente se consigne en los libros de texto como un año de rupturas.

Ya desde la década de 2010 varios analistas advertían sobre la conformación de un mundo en el que ningún país o alianza sería capaz de ejercer un liderazgo mundial, como el de los Estados Unidos en la era de la posguerra o, aún más, en el “momento unipolar”, luego de la caída del muro de Berlín y el fin de la Guerra Fría. Desde hace varios años, la gran interrogante ha sido si esta situación conduciría al surgimiento de un nuevo orden internacional o si, por el contrario, el mundo entraría a un período de ausencia de orden, de desequilibrio, en que el futuro estaría regido por fuerzas más allá del control de cualquier actor o coalición.

Esas preguntas me acompañaron al momento de asumir mi mandato como Secretario Ejecutivo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), una institución cuyo liderazgo intelectual está asociado al análisis de los retos estructurales del desarrollo de los países de América Latina y el Caribe, siempre a partir de una atención sistemática a los vínculos entre las economías desarrolladas y las economías en desarrollo de la región, lo que hace 70 años llamábamos el centro y la periferia. Uno de mis objetivos principales al llegar a la CEPAL, en octubre de 2022, fue profundizar y refinar esa tradición cepalina de pensar el desarrollo en relación con el mundo y nuestro lugar en él.

Por este motivo, el primer capítulo del documento de posición que presentamos en el cuadragésimo período de sesiones de la CEPAL, en octubre de 2024, se tituló “Globalización redefinida”. La reflexión que hicimos en la preparación de ese documento —en particular el análisis de los enormes cambios geoeconómicos y la clara profundización de la rivalidad geopolítica, industrial y tecnológica—, se asentó en el interés de entender el nuevo contexto internacional y las implicaciones de algunos de los sucesos mundiales que estaban ocurriendo en ese momento, incluida la guerra en Ucrania, el conflicto en Oriente Medio y el proceso electoral en los Estados Unidos.

Consciente del impacto de estas tendencias y acontecimientos, empecé a concebir el proyecto que finalmente se convirtió en la Comisión de la CEPAL sobre Geopolítica, Globalización y Desarrollo para América Latina y el Caribe. La idea fue convocar y establecer una comisión independiente de muy alto nivel que nos ayudara a profundizar el análisis de ese nuevo orden (o desorden) internacional y que formulara recomendaciones a los países de América Latina y el Caribe sobre cómo navegarlo, evitando sus mayores riesgos y sacando provecho de las oportunidades.

La etapa preparatoria abarcó el segundo semestre de 2024. En ella definimos términos de referencia y, sobre esa base, contactamos al extraordinario grupo de personas que hoy integra la Comisión, cuya participación ha sido *ad honorem* y a título individual. Agradezco profundamente a cada una de esas personas por su entusiasmo y compromiso con la idea, y por su ardua labor desde principios de 2025. El trabajo de la Comisión recibió el apoyo de una Secretaría Técnica que establecí en la CEPAL y se nutrió de la producción analítica y empírica de la CEPAL, a partir de sus publicaciones, estudios y bases de datos, que son bien conocidos en la región. El fruto de ese esfuerzo conjunto es el libro que ahora el público lector tiene en sus manos.

Quiero expresar un agradecimiento muy especial a la ex-Presidenta Michelle Bachelet y al ex-Presidente Iván Duque, quienes actuaron como Copresidentes de la Comisión, aportando durante más de un año no solo su aguda perspectiva y vasta experiencia, sino también su generoso y comprometido liderazgo.

Agradezco y reconozco también de manera muy especial el apoyo y la confianza que nos brindaron António Guterres, Secretario General de las Naciones Unidas, y Amina Mohammed, Vicesecretaria General de las Naciones Unidas, para que desde la CEPAL pudiéramos llevar adelante este proyecto.

La Comisión celebró tres reuniones presenciales: en mayo de 2025, en Santiago; en octubre de 2025, en la Ciudad de México, y en febrero de 2026, en Río de Janeiro. Agradezco, además, a los Comisionados Leonardo Lomelí, Rector de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), y Aloizio Mercadante, Presidente del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social del Brasil (BNDES), por acoger las dos últimas reuniones mencionadas. Celebramos también varias reuniones y consultas virtuales para afinar el borrador del informe y ajustar su diagnóstico y recomendaciones.

Integran la Comisión un grupo diverso de personalidades de alto nivel, altamente reconocidas y respetadas, de diferentes nacionalidades y orientaciones políticas. En un contexto de profunda fragmentación y polarización en la región, el hecho de que este grupo haya llegado a un sólido acuerdo sobre las características del momento geopolítico y sobre los principales mensajes y recomendaciones del informe, tiene un gran valor y es fuente de legitimidad.

La síntesis y el resumen de las recomendaciones en diez propuestas que están al inicio de este libro ofrecen una excelente ventana al contenido del informe, pero recomiendo firmemente la lectura completa, porque es imposible transmitir en pocas páginas el valor de todos sus planteamientos.

El informe presenta un marco conceptual que identifica ocho rupturas que están transformando el orden mundial y desarrolla cuatro escenarios prospectivos para analizar sus posibles trayectorias. A partir de una taxonomía de los activos estratégicos de América Latina y el Caribe, examina las oportunidades de desarrollo e influencia internacional de la región y propone hojas de ruta para aprovecharlas, reconociendo la diversidad de países, subregiones y estructuras productivas. En el plano internacional, plantea fortalecer los márgenes de acción y la capacidad de negociación mediante un enfoque de no alineamiento activo, reafirmando la importancia del multilateralismo y de un sistema basado en reglas. Finalmente, sostiene que el éxito de cualquier estrategia de desarrollo depende de capacidades estatales sólidas, legitimidad política, buena gobernanza y respeto al estado de derecho y los derechos humanos.

En la CEPAL planeamos organizar eventos de diálogo, nacionales y regionales, para que este informe pueda ser ampliamente conocido y, sobre todo, debatido, como un servicio a los Gobiernos y sociedades de la región. Tengo la esperanza de que estas propuestas ayuden en la construcción de políticas y estrategias más efectivas y resilientes, en beneficio del desarrollo y la inserción internacional de calidad de América Latina y el Caribe.

A casi 80 años de la creación de la CEPAL, confío en que este informe sea un valioso eslabón en la larga trayectoria de nuestra institución para ayudar a los países de la región a alcanzar un desarrollo más productivo, inclusivo y sostenible, frente a los complejos escenarios mundiales de la actualidad y en las décadas por venir.

José Manuel Salazar-Xirinachs
Secretario Ejecutivo
Comisión Económica para América Latina
y el Caribe (CEPAL)

Julio de 2026

Presentación

Michelle Bachelet

Presidenta de Chile (2006-2010 y 2014-2018)

Iván Duque

Presidente de Colombia (2018-2022)

La política está lejos de ser una ciencia exacta. No da respuestas únicas. No brinda garantías. No formula predicciones infalibles, ni descubre reglas universales. En lugar de decirnos lo que va a pasar, la política existe para decidir qué vamos a hacer frente a la realidad. Es un ejercicio de voluntad, un esfuerzo de construcción paciente y decidida, que depende de la capacidad para convocar, para persuadir y para alentar a los demás. En su mejor expresión, la política es el arte de la acción colectiva, el despliegue de la capacidad de agencia y la imaginación que ha definido el curso de la humanidad.

Recordarlo es siempre necesario, pero en los tiempos que corren es imprescindible. Atravesamos un momento histórico cargado de incertidumbre, ansiedad y desconcierto. El mundo que conocíamos ha cambiado de forma dramática y, en algunos aspectos, ha dejado de ser reconocible. Esto genera confusión. Para muchos, genera también temor e inmovilismo. El problema es que la historia no espera a nadie.

La Comisión de la CEPAL sobre Geopolítica, Globalización y Desarrollo para América Latina y el Caribe nació del compromiso de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) de concebir una hoja de ruta para la región en una era de rupturas. Desde el inicio, nos motivó la búsqueda de opciones, el interés de apartarnos de los diagnósticos fatalistas que nuestra región tiende a hacer de sí misma. Por el contrario, partimos de la convicción de que América Latina y el Caribe cuenta con activos que aún no aprovecha en su máximo potencial, activos que pueden emplearse para acelerar el desarrollo económico, aunque para ello se requieren estrategias claras. Los desafíos son reales, es cierto, pero también son reales las oportunidades.

Por eso este informe va mucho más allá del análisis. En estas páginas se recogen recomendaciones concretas que pueden implementar los Gobiernos de la región, así como actores clave del sector privado, la sociedad civil, el sector académico y los organismos internacionales. No es una lista exhaustiva ni una receta mágica, pero sí un conjunto de ideas y propuestas prácticas para evitar la parálisis e iluminar caminos de progreso.

El contenido de este informe es un mensaje urgente. Parte de ese mensaje es la propia integración de la Comisión. Venimos de todas partes del mundo. Tenemos trayectorias profesionales muy distintas. Pertenecemos a tradiciones ideológicas diversas. A pesar de esa diversidad o, tal vez, gracias a ella, fuimos capaces de llegar a acuerdos en lo fundamental. En un contexto de rivalidad geopolítica y fragmentación, cuando la polarización va en aumento y se escuchan discursos extremos que ven en el otro una amenaza existencial, nuestro ejemplo demuestra que es posible dialogar empleando la razón y la buena fe, y encontrar terreno común a pesar de las diferencias.

Esa es la promesa del pluralismo: no la ausencia de conflicto, sino la posibilidad de abordarlo con respeto y con el reconocimiento de la dignidad intrínseca de los demás. Por eso, la defensa de la democracia permea este informe. Nos preocupan las amenazas

en el mundo y en nuestra región a algunas condiciones democráticas indispensables, como la independencia de poderes, el sistema de pesos y contrapesos, la libertad de prensa y la libertad de expresión. Más allá de las recomendaciones que presentamos en temas económicos —como energía, minerales críticos o sectores productivos—, queremos insistir en la importancia de proteger y fortalecer las instituciones que rigen nuestra vida en sociedad. La democracia no es, ni puede ser, un proyecto aparte de nuestro desarrollo, porque el desarrollo va de la mano de la libertad.

Como Copresidentes de la Comisión, queremos agradecer a los comisionados y las comisionadas por dedicarle tiempo *ad honorem* a este proyecto a lo largo de más de un año. Agradecemos la actitud constructiva con que brindaron sus opiniones y la generosidad con que nos enriquecieron con sus experiencias particulares. Nuestro agradecimiento también va para la CEPAL, y especialmente para su Secretario Ejecutivo, por su oportuna visión, por invitarnos a liderar este fascinante grupo y por el valioso apoyo que recibimos de la Secretaría Técnica por él conformada para este proceso.

Durante más de 78 años, la CEPAL ha caminado junto a los países de América Latina y el Caribe en la búsqueda de soluciones propias para los problemas del desarrollo de la región. En ese largo recorrido, ha formulado teorías y modelos intelectuales de gran incidencia en la región y fuera de ella. Al convocar a esta Comisión y plantearnos algunas de las preguntas más espinosas de nuestra época, la CEPAL demostró una vez más su liderazgo intelectual y su disposición para ayudarnos a entender y reaccionar estratégicamente al contexto mundial.

Muchas de las recomendaciones que proponemos en este informe son de carácter técnico y todas tienen sustento empírico. Sin embargo, detrás de cada una, y por encima de ellas, proponemos algo mucho más sencillo y mucho más poderoso: la esperanza.

Una esperanza que no es ingenua, ni inocente, que conoce la realidad y la enfrenta. Una esperanza que emana de conocer esta región, de confiar en su gente, de creer en el valor de la cooperación y en el poder de la acción colectiva.

La esperanza de saber que América Latina y el Caribe no solo puede sobrevivir, sino prosperar en los años por venir.

Michelle Bachelet

Copresidenta de la Comisión de la CEPAL sobre
Geopolítica, Globalización y Desarrollo para
América Latina y el Caribe

Iván Duque

Copresidente de la Comisión de la CEPAL sobre
Geopolítica, Globalización y Desarrollo para
América Latina y el Caribe

Síntesis

El presente informe y las recomendaciones que contiene están dirigidos principalmente a los responsables de la toma de decisiones en el ámbito gubernamental, empresarial y de la sociedad civil, que se enfrentan al reto de gestionar las profundas transformaciones que están teniendo lugar en el orden mundial. Su mensaje principal es que, si bien los países de América Latina y el Caribe no pueden controlar por completo estas transformaciones globales, cuentan con activos y opciones para afrontarlas a fin de lograr avances en materia de desarrollo y aumentar su capacidad de agencia a nivel internacional, aunque su éxito dependerá, en última instancia, de su capacidad para elaborar respuestas adecuadas y deliberadas.

Un nuevo panorama geoeconómico y geopolítico: rupturas y escenarios

El orden mundial ha experimentado importantes transformaciones en las últimas décadas. En los 35 años comprendidos entre 1990 y 2024, la participación del Grupo de los Siete (G7) en el PIB mundial (medida en términos de paridad de poder adquisitivo) descendió del 45% al 30%, mientras que la del BRICS aumentó del 23% al 42% y la del Sur Global en su conjunto se elevó del 42% al 61%. Por su parte, China aumentó su participación en el PIB mundial del 4% al 19% durante este período. También se produjeron cambios similares en variables como el comercio exterior, la formación bruta de capital fijo, las salidas de inversión extranjera directa y el número de artículos publicados en revistas científicas y técnicas. El auge de Asia ha sido especialmente notable: China ha pasado de ocupar una posición periférica a convertirse en la segunda economía más grande del mundo, la principal exportadora de bienes y la primera potencia manufacturera, con una economía cada vez más basada en el conocimiento y la innovación. Entre 1990 y 2024, las tres grandes economías del mundo con mayor crecimiento se encontraban en Asia: China (8,7% anual), Viet Nam (7,4% anual) y la India (6,1% anual). Es evidente que el panorama y las características de la economía mundial en la actualidad son muy diferentes de lo que eran hace 50 o incluso 30 años.

Aunque este cambio geoeconómico ha sido relativamente gradual, recientemente ha dado lugar a cambios geopolíticos acelerados. El sistema de la posguerra —basado en instituciones multilaterales, reglas comunes y una globalización en expansión— ha dado paso a una nueva etapa caracterizada por la rivalidad estratégica, la interdependencia instrumentalizada, una gobernanza fragmentada y una cooperación multilateral debilitada. La magnitud y la velocidad de estos cambios son tales que un término más adecuado que “tendencias” para describirlos sería “rupturas”. La Comisión de la CEPAL sobre Geopolítica, Globalización y Desarrollo para América Latina y el Caribe ha definido ocho rupturas interrelacionadas que están reconfigurando las condiciones en las que los países compiten, cooperan y ejercen su influencia.

Las principales rupturas en el orden mundial

- **Ruptura 1: Globalización reconfigurada: de la eficiencia económica a la seguridad.** Hasta hace poco, la interdependencia económica se consideraba principalmente una fuente de beneficios mutuos, e incluso se celebraba como tal. Por el contrario, hoy en día se mira con recelo —e incluso se considera una amenaza para la seguridad nacional en algunos casos— y los principales actores la utilizan como instrumento para alcanzar diversos objetivos estratégicos. Como consecuencia, las cadenas globales de valor se están reconfigurando y reubicando geográficamente.
- **Ruptura 2: Erosión del multilateralismo y reconfiguración de la gobernanza global.** El sistema multilateral concebido en el período de posguerra se basaba en instituciones universales y en reglas y valores comunes, como la democracia, los derechos humanos y el libre comercio. Ese sistema está experimentando actualmente cambios importantes y se enfrenta a una crisis de legitimidad, eficacia y sostenibilidad. Lo que está surgiendo es una forma de gobernanza más fragmentada, con alianzas selectivas y plataformas que compiten entre sí. No se trata solo de cambios dentro del orden existente, sino de un cambio real en el orden mundial, que continúa transformándose y cuyas características aún no están del todo definidas.
- **Ruptura 3: De la hegemonía unipolar a la competencia multipolar.** El mundo ha experimentado una transición de un sistema hegemónico unipolar dominado por los Estados Unidos a un sistema asimétrico de competencia multipolar, caracterizado por una rivalidad cada vez más intensa entre dicho país y China y por una distribución geográfica más diversificada del poder económico, tecnológico y político.
- **Ruptura 4: Reconfiguración del poder blando.** El poder blando puede definirse como la influencia asociada al atractivo basado en la confianza, la admiración, los rasgos culturales y otras características. Esta ruptura consiste en una reconfiguración del poder blando basado en el atractivo. Diversos indicadores muestran que el nivel de poder blando de los Estados Unidos está en declive y que el de China va en ascenso.
- **Ruptura 5: Retroceso generalizado de la democracia y aumento de la polarización política.** Varios estudios e indicadores apuntan a un deterioro sostenido de las instituciones democráticas y del estado de derecho, así como a la restricción cada vez mayor de las libertades civiles y políticas, junto con una polarización creciente y una pérdida de confianza. A nivel mundial, se está reduciendo la proporción de países clasificados como democracias liberales; es decir, aquellos que cuentan con elecciones libres, una separación efectiva de poderes, independencia judicial, libertad de prensa y sólidas garantías de los derechos individuales y de las minorías.

- **Ruptura 6: Desinformación y crisis de la verdad en la era de la inteligencia artificial.** La desinformación, la manipulación algorítmica y el uso malintencionado de la inteligencia artificial están minando la confianza en las instituciones, el debate público y la legitimidad democrática. La información en sí misma se ha convertido en un campo de batalla estratégico.
- **Ruptura 7: Retroceso en materia de derechos de la mujer, igualdad de género e inclusión.** Los avances logrados en estos ámbitos durante las últimas décadas se enfrentan a cuestionamientos cada vez mayores y, en algunos contextos, a un retroceso. Este fenómeno forma parte de un relato más amplio que pretende reivindicar la soberanía cultural y jurídica de los países frente a lo que se presenta como imposiciones externas.
- **Ruptura 8: El fin del consenso mundial sobre el clima.** Las medidas relacionadas con el clima se están viendo cada vez más subordinadas a las estrategias industriales nacionales, a las preocupaciones en materia de seguridad energética y a la competencia geopolítica. Las economías avanzadas han incumplido en repetidas ocasiones sus compromisos en materia de financiamiento climático, lo que ha afectado negativamente la capacidad de los países más vulnerables del mundo de acelerar la descarbonización de sus economías y su adaptación a los efectos del cambio climático.

A partir de estas ocho rupturas, la Comisión ha descrito cuatro escenarios plausibles de cómo podría evolucionar el orden internacional en el futuro (véase el cuadro 1). Estos escenarios constituyen tipologías analíticas más que alternativas excluyentes, y pueden superponerse y coexistir de forma desigual, dando lugar a un orden híbrido y volátil caracterizado por marcadas asimetrías.

Cuadro 1

Cuatro posibles escenarios para el futuro del orden mundial

Escenario	Geoeconomía	Objetivos y estrategias	Regímenes basados en reglas
Reconfiguración multipolar estable	Distribución más equilibrada del poder económico. Nuevos centros de gravedad se integran en un sistema interdependiente y diversificado.	Responsabilidad compartida ante los retos globales. Predominio del pragmatismo y la cooperación estructurada.	Reformas graduales de las instituciones multilaterales.
Fragmentación geopolítica en esferas de influencia	Regionalización del comercio, la inversión extranjera directa (IED) y las cadenas de valor impulsada por consideraciones en materia de seguridad, resiliencia de las cadenas de suministro y afinidad regulatoria en sectores estratégicos.	Consolidación de esferas de influencia mediante una combinación de coerción, competencia regulatoria, alianzas selectivas y desacoplamiento. Las potencias medianas se enfrentan a opciones limitadas.	Gobernanza fragmentada, en la que las reglas se definen cada vez más en el marco de esferas de influencia.

Escenario	Goeconomía	Objetivos y estrategias	Regímenes basados en reglas
Desacoplamiento extremo y polarización sistémica	Surgimiento de dos arquitecturas económicas y tecnológicas rivales. Las cadenas de valor se reestructuran completamente por motivos estratégicos.	Presión para imponer alineamientos. Las estrategias coercitivas y las rupturas diplomáticas se convierten en la norma.	Colapso de los marcos multilaterales. Controversias regulatorias no mitigadas por principios comunes ni árbitros legítimos.
Resurgimiento del multilateralismo impulsado por las potencias medianas	Vínculos interregionales más estrechos. Potencias medianas como nodos clave de crecimiento e integración productiva entre regiones.	Mediación, definición de la agenda y defensa de los bienes públicos globales basadas en coaliciones.	Renovación parcial del multilateralismo mediante coaliciones de potencias medianas.

Fuente: Elaboración propia.

América Latina y el Caribe en un orden mundial en evolución

Las transformaciones que se están produciendo en el orden internacional están redefiniendo los márgenes de acción de la región en materia de desarrollo y participación a nivel mundial. Comprender estos cambios es fundamental para que los países de América Latina y el Caribe puedan responder de manera eficaz a los retos que plantean y aprovechar las oportunidades que generan.

Las actuales rupturas mundiales se suman a unas vulnerabilidades estructurales de larga data que limitan la capacidad de la región para responder, adaptarse y aprovechar nuevas oportunidades. Según el diagnóstico presentado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) —con el que coinciden los miembros de la Comisión de la CEPAL sobre Geopolítica, Globalización y Desarrollo para América Latina y el Caribe—, la región se enfrenta a tres trampas del desarrollo:

- i) baja capacidad para crecer, que se manifiesta en un crecimiento medio del PIB de tan solo el 1,2% anual entre 2016 y 2025;
- ii) alta desigualdad, baja movilidad y débil cohesión sociales, que socavan la confianza y debilitan los contratos sociales, y
- iii) bajas capacidades institucionales y gobernanza poco efectiva, que dificultan la puesta en marcha de las reformas estructurales que tanto se necesitan.

Estas tres trampas se refuerzan mutuamente y se ven agravadas por el rápido envejecimiento de la población, la polarización política, el incremento de la delincuencia organizada transnacional y los daños cada vez más graves causados por el cambio climático. Sin

embargo, estas fuentes de presión se manifiestan de forma desigual en una región muy heterogénea, en la que los países presentan diferencias en cuanto a estructuras productivas, capacidades institucionales, capacidad de recaudación de ingresos, vínculos externos y activos estratégicos, entre otros aspectos.

Mobilización de activos para el desarrollo y la proyección internacional

A pesar de enfrentarse a importantes dificultades en el ámbito tanto interno como externo, América Latina y el Caribe cuenta con un conjunto de activos muy importante y variado, cuyo valor estratégico está aumentando precisamente debido a las transformaciones globales en curso. Estos activos pueden clasificarse en cinco categorías (véase el cuadro 2).

Cuadro 2

América Latina y el Caribe: activos estratégicos para el desarrollo y la proyección internacional

Dotación de recursos naturales	
Energía (limpia y fósil)	La región cuenta con grandes reservas de energía fósil, es una importante productora de energía hidroeléctrica, solar y eólica, y se está convirtiendo en líder emergente en el ámbito del hidrógeno verde.
Seguridad alimentaria	América Latina y el Caribe es la principal región exportadora neta de alimentos del mundo.
Minerales críticos	La región cuenta con grandes reservas de litio, cobre, níquel, cobalto, tierras raras, bauxita y grafito.
Ecosistemas de gran biodiversidad, reservas de agua dulce y sumideros de carbono	América Latina y el Caribe alberga casi la mitad de la biodiversidad terrestre del mundo y más del 20% de los bosques del planeta. La cuenca del Amazonas actúa como sumidero de carbono a escala mundial. Además, en la región se encuentra un tercio de los recursos de agua dulce del planeta.
Capacidades productivas, humanas y financieras	
Clústeres productivos de primer orden	Varios países de América Latina y el Caribe han desarrollado clústeres productivos altamente competitivos en sectores como el aeroespacial y el automotor o los de dispositivos médicos, servicios modernos, energías renovables, producción alimentaria y turismo, entre otros.
Industrias creativas	La región cuenta con sólidas industrias culturales y creativas en los ámbitos de la producción audiovisual, la música, el diseño, la moda, los videojuegos y los contenidos digitales, y su potencial de exportación es cada vez mayor.
Plataforma para empresas emergentes y tecnologías de frontera	En la región existe un ecosistema de empresas emergentes tecnológicas en plena expansión, con un número cada vez mayor de empresas unicornio latinoamericanas y caribeñas, así como de centros emergentes de tecnología de frontera (biotecnología, agrotecnología, inteligencia artificial y materiales avanzados) en países como el Brasil, Chile, Colombia y México.

Capacidades productivas, humanas y financieras	
Capacidad de la banca de desarrollo	Una sólida red de bancos de desarrollo regionales, subregionales y nacionales presta apoyo a los distintos sectores estratégicos y contribuye a la integración regional.
Redes de la diáspora y vínculos financieros externos	Las comunidades de migrantes aportan ingresos externos estables a través de las remesas y facilitan la transferencia de conocimientos, el emprendimiento y las conexiones empresariales transnacionales que refuerzan las capacidades productivas y financieras de la región.
Talento humano	La región cuenta con una base de capital humano diversa, caracterizada por una amplia cobertura educativa, unos sistemas de educación terciaria en expansión, una población joven considerable y un nivel de instrucción cada vez mayor entre las mujeres.
La región como activo	
Tamaño del mercado	La región cuenta con una población de más de 660 millones de personas y un PIB conjunto de 6,8 billones de dólares de los Estados Unidos.
Mecanismos de integración y cooperación	Una red de mecanismos de integración y marcos de cooperación regionales y subregionales contribuye a la cooperación transfronteriza y la provisión de bienes públicos regionales.
Influencia política	
Plataforma de diplomacia multilateral	La región desempeña un papel activo en varios foros multilaterales e influye en la agenda mundial en temas como el cambio climático, la biodiversidad, la seguridad alimentaria e hídrica, las energías renovables, los derechos humanos, los océanos, la igualdad de género, la diversidad, la inclusión y la transición hacia la sociedad del cuidado.
Una región libre de armas nucleares y de guerras entre Estados	Al proyectar una imagen de paz, estabilidad y compromiso con el derecho internacional, la región refuerza su credibilidad y consolida su autoridad moral en los debates sobre desarme, prevención de conflictos y gobernanza global.
Poder blando	
Activos intangibles	La región destaca por su combinación de diversidad cultural, un rico patrimonio y atracciones turísticas de importancia, influencia y visibilidad a nivel mundial.

Fuente: Elaboración propia.

Los miembros de la Comisión de la CEPAL sobre Geopolítica, Globalización y Desarrollo para América Latina y el Caribe están firmemente convencidos de que, al utilizar estos activos de forma estratégica, los países de América Latina y el Caribe pueden posicionarse como proveedores fiables de los bienes y servicios que el mundo necesita. Varios de estos bienes y servicios están destinados a los consumidores finales, otros constituyen insumos clave para las principales industrias y tecnologías modernas, y algunos contribuyen a la provisión de bienes públicos globales en ámbitos como la transición energética y la

conservación de la biodiversidad. Aprovechando estos activos con políticas y estrategias de desarrollo productivo adecuadas, los países de América Latina y el Caribe pueden reforzar su participación en la escena mundial y potenciar su crecimiento, desarrollo y prosperidad.

Estas cinco categorías de activos se diferencian entre sí en varios aspectos y no están distribuidas de manera uniforme entre los distintos países. Lo que tienen en común es que su potencial de desarrollo depende de cómo se aprovechen y gestionen estratégicamente. Sin estrategias claras y bien diseñadas, estos activos no se traducirán espontáneamente en avances en materia de desarrollo. Por ejemplo, para movilizar los activos de la región en ámbitos como la alimentación, la energía, la biodiversidad y los minerales críticos, se requieren políticas de desarrollo productivo específicas para cada sector que combinen innovación, transformación digital, desarrollo de competencias, provisión de bienes públicos específicos, financiamiento para el desarrollo y estrategias de internacionalización. El objetivo es ascender en la cadena de valor, aumentar el valor agregado nacional y reforzar la resiliencia y la competitividad a largo plazo. En este informe se presentan recomendaciones específicas y enfoques estratégicos en relación con una selección de estas categorías de activos.

Además de sus estrategias nacionales, los países de América Latina y el Caribe deberían reforzar la cooperación regional para aprovechar al máximo el potencial de sus recursos. Esto reviste especial importancia en el caso de los recursos naturales, cuyo valor estratégico aumenta considerablemente cuando los países actúan de forma colectiva en lugar de hacerlo de forma aislada. Sin cooperación, estos activos continúan siendo, en gran medida, una fuente de ventajas nacionales. Mediante la coordinación, los países pueden alcanzar escalas de producción más eficientes, reforzar su poder de negociación colectiva frente a gobiernos y empresas extranjeras, mejorar las infraestructuras y la logística regionales, y crear mayores oportunidades para ascender en las distintas cadenas de valor, desde la extracción hasta el procesamiento, la fabricación y las actividades intensivas en conocimiento.

Del mismo modo, la reducción de las barreras al comercio y a los flujos de inversión intrarregionales aumentaría considerablemente el valor estratégico del mercado regional en comparación con una situación en la que este permaneciera fragmentado (como ocurre en gran medida en la actualidad). Una mayor integración económica regional favorecería la diversificación productiva, la internacionalización de las pequeñas y medianas empresas (pymes) y la creación de cadenas de valor transfronterizas. Además, reduciría la vulnerabilidad de la región ante las perturbaciones del comercio mundial.

Por lo tanto, garantizar un entorno estable y predecible para el comercio y la inversión continúa siendo una prioridad, ya que sienta las bases para reforzar la posición exterior de la región y favorece un crecimiento equitativo y sostenible.

Fortalecimiento de la gobernanza, la democracia y las instituciones

Nada de esto es posible, sin embargo, sin una gobernanza eficaz. En muchos países y regiones, las instituciones públicas y los mecanismos de gobernanza no están a la altura de la tarea de hacer frente a la combinación de crisis y presiones derivadas de los cambios en el orden mundial ni de superar los retos asociados a ellos. Para convertir los activos estratégicos en avances en materia de desarrollo y capacidad de agencia internacional, es necesario contar con la capacidad de movilizar y coordinar un amplio ecosistema de actores —entre los que se incluyen el sector privado, el sector académico, la sociedad civil y los gobiernos subnacionales— y hacerlo en un contexto de fragmentación política, polarización y restricciones fiscales.

La cuestión principal, por lo tanto, es si los Estados pueden ejercer la visión política y contar con la capacidad de dirección necesarias para alinear a estos actores y capacidades en torno a prioridades de desarrollo comunes, transformando estos activos en resultados de desarrollo positivos a nivel nacional y en una influencia duradera en la esfera internacional, en lugar de permitir que se conviertan en fuentes de vulnerabilidad, controversia o dependencia externa. En consecuencia, el desafío decisivo se relaciona con la gobernanza y las instituciones.

La Comisión ha definido cuatro trayectorias fundamentales para la mejora institucional y de la gobernanza: i) fortalecer la capacidad del Estado para una gobernanza coherente y una implementación eficaz, ii) restablecer la confianza y la legitimidad institucional, iii) construir consensos mínimos en un escenario político polarizado y iv) hacer frente a la expansión de la delincuencia organizada.

Un elemento común a estas cuatro trayectorias de mejora es la necesidad de fortalecer la democracia. Es fundamental contar con instituciones democráticas sólidas para restablecer la confianza y la legitimidad, sostener los enfoques estratégicos, mantener un crecimiento económico sólido e inclusivo y reducir la pobreza y la desigualdad. La erosión de la democracia debilita los cimientos institucionales y de gobernanza sobre los que se asientan los resultados a largo plazo, ya que alimenta el descontento político y la inestabilidad. Gran parte de las dificultades de la región se deben a un desajuste persistente entre las crecientes expectativas sociales, las limitadas capacidades del Estado y la erosión de la legitimidad democrática. La calidad y la continuidad de las políticas no solo dependen de su solidez técnica, sino también de la capacidad de los actores políticos

para cooperar, asumir compromisos creíbles a lo largo del tiempo y aprender dentro de marcos institucionales estables. Los sistemas democráticos, combinados con un Estado fuerte y unas capacidades institucionales sólidas para la gobernanza y la ejecución, constituyen los cimientos más sólidos para un crecimiento y un desarrollo sostenidos.

Para reducir la polarización política, es necesario abordar sus fundamentos materiales, y no solo sus manifestaciones discursivas o institucionales. Los gobiernos deberían aplicar políticas redistributivas creíbles y progresivas, centradas en la provisión de bienes públicos universales y de alta calidad, como la educación, la salud, la protección social y los servicios básicos, que reduzcan la inseguridad económica y las brechas distributivas de forma visible y sostenida.

Un aspecto fundamental de los retos de gobernanza a los que se enfrenta la región tiene que ver con la capacidad fiscal del Estado. La medida en que los gobiernos pueden planificar, coordinar y mantener estrategias de desarrollo de manera eficaz depende, en parte, de su capacidad para movilizar y asignar recursos públicos. La Comisión reconoce que, con una deuda pública que se sitúa en un promedio del 51% del PIB y unos pagos por intereses que superan la inversión pública en varios países, el limitado margen fiscal de la región supone un reto importante. Por lo tanto, para seguir avanzando se necesitarán no solo reformas técnicas, sino también la capacidad política para crear marcos fiscales amplios y duraderos, capaces de sostener las estrategias de desarrollo a largo plazo.

La delincuencia organizada se ha convertido en una fuerza estructurante en la región. La violencia, la extorsión y el control territorial distorsionan y obstaculizan el desarrollo. Las organizaciones delictivas ejercen un control *de facto* sobre partes del territorio de diversos países, la vulnerabilidad económica y las escasas oportunidades favorecen el reclutamiento por parte de dichas organizaciones, y los mercados ilícitos les proporcionan recursos. Mientras que las redes delictivas operan a escala transnacional, las respuestas de los Estados siguen siendo fragmentadas. Los países de América Latina y el Caribe deben restablecer la autoridad del Estado en la totalidad de sus territorios, ampliar las alternativas económicas y sociales para bloquear las vías de reclutamiento, actuar contra las economías ilícitas y reforzar la cooperación regional. La delincuencia organizada no supone solo una amenaza para la seguridad, sino también un desafío de gobernanza de primer orden.

En busca de la capacidad de agencia regional

Para los países de América Latina y el Caribe, la mejor forma de afrontar las transformaciones globales y la realidad geopolítica actuales es determinar de qué opciones estratégicas disponen en tres ámbitos: la seguridad, la economía y los valores. Estos ámbitos están interrelacionados, ya que las decisiones que se toman en uno de ellos limitan y determinan

las opciones en los demás, si bien ofrecen distintos grados de margen de maniobra. La seguridad es el ámbito en el que existen mayores limitaciones, dada la preeminencia de los Estados Unidos en el continente y su indiscutible poder duro. En el ámbito económico, los países disponen de mayor libertad para recurrir a una gama más amplia de opciones a la hora de diversificar sus relaciones comerciales y de inversión con múltiples socios. Sin embargo, estas opciones varían considerablemente en función de la estructura geográfica de las relaciones comerciales, de inversión y financieras actuales de cada país. En el ámbito de los valores, durante las últimas décadas la política exterior de la región ha reflejado, en líneas generales, un compromiso con la democracia, los derechos humanos y el multilateralismo. En este nuevo contexto, esta postura normativa se verá a menudo cuestionada en determinados asuntos, y los países tendrán que tomar decisiones difíciles, sopesando los valores frente al pragmatismo, para defender sus intereses nacionales.

Los miembros de la Comisión consideran que los países de América Latina y el Caribe no tienen por qué adoptar alineamientos uniformes en los ámbitos económico, normativo y de seguridad de la política exterior. La propia práctica diplomática de la región pone de manifiesto que los socios en materia de cooperación pueden variar en función de los distintos ámbitos. La Comisión respalda la idea de que los países deberían buscar coaliciones de geometría variable, centradas en temas específicos, con socios con los que compartan suficientes puntos en común para actuar de forma conjunta. En la región, esta visión se ha plasmado en el concepto de “no alineamiento activo”.

El reto más complejo en los tres ámbitos es —y seguirá siendo— gestionar las tensiones derivadas de los profundos vínculos de la región tanto con los Estados Unidos como con China, el eje central de la rivalidad geopolítica actual. En principio, los países de América Latina y el Caribe deberían intentar evitar verse obligados a tomar partido entre las dos mayores economías del mundo. La viabilidad de esa aspiración variará según cada país y cada área temática concreta, pero a los países les convendría mantener esta orientación estratégica. La coordinación regional en torno a intereses comunes ofrece la vía más eficaz para lograrlo, siempre y cuando la región evite dos escollos: la expectativa poco realista de alcanzar un consenso político integral y la postura escéptica que descarta *a priori* la posibilidad de una acción colectiva por considerarla inalcanzable.

La Comisión propone cuatro principios que pueden servir de guía para el posicionamiento exterior de la región y la cooperación intrarregional.

- **Principio 1: Evitar alineamientos rígidos en un mundo de potencias rivales.** La capacidad de la región para ejercer su capacidad de agencia depende de su aptitud para mantener la flexibilidad en la forma en que colabora con los distintos socios y forjar nuevas alianzas en torno a diferentes temas.

- **Principio 2: Dar prioridad a los acuerdos viables frente a la unanimidad.** Es poco probable que se alcance un consenso total en un contexto de grave fragmentación política. Por lo tanto, la capacidad de agencia regional debería centrarse en alcanzar acuerdos funcionales, acumulativos y escalables en torno a intereses comunes que puedan resistir los cambios de gobierno nacionales.
- **Principio 3: Traducir los puntos en común mínimos en compromisos concretos.** Los intereses comunes deben reflejarse en objetivos concretos, plazos claros, un financiamiento adecuado y estable, y responsabilidades bien definidas.
- **Principio 4: Dar prioridad a las funciones frente a las formas institucionales.** La cuestión clave no es qué institución o foro representa mejor a la región, sino qué funciones se necesitan: coordinación política, capacidad técnica para plasmar las decisiones en marcos normativos y mecanismos de financiamiento y ejecución. La estructura institucional para estas tres funciones ya existe; el desafío consiste en coordinar las instituciones regionales existentes en torno a un conjunto limitado de prioridades estratégicas.

Aprovechar el momento

A pesar de las complejidades y las rupturas que caracterizan el panorama mundial, y en algunos casos incluso precisamente debido a ellas, el momento actual ofrece una oportunidad única y de duración limitada. El mundo está en proceso de transformación, y muchos países están reconfigurando y diversificando sus alianzas. Las revoluciones tecnológicas actuales brindan numerosas oportunidades para impulsar el crecimiento y mejorar las capacidades de los países en múltiples ámbitos; entre ellos, una gobernanza más eficaz y transparente. Algunas regiones del mundo y muchos sectores están creciendo a un ritmo impresionante. La competencia multipolar, aunque plantea numerosos retos, también ofrece oportunidades de cooperación y beneficios en diversos ámbitos.

La reorganización en curso del orden mundial no se detendrá mientras la región se dedica a deliberar o se distrae con sus desafíos a corto plazo. Las normas, las alianzas, las cadenas de suministro, las arquitecturas financieras y las reglas de gobernanza que se están reconfigurando en la actualidad determinarán las perspectivas de desarrollo de América Latina y el Caribe durante las próximas décadas. La pregunta no es si hay que implicarse o no en este proceso, sino cómo hacerlo; es decir, si los países de la región lo harán de forma estratégica y con una mayor capacidad colectiva o, por el contrario, de manera fragmentada y reactiva. Acontecimientos recientes como la firma del acuerdo entre la Unión Europea y el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) parecen indicar

que, a pesar de las tensiones geopolíticas y la creciente fragmentación, sigue habiendo margen para formas ambiciosas de cooperación internacional e integración económica cuando los intereses estratégicos coinciden.

El objetivo del presente informe es mostrar un camino que la región puede seguir. América Latina y el Caribe cuenta con una amplia variedad de activos que el mundo necesita, en un momento en el que se están redefiniendo las condiciones en las que dichos activos se valoran, controlan y transforman. Estas oportunidades no durarán indefinidamente. Lo que no se haga ahora —la carencia de políticas de desarrollo productivo, la ausencia de mecanismos de coordinación, la falta de coaliciones de negociación— limitará la capacidad de la región para aprovecharlas. Los países de la región deben actuar con urgencia para convertir sus activos estratégicos en poder e influencia efectivos y en beneficios en materia de desarrollo. Esto requiere estrategias claras y colaboración con el sector privado, el sector académico y las organizaciones de la sociedad civil, lo que, a su vez, exige instituciones sólidas y una gobernanza y ejecución eficaces: más visiones comunes y menos polarización.

Las potencias mundiales ya están tomando medidas. Los Estados Unidos, China y la Unión Europea están poniendo en marcha estrategias integrales para asegurarse el acceso a los recursos de la región, configurar su infraestructura digital y física, y vincular sus cadenas de suministro a sus propias prioridades industriales. En este contexto, la ausencia de una estrategia regional deliberada no conduce a la neutralidad, sino a la aceptación de las condiciones impuestas por otros.

Este informe no se basa en un optimismo infundado. Las tres trampas del desarrollo de la región son reales, al igual que sus retos en materia de gobernanza y su fragmentación política. No obstante, el análisis de la Comisión es igualmente claro en lo que respecta a la otra cara de la moneda: América Latina y el Caribe cuenta con activos cuyo valor estratégico está aumentando como consecuencia de las actuales transformaciones geopolíticas. Estos activos no deben considerarse meramente como herramientas de negociación, sino como la base de una nueva estrategia de desarrollo, siempre que exista la voluntad política suficiente para ello.

Los cinco capítulos de este informe están pensados para ser leídos, debatidos, cuestionados y utilizados. Constituyen una invitación a los responsables de la toma de decisiones en el ámbito gubernamental, empresarial, académico y de la sociedad civil para que se impliquen en las decisiones estratégicas que exige este momento histórico. El análisis se presenta con la convicción de que lograr una América Latina y el Caribe más próspera, equitativa e influyente no es solo posible, sino también la mejor manera en que la región puede contribuir a un orden mundial más estable, justo y cooperativo.

Recomendaciones de la Comisión: diez propuestas

El orden mundial ha cambiado. En el ámbito geoeconómico, actualmente hay numerosos países y regiones que ejercen un importante poder industrial, tecnológico y de mercado. En el ámbito geopolítico, las grandes potencias están utilizando la interdependencia como instrumento, con un escaso apego a las reglas. La rivalidad entre las grandes potencias, junto con las revoluciones tecnológicas en curso y los cambios en los valores y las visiones del mundo, han provocado una serie de rupturas en el orden mundial tal y como lo conocíamos hace tan solo unos años.

Hay muchos aspectos de la situación mundial actual que son motivo de preocupación. No obstante, la Comisión de la CEPAL sobre Geopolítica, Globalización y Desarrollo para América Latina y el Caribe considera que algunas de las rupturas y cambios señalados en este informe, junto con la nueva competencia multipolar que se está desarrollando en los ámbitos económico, tecnológico, de seguridad e ideológico, ofrecen oportunidades significativas para América Latina y el Caribe, una región que cuenta con numerosos activos que el mundo necesita.

Sobre la base de un análisis exhaustivo de los cambios en la economía mundial, la evolución geopolítica y las brechas estructurales propias de cada país, este informe ofrece una serie de recomendaciones para que los países de América Latina y el Caribe puedan impulsar su desarrollo y aumentar su influencia internacional. En esta sección, se resumen dichas recomendaciones en diez propuestas.

Aprovechar el momento mediante la movilización de activos estratégicos

1. **Aprovechar esta oportunidad sacando partido de los activos estratégicos de la región para lograr avances en materia de desarrollo.** En el informe se definen cinco categorías de activos: i) dotación de recursos (energía, alimentos, minerales críticos, ecosistemas con gran biodiversidad y agua); ii) capacidades productivas, humanas y financieras (clústeres productivos de primer orden, industrias creativas, plataformas para empresas emergentes y tecnologías de frontera, banca de desarrollo, redes de la diáspora y talento humano); iii) el tamaño del mercado regional; iv) los activos políticos relacionados con la condición de la región como zona de paz y con su apuesta por la colaboración multilateral, y v) una base distintiva de poder blando derivada del capital cultural, creativo y simbólico. Sin embargo, para sacar partido de los activos de la región, se necesitan estrategias bien definidas con una perspectiva a largo plazo y la voluntad de dar prioridad a aquellas áreas y sectores en

los que la transformación sea factible y tenga un gran impacto. La región cuenta con unos cimientos sólidos. El reto consiste en utilizar esos cimientos como plataforma para elaborar estrategias coherentes destinadas a reforzar la resiliencia, mejorar la competitividad y permitir que los países de América Latina y el Caribe —y la región en su conjunto— se posicionen como proveedores de soluciones en el panorama mundial emergente.

2. **Utilizar los abundantes recursos naturales de la región como herramienta estratégica de negociación.** América Latina y el Caribe cuenta con el 46% de las reservas mundiales de litio, el 35% de las de cobre, el 28% de las de grafito y el 23% de las de tierras raras. Es la principal región exportadora neta de alimentos del mundo. Alberga casi la mitad de la biodiversidad terrestre total del planeta y un tercio de sus recursos de agua dulce. Cuenta con la matriz eléctrica más limpia del mundo. Ampliar la escala de las políticas de desarrollo productivo en el sector agroalimentario, llevar a cabo una diplomacia alimentaria proactiva y promover la fabricación regional de insumos esenciales, como los fertilizantes, son algunas de las medidas recomendadas que la región podría adoptar en el ámbito de la exportación de alimentos y la seguridad alimentaria, mientras que alejarse del bioextractivismo, potenciar la innovación inspirada en la naturaleza y desarrollar oportunidades relacionadas con la economía azul son algunas de las formas recomendadas en las que la región puede aprovechar sus activos de biodiversidad. En lo que respecta a los minerales críticos, la región debería esforzarse por establecer marcos institucionales más integrados, recopilar información geológica completa, actualizada y de libre acceso, promover la creación de valor agregado y desarrollar ecosistemas de proveedores, además de centrarse en reforzar la capacidad de procesamiento local y la industrialización.
3. **Ampliar la escala de las políticas de desarrollo productivo.** En las últimas décadas, los países de América Latina y el Caribe han desarrollado una serie de sectores económicos, clústeres y otros activos productivos altamente competitivos. En la mayoría de los casos, esto no ha sucedido de forma espontánea, sino sobre la base de una colaboración organizada entre el sector privado, las instituciones públicas y las organizaciones dedicadas al conocimiento en torno a agendas comunes de desarrollo productivo. La experiencia demuestra que, para desarrollar las capacidades productivas, se necesitan agendas de desarrollo productivo específicas para cada sector que combinen la ciencia, la tecnología y la innovación con la transformación digital, el desarrollo de competencias, financiamiento para el desarrollo, la provisión de bienes públicos específicos y estrategias de internacionalización. Tal como los países desarrollados están aplicando políticas industriales a gran escala, la Comisión

recomienda que la región se centre en ampliar las iniciativas de clústeres en sectores específicos con gran potencial de dinamización, aprovechando las redes de la diáspora, sacando partido de las ventajas de las revoluciones tecnológicas y de la transición verde y, en general, fortaleciendo las políticas de desarrollo productivo y las instituciones encargadas de ellas, con el fin de acelerar su transformación económica y productiva, así como su crecimiento, y de impulsar el empleo.

4. **Fortalecer la integración y la cooperación regionales.** El mercado regional, de más de 660 millones de personas, puede constituir un motor para la diversificación productiva, la internacionalización de las pequeñas y medianas empresas y los flujos de inversión interregionales, factores que contribuyen a reducir la vulnerabilidad de la región ante las perturbaciones del comercio mundial. Sin embargo, en la actualidad, el comercio intrarregional representa tan solo el 14% de las exportaciones totales de bienes de la región, una de las tasas más bajas a nivel mundial. Se deben realizar esfuerzos en los ámbitos del desarrollo conjunto de infraestructuras, la facilitación del comercio, la convergencia regulatoria, la digitalización de los procedimientos comerciales, la promoción del comercio de servicios modernos y una mejor gobernanza de la migración intrarregional, a fin de fomentar una mayor integración regional. Garantizar un entorno estable y predecible para el comercio y la inversión continúa siendo una prioridad.
5. **Aprovechar al máximo el talento humano de la región.** América Latina y el Caribe cuenta con un importante activo: una mano de obra cada vez más calificada, una base cada vez mayor en el ámbito de la ciencia, la tecnología, la ingeniería y las matemáticas (CTIM) y las crecientes capacidades lingüísticas de su población. Sin embargo, persisten importantes obstáculos, como las deficiencias de sus sistemas educativos y las brechas estructurales en materia de acceso y distribución de las competencias y capacidades. Algunas de las estrategias y medidas recomendadas para superar esos obstáculos son: mejorar la cobertura y la calidad de la educación de la primera infancia, crear vías más inclusivas hacia la educación secundaria universal, fomentar el desarrollo de las competencias cognitivas, digitales y socioeconómicas de los alumnos, reforzar los sistemas de cuidado como medio para aumentar la participación de las mujeres en la fuerza de trabajo y avanzar hacia una sociedad del cuidado, establecer una conexión más estrecha entre los programas educativos para jóvenes y las demandas del mercado laboral, modernizar los sistemas técnicos y de formación profesional, fortalecer la educación terciaria y los ecosistemas de investigación y desarrollo para apoyar la innovación, ampliar las iniciativas de reconversión profesional para los trabajadores desplazados y reforzar los canales de colaboración con las comunidades de la diáspora como fuente de conocimiento, redes e innovación.

Fortalecer la gobernanza, las instituciones y la democracia

6. **Fortalecer la gobernanza y las instituciones.** Ninguna de las recomendaciones anteriores puede llevarse a la práctica sin una gobernanza eficaz e instituciones sólidas. La Comisión ha definido cuatro trayectorias fundamentales para la mejora institucional y de la gobernanza: i) fortalecer la capacidad del Estado para una gobernanza coherente y una implementación eficaz, ii) restablecer la confianza y la legitimidad institucional, iii) construir consensos mínimos en un escenario político polarizado y iv) hacer frente a la expansión de la delincuencia organizada. Para cada una de estas trayectorias, se formulan recomendaciones específicas. Además, la Comisión está convencida de que unas instituciones democráticas sólidas son esenciales para restablecer la confianza y la legitimidad, respaldar los enfoques estratégicos, mantener altas tasas de crecimiento económico inclusivo y reducir la pobreza y las desigualdades en materia de riqueza, género y acceso a los recursos y las oportunidades en toda la región. La erosión de la democracia debilita los cimientos institucionales y de gobernanza necesarios para garantizar resultados a largo plazo, ya que alimenta el descontento político y la inestabilidad.
7. **Reforzar la capacidad fiscal del Estado.** La medida en que los gobiernos pueden planificar, coordinar y mantener estrategias de desarrollo de manera eficaz depende, en gran medida, de su capacidad para movilizar y asignar recursos públicos. Para ello es necesario poder recaudar ingresos mediante una estructura tributaria progresiva y de manera sostenible, reducir la evasión y la elusión fiscales y mejorar la calidad y el impacto en el desarrollo del gasto público. Por lo tanto, para seguir avanzando se necesitarán no solo reformas técnicas, sino también la capacidad política para crear marcos fiscales amplios y duraderos, capaces de sostener las estrategias de desarrollo a largo plazo.
8. **Abordar la delincuencia organizada como una prioridad de gobernanza regional, y no solo como una cuestión de seguridad.** Las organizaciones delictivas ejercen una gobernanza territorial de facto sobre partes de muchos países diferentes: regulan los mercados, resuelven disputas, recaudan impuestos de los residentes mediante la extorsión y desplazan a la autoridad estatal. Para hacer frente a este problema, hacen falta estrategias integradas que permitan restablecer la autoridad del Estado mediante una presencia territorial coordinada, ampliando las alternativas económicas y sociales a fin de obstaculizar las vías de reclutamiento de la delincuencia, actuando contra los circuitos financieros que sustentan el poder delictivo y forjando coaliciones regionales e internacionales que estén a la altura de la dimensión transnacional de las redes ilícitas.

Impulsar la capacidad de agencia internacional y regional

9. **Evitar alineamientos rígidos, fortalecer la capacidad de análisis geopolítico y diversificar las alianzas.** El reto más complejo en lo que respecta a la capacidad de agencia regional es, y seguirá siendo, gestionar las tensiones y fricciones inherentes a los fuertes vínculos de la región con China y los Estados Unidos. Los países de América Latina y el Caribe deberían evitar “tomar partido” en la medida de lo posible, reconociendo, al mismo tiempo, que la viabilidad de esta aspiración variará según cada país y cada ámbito temático. En cambio, deberían tratar de formar coaliciones de geometría variable y centradas en temas específicos con socios —especialmente potencias medianas y economías emergentes— que compartan suficientes puntos en común para emprender acciones conjuntas. El desafío estratégico radica en elegir de forma selectiva —recurriendo a la diversificación cuando sea posible y al alineamiento cuando sea necesario—, sin dejar de mantener un margen de maniobra. Además, en un mundo de interdependencia instrumentalizada, los países de América Latina y el Caribe deben aprender a reconocer cuáles son sus propios puntos críticos y gestionar las vulnerabilidades asociadas a ellos con inteligencia estratégica. Para ello será necesario desarrollar nuevas capacidades de análisis geopolítico en el ámbito gubernamental, empresarial y académico.
10. **Dar prioridad a la cooperación funcional frente a la creación de nuevas instituciones.** La experiencia de la región ha demostrado que los mecanismos institucionales que exigen un consenso total han dado lugar, a menudo, al bloqueo de iniciativas e incluso a la paralización de organizaciones o foros enteros. En el contexto actual de grave fragmentación política entre los países de la región, no es realista esperar que se alcance un acuerdo de base amplia sobre muchas cuestiones. La alternativa más constructiva consiste en definir ámbitos concretos de interés común y, a continuación, avanzar en esos temas mediante coaliciones de países dispuestos a actuar (*coalitions of the willing*) basadas en objetivos, plazos, responsabilidades y mecanismos de financiamiento claros. Hay tres funciones que se consideran esenciales: la coordinación política para definir posiciones comunes sobre temas estratégicos; la coordinación técnica y la capacidad analítica que permitan plasmar las intenciones políticas en marcos normativos y propuestas operativas, y los mecanismos de financiamiento y ejecución para traducir las decisiones en acciones. La estructura institucional para estas tres funciones ya existe en la región; lo que se necesita es un enfoque renovado centrado en la coordinación y el fortalecimiento de las instituciones existentes en torno a un conjunto limitado de prioridades estratégicas, junto con la voluntad política necesaria para mantener esa coordinación más allá de los ciclos electorales y las diferencias ideológicas.

Capítulo I

Un mundo en transición:
rupturas y escenarios

Resumen del capítulo

En este capítulo se analiza la transición que está experimentando el orden mundial de la posguerra, de un mundo basado en reglas a un mundo basado en relaciones de poder y en la competencia entre grandes potencias. Esta fase se caracteriza por una multipolaridad competitiva, un multilateralismo debilitado, la fragmentación económica y regulatoria, y la priorización de las consideraciones de seguridad respecto de la eficiencia económica. El objetivo de este capítulo es proporcionar a los países de América Latina y el Caribe herramientas analíticas que les permitan interpretar estas transformaciones, con el fin de gestionar mejor las próximas etapas de su desarrollo económico y social.

El marco analítico del capítulo se basa en tres dimensiones interrelacionadas. La primera es la estructura del sistema, entendida como la distribución de las capacidades materiales, tecnológicas y socioambientales entre los actores globales. La segunda es el régimen de gobernanza, es decir, las reglas que sustentan el orden internacional y el grado en que se respetan. La tercera es la dimensión de la capacidad de agencia y las estrategias de los actores, que abarcan las formas en que los actores estatales y no estatales tratan de influir en los resultados.

En este contexto, en el capítulo se definen ocho rupturas principales e interrelacionadas que caracterizan la situación actual de la economía, la gobernanza y la política mundiales: i) la redefinición de la globalización, a medida que la interdependencia económica se convierte en una fuente de vulnerabilidad estratégica; ii) el deterioro del multilateralismo, que se refleja en la pérdida de legitimidad de las instituciones universales y en el auge de acuerdos minilaterales fragmentados; iii) la transición de una hegemonía unipolar a una competencia multipolar asimétrica, caracterizada por la rivalidad estratégica entre los Estados Unidos y China y por el creciente peso del Sur Global; iv) la reconfiguración del poder blando, que se refleja en los cambios en los patrones de influencia y atractivo a nivel mundial; v) el retroceso generalizado de la democracia y el aumento de la polarización

política, incluido el retroceso democrático y la creciente desconexión entre las élites y las demandas sociales; vi) la desinformación y la crisis de la verdad, alimentadas por el uso malintencionado de la inteligencia artificial (IA) generativa; vii) un retroceso en materia de derechos de la mujer, igualdad de género e inclusión de grupos minoritarios; y viii) el fin del consenso mundial sobre el clima.

A partir del análisis de variables geoeconómicas y estratégicas, en el capítulo se esbozan cuatro escenarios prospectivos para la evolución del orden internacional: una reconfiguración multipolar estable con una cooperación pragmática bajo reglas adaptadas; la fragmentación geopolítica en esferas de influencia, caracterizada por la aparición de bloques configurados por la coerción, la competencia regulatoria y las alianzas selectivas; un desacoplamiento extremo y una polarización sistémica, que dan lugar a arquitecturas rivales centradas en los Estados Unidos y China, y un resurgimiento parcial del multilateralismo impulsado por las potencias medianas.

Se concluye que el mundo no está viviendo un simple reordenamiento, sino un cambio de orden, caracterizado por una mayor incertidumbre y asimetrías. En el caso de América Latina y el Caribe, el análisis apunta a una estrategia centrada en preservar la autonomía estratégica en la medida de lo posible, diversificar las alianzas internacionales, evitar el alineamiento automático con potencias rivales, fortalecer la integración regional y defender los bienes públicos globales.

Introducción

En este capítulo, se ofrece una visión general histórica de las transformaciones del orden internacional entre 1945 y 2025, así como un marco analítico para comprender mejor dichos cambios. Se definen algunas rupturas clave en el orden mundial y se esbozan cuatro escenarios futuros que pueden servir para distinguir y analizar sus posibles trayectorias.

Entender la dinámica actual como una transición de un mundo basado en reglas a un mundo basado en relaciones de poder pone de manifiesto la naturaleza del momento: el debilitamiento del multilateralismo tradicional es evidente, pero no está claro si el mundo se encamina hacia un nuevo orden mundial o hacia un largo interregno de vacío hegemónico (un “mundo G-Cero”)¹, conflicto y fragmentación, en ausencia de un liderazgo y un orden mundiales claros. La pregunta que planteó Henry Kissinger en su libro de 2014 *Orden mundial* es pertinente en este momento: “¿Acaso nos encontramos en un período en el que fuerzas que están más allá de las restricciones de cualquier orden determinarán nuestro futuro?” (Kissinger, 2016, p. 2).

En estas circunstancias, América Latina y el Caribe no puede limitarse a ser un mero espectador. La región debe actuar con visión histórica, inteligencia colectiva y una mirada de futuro transformadora para, en sus relaciones exteriores, influir en la reconfiguración del sistema internacional en una dirección positiva y, a nivel interno, mejorar la gestión de las transformaciones necesarias en las próximas etapas de su desarrollo económico y social.

¹ Aunque los contornos de estos cambios solo resultaron evidentes para el público en general recientemente, los analistas expertos ya los veían con claridad desde hace más de una década. Por ejemplo, Ian Bremmer, en su libro de 2012 *Every Nation for Itself: Winners and Losers in a G-Zero World*, describió un orden mundial en el que ningún país ni ninguna alianza duradera era capaz de hacer frente a los retos del liderazgo mundial. Denominó a esta situación “mundo G-Cero”, en contraposición a los períodos o escenarios del G1 —es decir, un orden internacional liderado por una sola potencia—, el Grupo de los Siete (G7) o el Grupo de los 20 (G20).

A. Marco analítico

Este informe se basa en la constatación de que la globalización ha atravesado diferentes fases desde 1945, cada una de ellas caracterizada por configuraciones específicas de capacidades productivas y tecnológicas, poder, instituciones, reglas y modelos de desarrollo. El punto de partida es una lectura a largo plazo que permite distinguir tanto las rupturas decisivas como los elementos de continuidad que han marcado la evolución del sistema internacional.

A partir de esa visión histórica, se propone un marco analítico compuesto por tres dimensiones interrelacionadas. La primera es la estructura del sistema, que es la manera en que las capacidades materiales —económicas, productivas, tecnológicas y militares— se distribuyen entre los distintos actores. La segunda es el régimen de gobernanza, que se refiere a las reglas del orden internacional y al grado en que los actores respetan dichas reglas. La tercera corresponde a la capacidad de agencia y las estrategias de los actores, que se refieren a las estrategias que emplean los actores clave para promover sus objetivos dentro del sistema internacional. Este enfoque ofrece una visión integral de las relaciones entre la globalización, la geopolítica y el desarrollo, así como de las posibilidades de actuación en un contexto mundial cambiante.

Panorama histórico

El orden internacional de la posguerra se caracterizó por el inicio de un proceso sin precedentes de creación de instituciones multilaterales, a partir de la creación de las Naciones Unidas, incluido su Consejo de Seguridad. Se puede entender como una secuencia histórica en la que conviven elementos de continuidad y cambio.

Desde 1945, sin dejar de lado sus principios fundacionales, esta arquitectura ha evolucionado para adaptarse a las nuevas realidades geopolíticas y económicas. En un régimen de gobernanza compartida, en el que el poder del Estado se ejerce de conformidad con reglas y acuerdos multilaterales, el sistema ha atravesado tres etapas principales (véase el cuadro I.1).

Cuadro I.1

Transformaciones en el orden internacional, 1945-2025

Etapas	Características	Estructura	Acontecimientos clave
1945-1989 Globalización limitada	Orden bipolar – Rivalidad ideológica entre capitalismo y socialismo – Carrera armamentista – Valores contrapuestos – Coexistencia de dos narrativas contrapuestas	Tensiones entre dos modelos económicos: economía de mercado frente a planificación centralizada	1945: Fin de la Segunda Guerra Mundial 1947: Comienzo de la Guerra Fría (doctrina Truman)
1990-2007 Hiperglobalización	Orden unipolar – Hegemonía de los Estados Unidos – Expansión mundial del capitalismo liberal – “El fin de la historia” – El Consenso de Washington como paradigma dominante	Un único relato basado en los mercados abiertos y la liberalización económica	1989: Caída del Muro de Berlín 2001: Adhesión de China a la Organización Mundial del Comercio (OMC)
Desde 2008 hasta la actualidad Globalización redefinida	Transición multipolar – Cuestionamiento del fundamentalismo de mercado – Reconocimiento del papel de un Estado competente – Reconfiguración de los equilibrios económicos y de poder	Multipolaridad competitiva – Fragmentación de las reglas – Auge de China – Nueva estructura geoeconómica mundial	2008: Crisis financiera mundial 2011: Consolidación del BRICS (grupo formado por el Brasil, la Federación de Rusia, India, China y Sudáfrica) 2016: Primera Administración del Presidente Trump y <i>brexít</i> 2020: Pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19) Segunda Administración del Presidente Trump

Fuente: Elaboración propia.

Globalización limitada (1945-1989)

Durante esta etapa, la integración económica y la cooperación internacional se desarrollaron en un contexto de rivalidad geopolítica. Aunque el período posterior a 1945 sentó las bases del orden económico internacional moderno, con la creación del Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial y el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), su expansión mundial se vio frenada por las tensiones de la Guerra Fría.

Surgió un sistema bipolar, caracterizado por el enfrentamiento ideológico y económico entre los Estados Unidos y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas. La política internacional se estructuraba en torno a dos bloques, cada uno con sus propias alianzas, instituciones y esferas de influencia. La estabilidad del sistema se sustentó en gran medida en la lógica de la disuasión nuclear y en un modelo de gobernanza internacional centrado en las Naciones Unidas, limitado por el veto recíproco y la competencia sistémica.

En la economía mundial, las finanzas y el comercio siguieron estando fragmentados. El bloque occidental avanzó hacia una liberalización comercial parcial y la consolidación del modelo capitalista con distintos grados de intervención estatal, incluido el Estado del bienestar, mientras que el bloque socialista funcionó en un modelo de planificación centralizada. La movilidad del capital era escasa, existían controles de divisas y los países mantenían barreras arancelarias relativamente elevadas. La industrialización por sustitución de importaciones en América Latina y otras regiones surgió como la estrategia de desarrollo productivo preferida, con el objetivo de romper con la especialización comercial en productos primarios y promover la industrialización para aumentar los ingresos y el nivel de vida.

Hiperglobalización (1990-2007)

Las pruebas cada vez más evidentes de las ineficiencias asociadas al proteccionismo arancelario y a las distorsiones excesivas del mercado, junto con el éxito de ciertos modelos de crecimiento impulsado por las exportaciones en Asia, dieron lugar a un amplio consenso sobre la conveniencia de adoptar políticas para promover la apertura económica y el comercio internacional (Little et al., 1970; Balassa, 1977). Esto se vio reforzado por la disolución de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas y el fin de la Guerra Fría, lo que provocó cierto triunfalismo en torno al éxito de las democracias de mercado. Las políticas de apertura y el aumento del libre comercio dieron lugar a una etapa en la que la globalización experimentó una rápida expansión. El término “hiperglobalización” (Rodrik, 2011) se utilizó para describir este período en el que la apertura de los mercados y la liberalización de los flujos económicos transfronterizos alcanzaron niveles sin precedentes, impulsadas por un consenso dominante sobre las ventajas del libre mercado.

En esta etapa se consolidó un orden unipolar bajo la hegemonía de los Estados Unidos, en el que una arquitectura internacional basada en reglas universales, instituciones multilaterales fortalecidas y una lógica regulatoria dominante pasó a primer plano. Se adoptó ampliamente la visión del “fin de la historia” (Fukuyama, 1992), según la cual la democracia liberal y el capitalismo de mercado representaban la etapa final del desarrollo político y económico. Esa visión sirvió de base para la difusión mundial de políticas económicas orientadas a la liberalización, la desregulación y la privatización.

El Consenso de Washington, acogido con entusiasmo por las instituciones de Bretton Woods, se convirtió en el paradigma dominante de la política económica y sirvió de guía para las reformas estructurales adoptadas en muchos países en desarrollo. Las cadenas globales de valor se expandieron rápidamente, sobre todo tras la adhesión de China a la Organización Mundial del Comercio (OMC) en 2001, lo que aceleró su ascenso como actor clave en la economía mundial. Este proceso dio lugar a un modelo de profunda interdependencia económica, caracterizado por una gran movilidad de bienes, capitales y tecnologías, pero también por unos desequilibrios globales crecientes y una mayor exposición a crisis y tensiones sistémicas que se manifestaron con mayor intensidad en la etapa siguiente.

Globalización redefinida (desde 2008 hasta la actualidad)

El descontento con la hiperglobalización comenzó a surgir a finales de la década de 1990 debido a su impacto en el desempleo y la desigualdad en los países desarrollados, a la indiferencia hacia el medio ambiente y el planeta, y a la percepción de que sus reglas beneficiaban de forma asimétrica al capital en detrimento del trabajo (Rodrik, 1997; Stiglitz, 2002).

Aunque no hay una fecha consensuada para el fin de la hiperglobalización, la crisis financiera mundial de 2008-2009 marcó un punto de inflexión al echar por tierra la creencia de que los mercados desregulados eran “el mejor de los mundos posibles”. Quedó claro que la desregulación del mercado podía conducir a una “exuberancia irracional”, que obligaba a los gobiernos a intervenir y acudir al rescate: una lección de humildad para los defensores de ciertas doctrinas económicas, ya que ponía en tela de juicio el llamado “fundamentalismo de mercado”, ponía de manifiesto la fragilidad del sistema financiero mundial y subrayaba la necesidad de una regulación y una supervisión más estrictas. Este “ataque al corazón” que sufrió el sistema financiero mundial (Wolf, 2009), sumado a la acumulación gradual de descontento por su impacto social y ambiental, marcó el fin de la hiperglobalización y su fe en el poder de los mercados desregulados.

Mientras las economías occidentales más poderosas se enfrentaban a esta grave crisis, China continuaba su ascenso, con tasas de crecimiento anual de entre el 9% y el 10% y una fortaleza industrial y tecnológica cada vez mayor. Todo esto avivó las rivalidades geopolíticas, agravó los temores a la dependencia de las cadenas de suministro chinas para productos estratégicos y desencadenó una reconfiguración de gran alcance de la globalización.

En estas nuevas circunstancias, fue surgiendo gradualmente un mundo multipolar, con la progresiva erosión de la hegemonía de los Estados Unidos, el ascenso sostenido de China como potencia económica y actor estratégico en el sistema mundial, y el relativo fortalecimiento de otras potencias de rango medio. La lógica de la convergencia y la cooperación liberales dio paso a una multipolaridad competitiva caracterizada por la

fragmentación regulatoria, la instrumentalización del comercio y la inversión, el auge de las políticas industriales centradas en la seguridad nacional y la autonomía estratégica, y el debilitamiento de la cooperación multilateral.

Un elemento central de la nueva competencia entre grandes potencias ha sido el resurgimiento de la política industrial en el Norte Global, que ha recurrido no solo a las subvenciones, sino también a los aranceles, y ha propiciado una reorganización de las cadenas de suministro según criterios geopolíticos. China, con un modelo de desarrollo centrado en un papel activo del Estado, demostró que podía pasar de exportar productos manufacturados ligeros a alcanzar el liderazgo en industrias y tecnologías sofisticadas, y el país mantuvo su crecimiento durante y después de la crisis mundial, a diferencia de las economías avanzadas de Occidente. La pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19), las crecientes tensiones comerciales entre China y los Estados Unidos, la guerra en Ucrania y el auge del BRICS (el grupo formado por el Brasil, la Federación de Rusia, India, China y Sudáfrica) han propiciado un tipo de globalización más fragmentada e incierta, que se aleja considerablemente del consenso liberal de la etapa anterior (Gerstle, 2022).

Componentes analíticos

Para comprender las transformaciones actuales del orden internacional se necesita un marco conceptual que permita captar sus dimensiones clave. El enfoque adoptado se basa en la idea de que ningún fenómeno geopolítico o económico puede explicarse de forma aislada: el poder se ejerce y se reconfigura a través de reglas, capacidades y estrategias que interactúan de forma dinámica. Por lo tanto, el marco analítico propuesto comprende tres componentes interdependientes para explicar la naturaleza cambiante del poder en la escena internacional: la estructura del sistema, el régimen de gobernanza y la capacidad de agencia y las estrategias de los actores. Las interacciones entre estos componentes permiten distinguir tendencias, tensiones y puntos de inflexión en los procesos de cambio globales.

Estructura del sistema: ¿qué capacidades definen el poder?

El primer componente es la composición y distribución de las fuentes de poder dentro del sistema internacional. En la obra clásica de Paul Kennedy *Auge y caída de las grandes potencias* (1995), basada en un análisis de 500 años de historia, se puso de relieve la influencia fundamental de las estructuras, las tecnologías y las capacidades de producción

en los patrones cambiantes del dominio de las grandes potencias. Esto se debe, en parte, a que estas capacidades productivas están estrechamente vinculadas a las capacidades militares, y estas últimas no son sostenibles sin las primeras.

En el mundo actual, las capacidades que influyen en el poder de las naciones dentro del sistema mundial pueden dividirse en tres dimensiones:

- i) Material: producto interno bruto (PIB), gasto militar, comercio y flujos de inversión extranjera directa (IED).
- ii) Tecnológica: infraestructura digital, capacidad de innovación y niveles de inversión en investigación y desarrollo.
- iii) Socioambiental: acceso a recursos naturales estratégicos, resiliencia energética, vulnerabilidad climática y tamaño y estructura de edad de la población.

Por ejemplo, “el auge del resto” (*the rise of the rest*), en particular de China como la mayor economía del mundo en términos de PIB en paridad del poder adquisitivo (PPA), se ha relacionado con elevadas tasas de crecimiento y transformación, así como con el desarrollo de capacidades productivas y tecnológicas que han alterado el equilibrio entre las grandes potencias. El resurgimiento de la política industrial, la rivalidad por la supremacía tecnológica, la búsqueda de la seguridad de la cadena de suministro, el uso de intervenciones comerciales y financieras para obtener ventajas industriales y tecnológicas, así como el auge del nacionalismo económico, son síntomas de una nueva fase estructural, en la que los Estados compiten por el liderazgo y el control de industrias y productos estratégicos, como los semiconductores, los minerales críticos y la inteligencia artificial (IA) (Rodrik, 2024; Farrell y Newman, 2019).

Régimen de gobernanza: quién establece las reglas y quién las cumple

El segundo componente corresponde al régimen de gobernanza y las reglas en torno a las cuales se organizan la cooperación y la competencia entre los actores del sistema internacional. La arquitectura multilateral que surgió durante el período de posguerra se diseñó para limitar los excesos del poder estatal mediante un sistema de reglas comunes y mecanismos institucionalizados de resolución de controversias. Con la unipolaridad que siguió al fin de la Guerra Fría, este régimen atravesó un período de expansión regulatoria marcado por los principios del Consenso de Washington.

Sin embargo, en los últimos 10 a 15 años se ha producido una erosión progresiva de la legitimidad y la eficacia de este régimen, junto con un giro hacia modelos de gobernanza más flexibles y fragmentados: coaliciones informales, acuerdos minilaterales y el uso cada vez mayor de herramientas geoeconómicas como mecanismos de influencia o coerción (Hopewell, 2015; Hale et al., 2013). El auge de China alteró la distribución mundial de las capacidades productivas y provocó respuestas defensivas por parte de otros actores, como los Estados Unidos y la Unión Europea, lo que pone de manifiesto la relación causal entre los distintos componentes del marco analítico.

Capacidad de agencia y estrategias de los actores

El tercer componente son las estrategias adoptadas por los principales actores para alcanzar sus objetivos e influir en sus relaciones con otros Estados. Durante la Guerra Fría, la capacidad de agencia se vio condicionada por la lógica de la competencia entre los sistemas económicos divergentes del capitalismo y el socialismo de planificación centralizada y, durante la hiperglobalización, por la convergencia hacia el sistema capitalista y las reglas establecidas por el líder hegemónico. Los sistemas económicos actuales no son tan diametralmente opuestos, ya que coexisten diversos “capitalismos”, aunque los sistemas políticos sí lo son en mayor medida. Sin embargo, las condiciones geopolíticas han cambiado de manera muy significativa: se ha producido una transición de un período en el que se confiaba en la interdependencia —e incluso se celebraba como fuente de eficiencia económica y garantía de estabilidad— a una situación en la que se desconfía de ella y se analiza desde la perspectiva de la seguridad nacional. Esto ha dado lugar al fenómeno de la “interdependencia instrumentalizada”, en el que las grandes potencias utilizan una serie de intervenciones comerciales y financieras para intentar obligar a otros a alinearse con determinados objetivos o a seguir determinadas líneas de acción.

El peso económico de China, la respuesta estratégica de los Estados Unidos, el reposicionamiento de la Unión Europea y el creciente influjo de potencias emergentes del Sur Global —como la India, el Brasil, la Arabia Saudita y Nigeria— han dado lugar a nuevos patrones de juego de poder y negociaciones internacionales en torno a objetivos económicos, políticos y de otro tipo, incluidas las estrategias para acceder a los recursos, los mercados y la tecnología.

Un buen ejemplo de la influencia que tienen las estrategias de los principales actores es la más reciente Estrategia de Seguridad Nacional de los Estados Unidos, publicada en noviembre de 2025. En cuanto a la cuestión clave del equilibrio de poder, ese documento afirma que los Estados Unidos no pueden permitir que ninguna nación adquiera un dominio tal que pueda amenazar sus intereses. El país colaborará con sus aliados y socios

para mantener los equilibrios de poder a nivel mundial y regional, con el fin de evitar la aparición de adversarios dominantes (La Casa Blanca, 2025, p. 10). En lo que respecta al denominado hemisferio occidental, la estrategia establece que los Estados Unidos quieren un hemisferio que permanezca libre de incursiones extranjeras hostiles o de la apropiación de activos clave, y que apoye las cadenas de suministro esenciales, y quieren asegurarse de seguir teniendo acceso a lugares estratégicos clave. En otras palabras, los Estados Unidos defenderán y aplicarán un “corolario de Trump” a la doctrina Monroe (La Casa Blanca, 2025, p. 5).

Al mismo tiempo, la capacidad de agencia ya no puede entenderse exclusivamente en términos de Estados. Los actores no estatales, como las grandes empresas tecnológicas, las plataformas digitales, las organizaciones no gubernamentales transnacionales y las redes de ciudades ejercen una influencia cada vez mayor sobre los flujos económicos, el establecimiento de reglas y la provisión de bienes públicos globales. Entre los ejemplos, cabe citar el impacto regulatorio de empresas como Google y Alibaba o el papel de alianzas como el Grupo de Liderazgo Climático de Ciudades C40 en la agenda climática. Estos casos ilustran el surgimiento de formas distribuidas y descentralizadas de poder estratégico. Al mismo tiempo, las plataformas intergubernamentales como el Grupo de los Siete (G7), el BRICS o el Grupo de los 20 (G20) están reconfigurando la gobernanza global, actuando como foros flexibles para la coordinación entre países y ampliando el ejercicio del poder más allá del multilateralismo institucional clásico.

En conjunto, estos tres componentes proporcionan una base analítica para comprender las transformaciones que se están produciendo en el orden internacional. El estudio de su interacción permite definir tanto los factores que determinan el cambio sistémico como el margen de maniobra de que disponen los distintos actores en un contexto global cada vez más fluido, incierto y competitivo.

B. Reordenamiento mundial: de un orden mundial basado en reglas a uno basado en relaciones de poder

El orden mundial está atravesando una transición en la que las lógicas que definieron la globalización de las últimas décadas están siendo sustituidas por nuevas configuraciones de poder. Esta transición no es ni provisional ni lineal: supone un quiebre estructural con los marcos regulatorios, institucionales y estratégicos que han sustentado el orden

internacional desde la posguerra, y refleja nuevas medidas y estrategias por parte de actores clave. A diferencia de otros momentos decisivos anteriores, la transformación actual combina simultáneamente nuevos elementos geopolíticos, geoeconómicos y tecnológicos, lo que plantea retos complejos tanto para la gobernanza global como para las perspectivas de desarrollo de los países (Rodrik, 2024; Mazzucato, 2021). Ejemplos como la guerra en Ucrania, el estancamiento de la OMC y la competencia tecnológica entre las potencias ilustran el carácter profundo de este cambio.

Desde una perspectiva geopolítica, el fin de la era unipolar ha dado paso a una transición hacia un orden multipolar aún en fase de formación (Zakaria, 2008; Ikenberry, 2018) o incluso un mundo G-Cero, en el que ningún país ni ninguna alianza duradera de países es capaz de hacer frente a los retos del liderazgo mundial o está dispuesta a ello (Bremmer, 2012). Los Estados Unidos y China mantienen una competencia estratégica que está alterando el equilibrio mundial, mientras que la Unión Europea y potencias medianas como el Canadá tratan de mantener o ganar influencia en medio de tensiones crecientes. Estas dinámicas están dando lugar a nuevas alianzas y a disputas por las esferas de influencia que están socavando los marcos institucionales existentes. Al mismo tiempo, algunas potencias regionales emergentes como la India, el Brasil, la Arabia Saudita y Nigeria están adquiriendo mayor relevancia en un sistema caracterizado por coaliciones fluidas, reglas fragmentadas y la ausencia de mecanismos de coordinación estables (Acharya, 2017). Este interregno multipolar o G-Cero no garantiza una mayor estabilidad; por el contrario, está intensificando la competencia y aumentando los costos de la inacción colectiva.

En lo que respecta a la globalización, el reordenamiento actual apunta a una desconexión progresiva entre los principios de apertura e integración económica y las decisiones que guían las acciones de los principales actores. Las cadenas globales de valor, los flujos de inversión y el comercio internacional se ven cada vez más condicionados por cuestiones de seguridad, resiliencia nacional y autonomía estratégica (Farrell y Newman, 2019). Este cambio geoeconómico, que conlleva medidas de protección comercial, subvenciones y restricciones tecnológicas, contribuye a la fragmentación del sistema económico mundial. Como consecuencia, el mapa de la interdependencia se está redefiniendo: ya no es un espacio neutral de eficiencia, sino un ámbito de conflicto (Baldwin, 2016; Antràs, 2020a).

Las repercusiones para el desarrollo son de gran alcance. El sistema mundial ya no ofrece garantías de previsibilidad ni condiciones estables para la participación en la economía mundial. Las oportunidades productivas y tecnológicas están cada vez más condicionadas por lógicas de exclusión, rivalidad y poder, en lugar de por conceptos como la convergencia, la competitividad o la igualdad de condiciones. Los países de América Latina y el Caribe corren el riesgo de sufrir una nueva marginación estratégica

si no adaptan sus estrategias al contexto actual. Sin embargo, la región cuenta con importantes activos que podrían servir de catalizadores para una nueva agenda de desarrollo, siempre que vayan acompañados de una visión de futuro, una coordinación regional y estrategias para fortalecer la capacidad de agencia en el plano internacional.

En estas circunstancias, el multilateralismo se encuentra bajo presión. Por una parte, las agendas nacionalistas, unilateralistas y aislacionistas están provocando un retroceso en el compromiso con el ámbito internacional, lo que debilita los mecanismos colectivos de acción (Bremmer, 2012). Por otra, están surgiendo propuestas de reforma impulsadas por actores del Sur Global que reclaman una gobernanza internacional más equitativa, eficaz y representativa. La defensa del multilateralismo en este nuevo contexto exige una renovación tanto institucional como política, basada en la inclusión de nuevas voces, la democratización de la toma de decisiones y la reconstrucción del principio de cooperación.

C. Principales rupturas en el orden mundial

El orden internacional está experimentando una reconfiguración histórica y de gran alcance: no se trata de una transición lineal, sino de una serie de rupturas estructurales simultáneas e interrelacionadas. Estas rupturas están alterando los cimientos regulatorios, institucionales, políticos, económicos y culturales que sustentaron la globalización y la interdependencia durante su período de mayor expansión, y están socavando los consensos que guiaron la cooperación internacional en las últimas décadas.

Lo que se está produciendo es una transformación sistémica del orden mundial, caracterizada por una convergencia de rivalidades geopolíticas, retrocesos democráticos, disrupciones tecnológicas y cambios en el clima cultural mundial. Esas transformaciones están poniendo en peligro la propia posibilidad del desarrollo sostenible, la acción colectiva y la convivencia democrática.

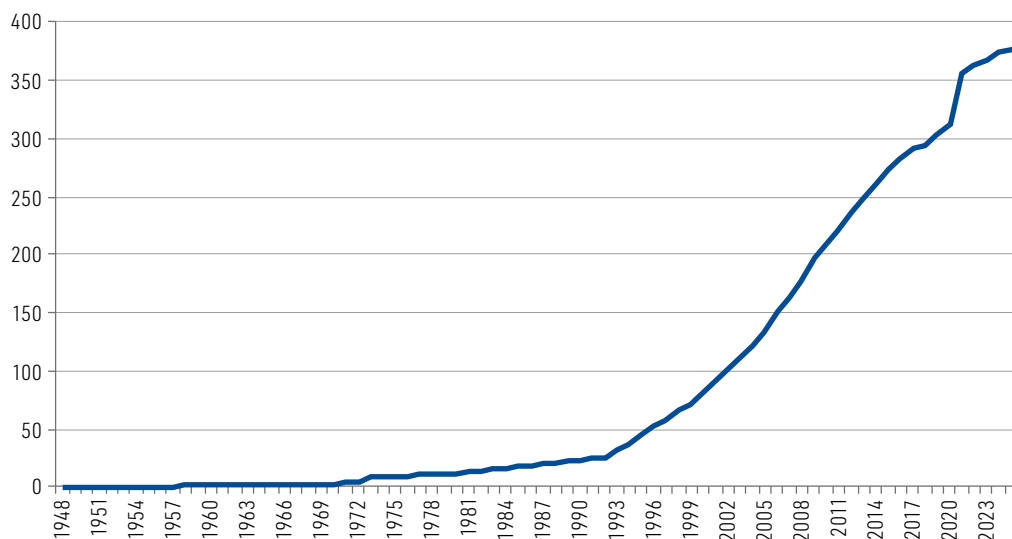
Una característica destacada de este nuevo contexto es la existencia de crisis simultáneas y entrecruzadas de carácter sistémico y acumulativo. Las tensiones geoeconómicas, las rupturas regulatorias, los conflictos armados, los riesgos climáticos y tecnológicos y el deterioro de la gobernanza multilateral no son incidentes aislados, sino fenómenos interrelacionados que se refuerzan mutuamente. El resultado es lo que se ha denominado una “policrisis global”: una acumulación de crisis interdependientes que ponen a prueba las capacidades institucionales tradicionales y erosionan el margen de maniobra de que disponen los Estados y las organizaciones internacionales. Esta rápida acumulación de crisis no tiene precedentes en los últimos tiempos y plantea dilemas analíticos y estratégicos.

Por lo tanto, reconocer y comprender las rupturas fundamentales que conforman esta nueva situación mundial es un paso esencial. Con ese fin, en los párrafos siguientes se definen y analizan ocho rupturas con el objetivo de facilitar una mejor comprensión de la complejidad del momento actual y ayudar a determinar cuáles son los principales retos estratégicos a los que se enfrentan las regiones del mundo y las organizaciones multilaterales en su búsqueda de soluciones para un futuro común mejor.

Ruptura 1: Globalización reconfigurada: de la eficiencia económica a la seguridad

Desde la década de 1990, la economía mundial se ha caracterizado por un rápido proceso de globalización comercial y financiera, denominado “hiperglobalización” por Dani Rodrik debido a su intensidad y alcance (Rodrik, 2011). El fin de la Guerra Fría, la aprobación del Consenso de Washington en gran parte del mundo en desarrollo y el auge de China en la economía mundial —junto con avances tecnológicos como Internet— constituyeron hitos en el desarrollo de un mercado global con altos niveles de movilidad transfronteriza de bienes, servicios y capitales.

Ese modelo se consolidó a lo largo de los siguientes 30 años, con repercusiones de gran alcance para la producción mundial y los métodos de organización industrial. En el ámbito de la producción, la hiperglobalización dio lugar a la proliferación de las cadenas globales de valor. Las empresas transnacionales —que suelen tener su sede en países desarrollados— trasladaron partes de sus procesos de producción a países en desarrollo con el fin de beneficiarse de costos laborales más bajos, exenciones fiscales, acceso a recursos naturales y otras ventajas diversas. La lógica predominante en la organización de las cadenas de valor fue la minimización de los costos, lo que condujo a una creciente concentración de la producción manufacturera en tres grandes “centros de producción”: Asia Oriental y Sudoriental, Europa y América del Norte (Baldwin, 2016). La creación de la OMC en 1995 y la posterior adhesión de China en 2001, junto con la negociación de numerosos acuerdos de libre comercio (véase el gráfico I.1), proporcionaron a la hiperglobalización un marco institucional y regulatorio.

Gráfico I.1**Acuerdos comerciales preferenciales vigentes a nivel mundial, 1948 a julio de 2025***(Número acumulado)*

Fuente: Organización Mundial del Comercio. (2025). *Base de Datos sobre los Acuerdos Comerciales Regionales*. <https://rtais.wto.org/UI/PublicMaintainRTAHome.aspx>.

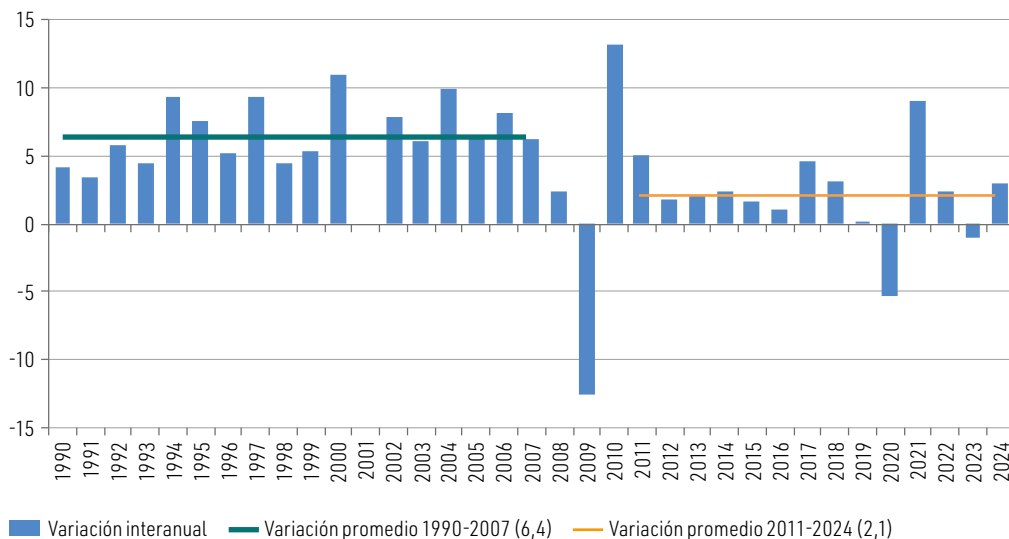
Durante el apogeo de la globalización (1990-2007), tanto los flujos comerciales como los de IED fueron extremadamente dinámicos: entre 1990 y 2007, el volumen del comercio mundial de bienes creció a una tasa media anual del 6,4% (véase el gráfico I.2), muy por encima del crecimiento de la producción mundial (3,6% anual). La proporción del comercio de bienes y servicios en el PIB mundial pasó de menos del 40% a principios de la década de 1980 a más del 60% en 2007 (véase el gráfico I.3). Al mismo tiempo, la creciente fragmentación internacional de los procesos de producción a través de las cadenas globales de valor supuso un importante impulso para la IED: mientras que a principios de la década de 1980 los flujos anuales de IED representaban menos del 1% del PIB mundial, en 2007 ascendían a más del 5%, aunque con altos niveles de volatilidad (véase el gráfico I.4).

Al mismo tiempo, la globalización de las finanzas se intensificó en un contexto de liberalización sostenida de los movimientos de capitales. Las posiciones en activos y pasivos financieros transfronterizos como porcentaje del PIB mundial aumentaron considerablemente, lo que refleja una creciente interdependencia entre los mercados financieros internacionales (véase el gráfico I.5). Si bien esta globalización financiera permitió la expansión de los mercados de deuda y de valores y una mayor integración de los sistemas bancarios internacionales, también aumentó la exposición a los riesgos sistémicos.

Gráfico I.2

Variación interanual del volumen del comercio mundial de bienes, 1990-2024

(En porcentajes)

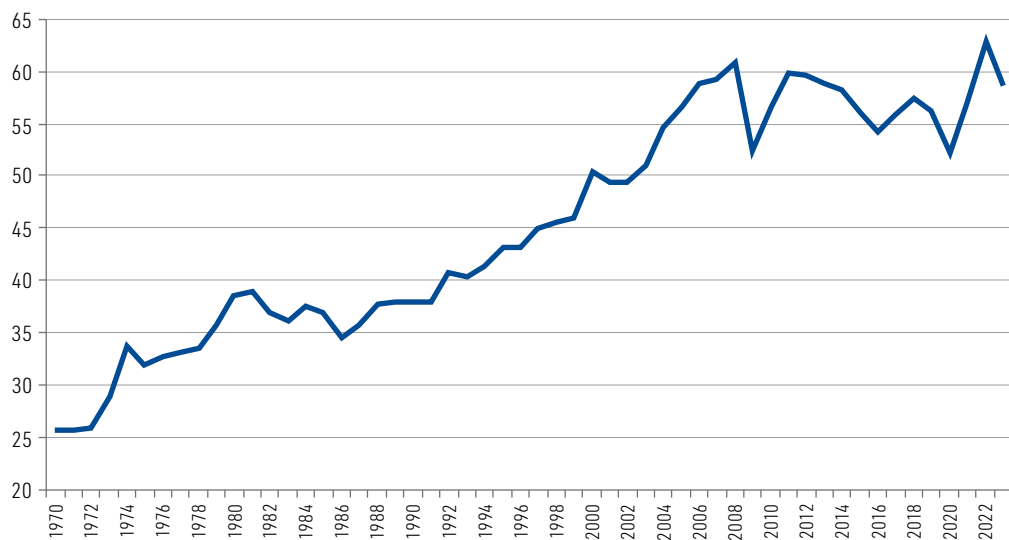


Fuente: Organización Mundial del Comercio. (2025). *WTO Stats*. <https://stats.wto.org/>.

Gráfico I.3

Comercio total de bienes y servicios como porcentaje del PIB mundial, 1970-2023

(En porcentajes)

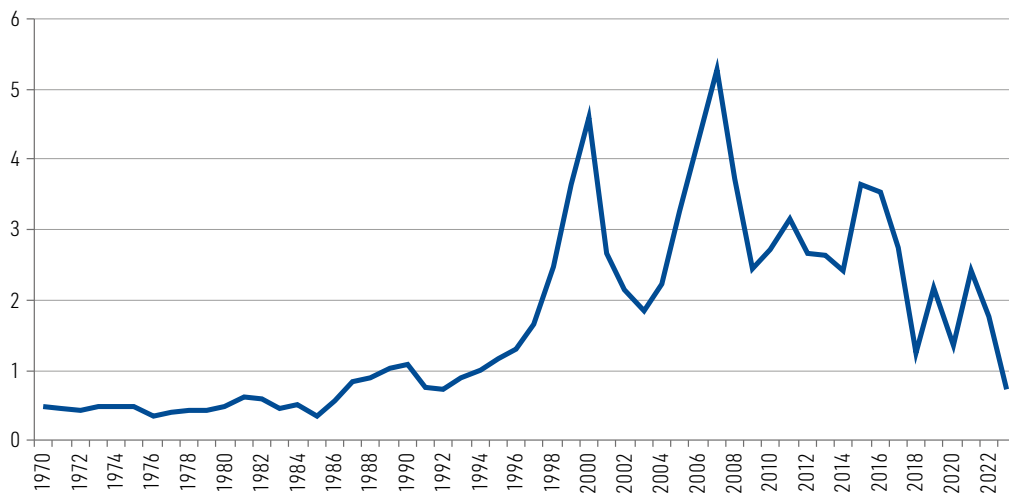


Fuente: Banco Mundial. (2025). *World Development Indicators*. <https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators>.

Gráfico I.4

Flujo anual de inversión extranjera directa como porcentaje del PIB mundial, 1970-2023

(En porcentajes)

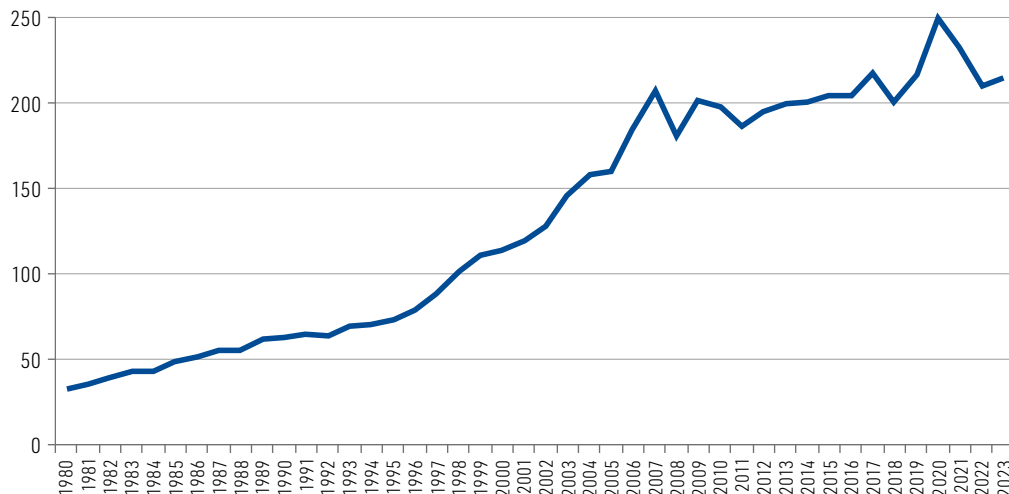


Fuente: Banco Mundial. (2025). *World Development Indicators*. <https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators>.

Gráfico I.5

Globalización financiera: posición en pasivos financieros transfronterizos, 1980-2023

(Totales mundiales expresados como porcentaje del PIB mundial)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base de Milesi-Ferretti, G. M. (2025, 13 de enero). *The External Wealth of Nations Database*. <https://www.brookings.edu/articles/the-external-wealth-of-nations-database/>; y Lane, P. R. y Milesi-Ferretti, G. M. (2018). The external wealth of nations revisited: International financial integration in the aftermath of the global financial crisis. *IMF Economic Review*, 66. <https://doi.org/10.1057/s41308-017-0048-y>.

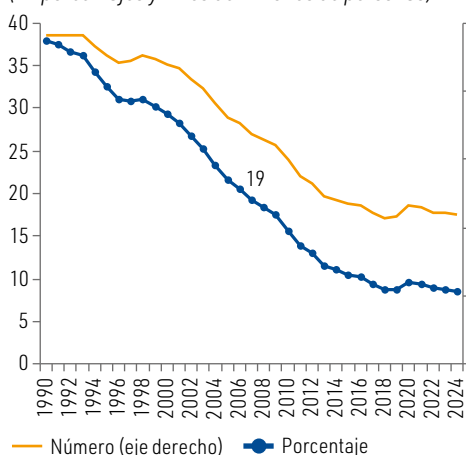
La hiperglobalización tuvo resultados dispares en las sociedades de todo el mundo. Entre los aspectos positivos, cabe mencionar que provocó una reducción significativa de la pobreza a nivel mundial, sobre todo en algunos grandes países en desarrollo. Por el contrario, contribuyó a una creciente concentración de la riqueza mundial, así como a la desindustrialización y al desempleo en determinadas regiones, tanto de los países desarrollados como de los países en desarrollo. La proporción de la población mundial que vivía en condiciones de pobreza extrema se redujo a la mitad entre 1990 y 2007, al pasar del 37,9% al 19,2%, y ha seguido disminuyendo desde entonces, hasta alcanzar el 8,5% en 2024 (véase el gráfico I.6A)². Al mismo tiempo, el 1% más rico de la población mundial aumentó su participación en la riqueza mundial, del 21% en 1990 al 25% en 2007. Aunque esa proporción ha disminuido ligeramente desde entonces, sigue estando muy por encima de los niveles registrados en la década de 1990 (véase el gráfico I.6B).

Gráfico I.6

Pobreza extrema y concentración mundial de la riqueza

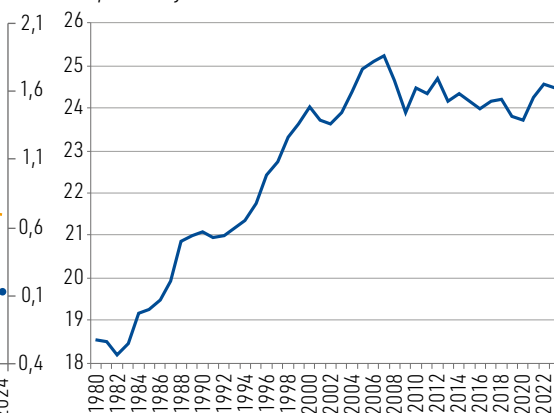
A. Población en situación de pobreza extrema, 1990-2024

(En porcentajes y miles de millones de personas)



B. Proporción de la riqueza total que posee el 1% más rico, 1980-2023

(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base de Hasell, J., Rohenkohl, B., Arriagada, P., Ortiz-Ospina, E. y Roser, M. (2022). *Poverty*. <https://ourworldindata.org/poverty>; and World Inequality Lab. (2025). *World Inequality Database*. <https://wid.world/>.

Nota: Se entiende por pobreza extrema vivir por debajo del umbral de pobreza internacional, fijado en 2,15 dólares al día. Los datos se han ajustado para tener en cuenta la inflación y las diferencias en el costo de la vida entre los distintos países.

² El descenso fue particularmente pronunciado en Asia, una región que representa el 60% de la población mundial y que participa de manera activa en el proceso de globalización.

En el mundo desarrollado, la deslocalización de actividades industriales a China y otros países en desarrollo, junto con la creciente automatización, contribuyó al aumento de la desigualdad y a la disminución de la proporción del sector manufacturero en el empleo total (Naciones Unidas, 2020; Antràs, 2020b; Rodrik, 2019; Nager, 2017). En los Estados Unidos, este fenómeno fue descrito por Autor, Dorn y Hanson como “el impacto de China” (*the China shock*) (Autor et al., 2016). Como consecuencia, tanto en ese país como en Europa, las fuerzas políticas críticas de la globalización han ganado influencia. Por ejemplo, Autor et al. (2020) encuentran indicios de una correlación entre el aumento de la competencia de las importaciones y la polarización de la política estadounidense. Eriksson et al. (2020) concluyen que el riesgo de desempleo y de exclusión del mercado laboral en los Estados Unidos aumenta especialmente cuando se produce una crisis comercial en zonas en las que un sector industrial ya ha comenzado a desaparecer, los salarios son elevados o los niveles de educación son bajos.

Por su parte, Colantone y Stanig (2018) concluyen que una crisis de importaciones procedentes de China más grave da lugar a un aumento del apoyo a los partidos nacionalistas y de extrema derecha en Europa Occidental. Sostienen que la globalización solo puede ser sostenible si se aplican políticas de redistribución adecuadas destinadas a compensar a quienes salen perjudicados por ella a nivel nacional. A falta de tales políticas, cabe esperar que la resistencia a la globalización aumente en los países desarrollados en los próximos años (Antràs, 2020b). De hecho, Baldwin (2025a) sostiene que el giro hacia el proteccionismo en los Estados Unidos desde la primera Administración del Presidente Trump ha sido un intento de sacar partido político del malestar de la clase trabajadora y la clase media, provocado por el estancamiento del nivel de vida en pleno apogeo de la globalización.

Como señala Rebeca Grynspan (2023, p. 47), “no hay consenso sobre cuándo empezó ni cuándo terminó la hiperglobalización”. A finales de la década de 1990, ya existía un descontento considerable. Sin embargo, la crisis financiera mundial de 2008-2009 supuso claramente un punto de inflexión, en parte por su impacto en el ámbito de las ideas económicas —que algunos señalan como el fin del “orden neoliberal”— y en parte porque marcó de manera demostrable el fin de la fase más expansiva de la globalización y dio paso a un período de estancamiento o, al menos —si se utiliza el término acuñado por *The Economist* (2019)— de ralentización de la globalización (*slowbalisation*).

A diferencia del fuerte impulso observado entre 1990 y 2007, los años posteriores se caracterizaron por una desaceleración sostenida del comercio y la IED. Entre 2011 y 2024, el volumen del comercio mundial de bienes creció a un ritmo medio del 2,1% anual, mientras que los flujos anuales de IED —que en su punto más alto habían superado el 5% del PIB mundial— se mantuvieron por debajo del 3,0% desde 2017 y cayeron al 0,7% en 2023.

La desaceleración de la globalización fue consecuencia de numerosos factores que actuaron en distintos ámbitos. Desde un punto de vista estructural, era previsible que se produjera un punto de inflexión: la fase de rápida integración no podía mantenerse indefinidamente. Ya no quedaban grandes economías que pudieran integrarse en el sistema multilateral con un impacto transformador comparable al de China, la India o los países del bloque soviético en décadas anteriores. Hacia 2010, el 97% de las exportaciones mundiales de bienes procedía ya de países miembros de la OMC, y los aranceles medios a nivel mundial se encontraban en mínimos históricos (Capital Economics, 2022).

En el ámbito de las ideas, la crisis financiera mundial supuso un duro golpe para la supremacía del Consenso de Washington como paradigma de política económica (Rodrik, 2011; Gerstle, 2022), que también debilitó la posición central de la OMC en la gobernanza del comercio internacional. A esto se sumaron transformaciones tecnológicas como la creciente automatización, que redujo los incentivos para trasladar la producción a países con bajos costos laborales, y una mayor conciencia geopolítica de las vulnerabilidades del modelo de interdependencia global. Esas vulnerabilidades se hicieron evidentes tras fenómenos meteorológicos extremos —como el tsunami que devastó el Japón y las inundaciones que azotaron Tailandia en 2011— que provocaron importantes interrupciones en las cadenas de suministro. Sin embargo, fue la pandemia de COVID-19 la que hizo saltar las alarmas sobre los riesgos que entraña una concentración geográfica excesiva en la producción de bienes estratégicos, como equipos de protección personal, dispositivos médicos y principios farmacéuticos activos.

La reconfiguración de las cadenas globales de valor surgió como una estrategia para reducir los riesgos (*de-risking*) derivados tanto de la dependencia de rivales geopolíticos como de distintos tipos de interrupciones, con el fin de reforzar la resiliencia de los sistemas de producción. Cobró impulso la necesidad de acortar las cadenas de suministro y desvincularlas de actores geopolíticamente lejanos o que supusieran un riesgo. Los objetivos nacionales y de seguridad energética y alimentaria comenzaron a prevalecer sobre la relación costo-eficacia mediante estrategias como la relocalización (*reshoring*), la deslocalización cercana (*nearshoring*) o la deslocalización a países afines (*friendshoring*)³.

Durante el auge de la globalización, los sectores que las principales economías industrializadas excluyeron del libre mercado para proteger los intereses nacionales fueron principalmente la agricultura y la industria de defensa (*farms and arms*). Sin embargo, en el contexto actual de creciente rivalidad geopolítica y vulnerabilidades en las cadenas de valor, esa lista se ha ampliado considerablemente (Baldwin, 2025b).

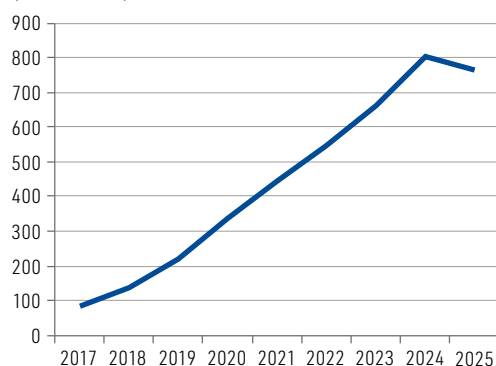
³ La relocalización consiste en la reubicación de la producción dentro del territorio nacional, mientras que la deslocalización cercana y la deslocalización a países afines se refieren al establecimiento de cadenas de suministro con países vecinos y con socios estratégicos, respectivamente.

El resurgimiento de la política industrial, especialmente en los países desarrollados (véase el gráfico I.7A), es una expresión concreta de esta reorientación (Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL], 2024). En el mundo desarrollado, más de la mitad (54%) de las medidas de política industrial adoptadas entre enero y junio de 2025 estuvieron motivadas por cuestiones de seguridad nacional y geopolíticas, frente al 22% registrado en los dos años anteriores (véase el gráfico I.7B).

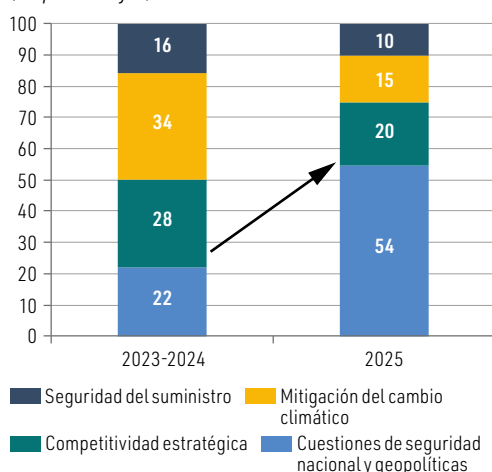
Gráfico I.7

Medidas de política industrial, 2017-2025

A. Total de medidas de política industrial a nivel mundial, primer semestre de cada año
(En números)



B. Motivaciones declaradas por los países desarrollados para adoptar medidas de política industrial^a
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base de Martín, F. (2025, 18 de junio). Losing the green edge: industrial policy shifts amid geopolitical priorities. *Zeitgeist Series Briefing* (67). New Industrial Policy Observatory.

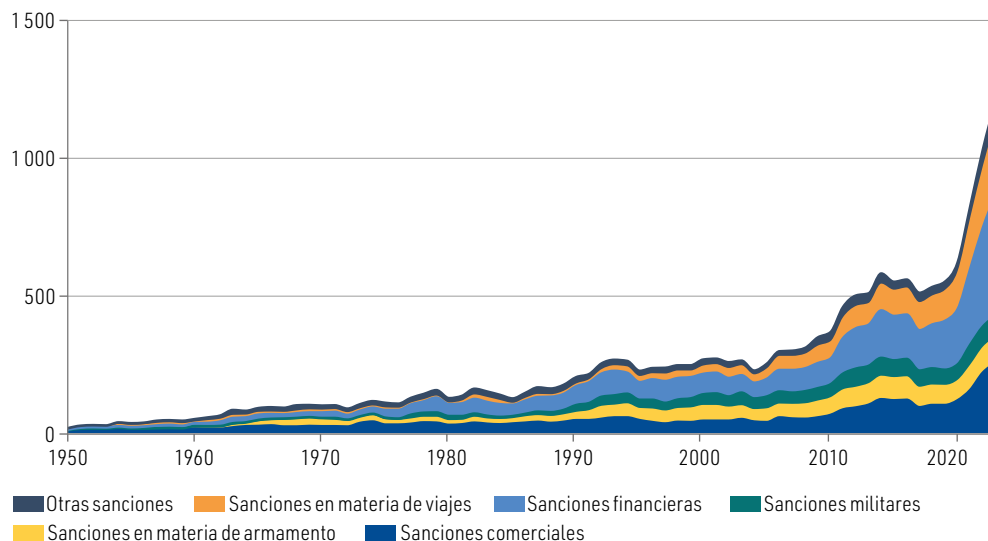
^a Australia, la República de Corea y miembros de la Unión Europea y del Grupo de los Siete (G7).

Otro cambio determinante en la situación internacional actual es el uso cada vez más frecuente de los vínculos económicos como mecanismos para ejercer presión geopolítica. El comercio, la inversión, los flujos de datos y el acceso a tecnologías estratégicas —que históricamente se han considerado canales de integración y cooperación— se utilizan cada vez más como instrumentos para ejercer influencia sobre otros Estados o para imponerles costos. Este fenómeno, denominado “instrumentalización de la interdependencia” (*weaponization of interdependence*) en la literatura especializada (Farrell y Newman, 2019), pone de relieve el cambio de una visión de la interdependencia como factor de estabilidad a su uso como instrumento de poder. La interdependencia asimétrica —en la que determinados

actores controlan nodos críticos de las cadenas de valor, las plataformas digitales o las infraestructuras financieras— se ha convertido en una palanca de poder geopolítico, que se ejerce a través de una serie de instrumentos, como sanciones comerciales, financieras y de otro tipo, controles a la exportación, restricciones a la inversión extranjera y limitaciones al acceso a recursos estratégicos. Según los datos de la Global Sanctions Database, los gobiernos imponen actualmente sanciones comerciales con una frecuencia más de cuatro veces superior a la de la década de 1990. La invasión rusa a Ucrania supuso un punto de inflexión: los países occidentales impusieron diversas sanciones a la Federación de Rusia, entre ellas la exclusión de sus bancos del sistema de pagos de la Sociedad para las Telecomunicaciones Financieras Interbancarias Internacionales (SWIFT) y el embargo de las importaciones de petróleo ruso (véase el gráfico I.8).

Gráfico I.8

Número de sanciones impuestas a nivel mundial, por categoría, 1950-2023



Fuente: Centre for Global Policy Analysis. (2025). *Global Sanctions Database (GSDB)*. <https://www.globalsanctionsdatabase.com/data/>.

Otros ejemplos recientes del uso de la interdependencia económica como herramienta de presión o control incluyen las restricciones impuestas por los Estados Unidos a la exportación de microprocesadores avanzados a China y la respuesta de este último país al imponer limitaciones a las exportaciones de tierras raras. Otro caso fue el bloqueo impuesto por la Federación de Rusia a las exportaciones de gas natural a Alemania y otros países europeos, que se utilizó para ejercer presión en el contexto del conflicto con

Ucrania, incluso antes de que se impusiera el embargo sobre el petróleo ruso. El ejemplo más claro es el reciente uso intensivo (y la amenaza de uso) de medidas arancelarias unilaterales por parte de los Estados Unidos, incluso contra países aliados, para alcanzar diversos objetivos. Esta nueva configuración socava los cimientos del orden multilateral que, durante décadas, contribuyó a reducir las barreras, limitó el uso de medidas unilaterales y valoró la previsibilidad en las relaciones económicas internacionales.

El trasfondo de esta dinámica es un cambio en la forma de interpretar los costos y los beneficios, así como en la gestión de la interdependencia global. Mientras que en el período posterior a la Guerra Fría se daba por sentado que la intensificación de los vínculos económicos entre los países generaría incentivos para la cooperación y disuadiría de los conflictos, la situación actual es más ambigua. En el nuevo contexto, algunos países con mercados internos más amplios y capacidad para controlar insumos, industrias o tecnologías estratégicas están dispuestos a utilizar esas ventajas como formas de influencia. Esta reconfiguración genera un alto grado de incertidumbre y aumenta la complejidad de la gobernanza económica internacional. Su impacto es especialmente grave en las economías en desarrollo, que se enfrentan a nuevos retos a la hora de garantizar un acceso estable y equitativo a los mercados, bienes, servicios y tecnologías esenciales.

En resumen, la economía mundial está atravesando una transición: del orden neoliberal establecido tras el fin de la Guerra Fría, en el que las medidas unilaterales estaban limitadas de diversas formas por un amplio consenso entre los Estados, a un nuevo orden geoeconómico caracterizado no solo por una nueva interpretación de los riesgos de la interdependencia económica (Roberts et al., 2019), sino también por un uso cada vez mayor de los vínculos económicos como instrumento de presión geopolítica.

Ruptura 2: Erosión del multilateralismo y reconfiguración de la gobernanza global

Crisis del multilateralismo y disputas sobre la legitimidad global

Tras décadas de transformaciones de gran alcance, pero limitadas por marcos institucionales relativamente estables, la situación actual supone una ruptura sistémica del orden internacional, cuyas características, alcance y reversibilidad siguen siendo objeto de debate. No se trata de cambios dentro del orden existente, sino de un cambio de orden: las bases regulatorias, institucionales y simbólicas que sustentaron casi ocho décadas de multilateralismo liberal se están viendo alteradas.

El sistema multilateral concebido en el período de la posguerra y basado en instituciones universales, reglas comunes y valores como la democracia, los derechos humanos y el libre comercio atraviesa una crisis simultánea de legitimidad, eficacia y sostenibilidad. Su estructura original reflejaba los equilibrios de poder y las aspiraciones regulatorias del mundo occidental, con los Estados Unidos como principal garante de su diseño, financiamiento y difusión. Sin embargo, ese liderazgo se ha visto mermado por una combinación de factores estructurales y coyunturales: el aumento de las tensiones políticas internas en las democracias, el crecimiento de movimientos nacionalistas escépticos con respecto al orden liberal, el descontento de la ciudadanía con la globalización y una tendencia creciente a dar prioridad a los objetivos nacionales en detrimento de los compromisos multilaterales, como el financiamiento para el desarrollo, la gobernanza climática y la provisión de bienes públicos globales.

En este contexto, el giro progresivo de los Estados Unidos hacia soluciones bilaterales, *ad hoc* o transaccionales ha debilitado su papel tradicional como pilar del sistema multilateral. Esta tendencia se refleja en decisiones que incluyen su retiro de organizaciones clave como la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), su ausencia en procesos multilaterales relevantes, su bloqueo del sistema de solución de controversias de la OMC y la reducción constante de sus contribuciones financieras obligatorias al sistema de las Naciones Unidas⁴.

Esta tendencia no parece deberse a decisiones de política aisladas o a corto plazo, sino que apunta a una reevaluación más estructural del papel y el valor de la cooperación multilateral. Mediante órdenes ejecutivas y revisiones administrativas, los Estados Unidos han subordinado cada vez más su participación en organizaciones internacionales y órganos creados en virtud de tratados a criterios de interés nacional más estrictos. Los efectos de este enfoque se han sentido con mayor claridad en el sistema de las Naciones Unidas, en particular en su pilar de gobernanza económica y social, lo que ha afectado a los órganos vinculados con el Consejo Económico y Social (ECOSOC) y a las comisiones regionales encargadas de la coordinación de políticas de desarrollo, el análisis del comercio y el desarrollo, la gobernanza climática y ambiental, los mandatos relacionados con los derechos humanos y la democracia, así como las plataformas multilaterales para el análisis de políticas, la cooperación técnica y la creación de capacidad. Al mismo tiempo, se ha producido una desvinculación más selectiva respecto de acuerdos multilaterales ajenos a las Naciones Unidas en ámbitos como la acción climática, la cooperación para el desarrollo y la coordinación de políticas sectoriales (véase La Casa Blanca, 2026).

⁴ En junio de 2025, por ejemplo, los Estados Unidos se retiraron de las negociaciones de la Cuarta Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, celebrada en Sevilla (España), y se negaron a respaldar su documento final.

Aunque no supone una retirada total, este retiro estratégico ha contribuido a una creciente fragmentación y asimetría en la gobernanza global. A falta de un actor central con la capacidad y la voluntad necesarias para sostener el andamiaje multilateral, diversos países y grupos de Estados están trabajando en mecanismos institucionales paralelos, plataformas regionales o coaliciones temáticas basadas en afinidades ideológicas, económicas o geoestratégicas. El resultado es un sistema internacional menos universal y coherente y más disperso y competitivo, con visiones contrapuestas sobre el poder, el desarrollo, la legitimidad y el papel de las organizaciones y los foros internacionales.

La situación internacional actual plantea una de las preguntas más urgentes de nuestro tiempo: ¿cómo se puede garantizar un orden internacional pacífico, basado en reglas y principios comunes, cuando los principales actores del sistema parecen estar alejándose de esos fundamentos, empujando al mundo hacia dinámicas unilaterales, lógicas de suma cero y equilibrios cada vez más inestables?

Por supuesto, la política internacional siempre ha estado influida por las relaciones de poder. Sin embargo, es fundamental que el poder no sea el único factor determinante. Preservar un conjunto mínimo de reglas, procedimientos y principios comunes que garanticen la coexistencia pacífica entre los Estados y la cooperación para proporcionar y proteger los bienes públicos globales sigue siendo una tarea esencial. Esto es lo que consagra la Carta de las Naciones Unidas y lo que el sistema multilateral, con todas sus imperfecciones, se ha esforzado por defender durante las últimas ocho décadas.

En este contexto, la opción para los países en desarrollo no parece ser el alineamiento automático con uno u otro centro de poder político y económico en competencia, sino más bien, en la medida de lo posible, la diversificación de alianzas. Las circunstancias actuales exigen un análisis estratégico de la situación internacional, basado en principios y acompañado de un fortalecimiento constante de las capacidades nacionales y regionales para influir en la toma de decisiones a nivel mundial. Si bien la fragmentación actual del orden internacional no es inevitable, plantea riesgos reales de una deriva hacia formas de gobernanza cada vez más arbitrarias, asimétricas e inestables. Para invertir esta tendencia, se necesitará una voluntad política renovada, una visión compartida y un marco de cooperación capaz de adaptarse al nuevo contexto sin renunciar a los valores universales que dieron origen al multilateralismo.

Multipolaridad emergente y geometrías variables de la gobernanza global

Ante las crecientes limitaciones de las instituciones multilaterales, ya sea por la parálisis en la toma de decisiones, la falta de representatividad o la incapacidad para adaptarse a los nuevos equilibrios de poder, se ha intensificado el desarrollo de mecanismos de gobernanza alternativos. Esta dinámica ha dado lugar a una creciente fragmentación de las instituciones y diversos grupos de países adoptan acuerdos más limitados, flexibles o paralelos, a menudo fuera de las organizaciones multilaterales, o incluso en competencia con ellas.

El mundo está pasando de un multilateralismo universal, basado en la aspiración de que todos los Estados cooperen en un conjunto común de instituciones globales, a una configuración más fluida de bloques, zonas de influencia y alianzas selectivas. En lugar de buscar el consenso de 193 países (lo que suele conducir al mínimo común denominador), muchos Estados prefieren formatos más reducidos, basados en afinidades regionales, ideológicas o temáticas, con el fin de emprender acciones conjuntas. Esta tendencia se ha denominado auge del “minilateralismo”: la formación de coaliciones de países dispuestos a actuar (*coalitions of the willing*) o grupos *ad hoc* que llevan a cabo acciones colectivas fuera del marco universal (Gramer, 2024).

Varias potencias medianas y economías emergentes han asumido un papel más destacado a nivel regional y mundial, lo que está reconfigurando las alianzas tradicionales. Países como la India, el Brasil, la Arabia Saudita y Nigeria están aprovechando la multipolaridad para diversificar sus alineamientos y asegurarse un margen de maniobra. En lugar de verse rígidamente limitados en un bloque, muchos de ellos practican una diplomacia flexible: pueden cooperar con los países desarrollados en algunas cuestiones y con China o la Federación de Rusia en otras, o llevar a cabo iniciativas autónomas Sur-Sur. Esta pluralidad de vínculos está dando lugar a un mundo de “alineamientos múltiples” que rompe con la lógica binaria heredada de la Guerra Fría (Vinjamuri, 2025).

Un ejemplo claro es el surgimiento del grupo BRICS y su reciente ampliación a un formato BRICS Plus con nuevos miembros. Esta plataforma, concebida inicialmente como contrapeso geoeconómico al G7, el grupo de los principales países industrializados, ha tratado de posicionarse como una alternativa a las estructuras dominantes del orden internacional. En su planteamiento fundacional, el BRICS cuestionaba las asimetrías inherentes al actual

sistema multilateral, en particular las prerrogativas políticas⁵, económicas⁶ y monetarias de las que gozan las economías avanzadas. En consecuencia, el grupo ha trabajado para crear sus propios mecanismos institucionales —como el Nuevo Banco de Desarrollo, acuerdos de cooperación financiera y comercial y un sistema de pagos basado en el uso de monedas nacionales— con el fin de ampliar el margen de autonomía económica y financiera de los países y, al mismo tiempo, reducir su vulnerabilidad a un sistema que se percibe como diseñado principalmente por y para el mundo industrializado (Patrick, 2024).

Esta proliferación de plataformas supone una competencia cada vez mayor por la legitimidad entre los distintos foros de gobernanza global. Por una parte, el G7 pretende mantener su papel central coordinando las respuestas entre las economías avanzadas y reafirmando los valores del orden liberal tradicional. Por otra, el BRICS se posiciona como portavoz de las reivindicaciones del Sur Global, cuestionando las asimetrías estructurales del sistema actual y promoviendo una agenda encaminada a un orden más representativo, inclusivo y multipolar. Ambos bloques organizan cumbres de alto nivel y articulan relatos diferentes, y en algunos casos, contradictorios, sobre la arquitectura del poder global.

El desplazamiento progresivo del centro de gravedad económico mundial se refleja en la evolución del peso relativo de los distintos bloques. En 1990, el G7 representaba el 45% del PIB mundial, frente al 23% del BRICS y el 42% del Sur Global. En 2024, esa proporción se había invertido: la cuota del G7 había disminuido al 30%, mientras que el peso relativo del BRICS y del Sur Global había aumentado al 42% y el 61%, respectivamente. Se observan tendencias similares en otras variables clave, como el comercio exterior, la formación bruta de capital fijo, la producción científica y los flujos de IED, ámbitos en los que las economías emergentes han ganado terreno de forma constante (véase el cuadro I.2).

⁵ Por ejemplo, la arquitectura de poder establecida tras la Segunda Guerra Mundial, especialmente en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, refleja un equilibrio geopolítico anacrónico. Los cinco miembros permanentes (5P) con derecho a veto excluyen a África, América Latina y el Caribe y gran parte del Sur Global. Las demandas de reforma para ampliar la representación llevan décadas estancadas, lo que socava la legitimidad del sistema a ojos de los países que se sienten infrarrepresentados en las decisiones clave en materia de paz y seguridad.

⁶ En el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial, los mecanismos de votación y cuotas siguen favoreciendo a las economías avanzadas, lo que les confiere una influencia desproporcionada a pesar del creciente peso económico del Sur Global. Aunque los países del BRICS representan actualmente más del 40% del PIB mundial, su representación no refleja esta realidad, y los Estados Unidos y Europa siguen teniendo derecho de veto sobre reformas clave. Esta asimetría limita la capacidad de los países en desarrollo para influir en la agenda financiera internacional.

Cuadro I.2

Participación del Grupo de los Siete (G7), el BRICS y el Sur Global en variables mundiales seleccionadas, 1990, 2000, 2010 y 2024

(En porcentajes del total)

	Producto interno bruto (PIB) a paridad de poder adquisitivo en dólares internacionales constantes de 2021			
	1990	2000	2010	2024
G7	45	44	36	30
BRICS	23	24	32	42
Sur Global	42	43	54	61
Población				
G7	12	11	11	10
BRICS	51	51	50	49
Sur Global	83	84	85	87
Exportaciones de bienes y servicios				
G7	53	48	35	31
BRICS	8	9	20	23
Sur Global	24	31	43	42
Importaciones de bienes y servicios				
G7	58	55	39	37
BRICS	7	8	17	20
Sur Global	22	28	39	42
Formación bruta de capital fijo				
G7	68	66	43	38
BRICS	9	11	30	38
Sur Global	18	22	45	51
Salidas netas de inversión extranjera directa				
G7	77	61	44	80
BRICS	0	1	9	27
Sur Global	3	11	29	51
Artículos de revistas científicas y técnicas				
G7		64	47	30
BRICS		12	26	43
Sur Global		19	36	56

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base de Banco Mundial. (2025). *World Development Indicators*. <https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators>; y Olivie, I., Esteban, M., Picardo, C. E. y Fernández Rodríguez, L. (2025, 3 de julio). Hacia una reconfiguración de las relaciones con el sur global. *Elcano Policy Paper*. Real Instituto Elcano. <https://www.realinstitutoelcano.org/policy-paper/hacia-una-reconfiguracion-de-las-relaciones-con-el-sur-global/>.

Nota: De acuerdo con Olivie et al. (2025), se considera que el Sur Global incluye: i) todos los países de América, excepto el Canadá y los Estados Unidos, ii) todos los países asiáticos, con la excepción del Japón, iii) todos los países de Oceanía, excepto Australia y Nueva Zelanda, iv) el continente africano en su totalidad, y v) en Europa, Albania, Armenia, Azerbaiyán, Belarús, Bosnia y Herzegovina, Georgia, Macedonia del Norte, la República de Moldova, la Federación de Rusia, Serbia, Türkiye y Ucrania. El BRICS incluye al Brasil, la Federación de Rusia, la India, China y Sudáfrica, junto con la Arabia Saudita, Egipto, los Emiratos Árabes Unidos, Etiopía, Indonesia e Irán. El G7 incluye a Alemania, el Canadá, los Estados Unidos, Francia, Italia, el Japón y el Reino Unido.

En cuanto al G20, un foro que incluye tanto potencias occidentales como potencias emergentes, su futuro papel en la gobernanza global sigue siendo incierto. El G20 surgió tras la crisis financiera de 2008 como un foro para la coordinación económica global con una amplia representación (alrededor de dos tercios de la población mundial y el 85% de su PIB) (Grupo de los 20, s.f.). En sus primeros años, llevó a cabo con éxito acciones concertadas, facilitando respuestas como inyecciones coordinadas de liquidez y el fortalecimiento de las instituciones financieras internacionales. Sin embargo, el agravamiento de las divisiones geopolíticas ha dificultado su funcionamiento. La guerra en Ucrania, el deterioro de las relaciones entre los Estados Unidos y China y la creciente polarización entre bloques con visiones divergentes han convertido al G20 en un reflejo concentrado de las fracturas del orden internacional, lo que dificulta la adopción de posiciones colectivas sustanciales. En ese contexto, se enfrenta a un dilema: ¿logrará reconfigurarse como un espacio para el diálogo plural y la construcción de mínimos comunes, o acabará siendo desplazado gradualmente por plataformas más alineadas ideológicamente, como el G7 o el BRICS, en la lucha por el liderazgo de la arquitectura de la gobernanza global?

Mientras tanto, proliferan otros foros de coordinación y cooperación que operan más allá de los límites del multilateralismo institucionalizado. Además del BRICS, están cobrando importancia varias iniciativas regionales impulsadas por potencias emergentes. Entre ellas se encuentran la Iniciativa de la Franja y la Ruta, a través de la cual China está desarrollando su propia red de infraestructura e influencia económica, y una serie de acuerdos de comercio preferenciales a gran escala como el Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico, la Asociación Económica Integral Regional (RCEP) en Asia y la Zona de Libre Comercio Continental Africana (ZLCCAF), que están configurando nuevas geografías económicas.

Al mismo tiempo, están surgiendo mecanismos temáticos e interregionales para fortalecer la cooperación Sur-Sur en ámbitos como la seguridad alimentaria y la transición energética. Por ejemplo, el Brasil, bajo el mandato del Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, ha tratado de posicionarse como un actor global al presidir el G20, asumir un papel protagonista en la cumbre de los Estados Parte del Tratado de Cooperación Amazónica y participar activamente en las negociaciones sobre el clima durante el 30° período de sesiones de la Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, entre otras medidas. Al mismo tiempo, está impulsando una agenda para el diálogo Sur-Sur, con el fin de definir posiciones comunes para el mundo en desarrollo y explorar fórmulas para la mediación en conflictos a escala mundial. Esta dinámica señala una distribución del poder más difusa, de manera que ya no se concentra exclusivamente en Washington o Beijing, sino que se comparte con coaliciones variables de potencias medianas capaces de influir en cuestiones estratégicas.

No obstante, esta mayor flexibilidad tiene sus inconvenientes. Un sistema más flexible conlleva riesgos de duplicación de esfuerzos, competencia regulatoria y exclusión. Su falta de universalidad podría complicar las gestiones para responder de manera coherente a los retos mundiales que afectan a muchos países en desarrollo, como el cambio climático, las pandemias o las crisis de deuda. Si bien las “coaliciones de países dispuestos a actuar” permiten avanzar en determinados ámbitos cuando los principales foros se encuentran paralizados, sus decisiones suelen tener un alcance limitado y, en algunos casos, pueden superponerse a los marcos multilaterales existentes o entrar en conflicto con ellos.

En resumen, el mundo está experimentando una transición histórica: del multilateralismo universal de la segunda mitad del siglo XX a un modelo de gobernanza multipolar más fragmentado y propenso a las controversias, basado en bloques, redes y alianzas flexibles. Este cambio refleja tanto la creciente dispersión del poder internacional como el desencanto ante el estancamiento de los intentos de reformar las instituciones multilaterales tradicionales. La gobernanza internacional será menos uniforme y coexistirán múltiples niveles (global, regional y temático) e instituciones que se superpondrán entre sí. Los países, en particular las potencias emergentes, tendrán que desenvolverse en ese contexto forjando alianzas pragmáticas en función de sus intereses en cada ámbito. El reto consistirá en evitar que esta diversificación dé lugar a un vacío regulatorio y, en su lugar, orientarla hacia una cooperación más flexible, eficaz e inclusiva.

Ruptura 3: De la hegemonía unipolar a la competencia multipolar

La teoría de la estabilidad hegemónica (Kindleberger, 1973) sostiene que el orden internacional requiere una potencia dispuesta a asumir el costo de proporcionar bienes públicos globales, como estabilidad financiera, libre comercio, reglas comunes y coordinación institucional. La falta de ese liderazgo conduce a la posibilidad de una dinámica de fragmentación e incertidumbre conocida como “trampa de Kindleberger”. Aunque esta teoría es útil para interpretar los riesgos de un orden internacional en fragmentación, la situación actual no corresponde a un vacío hegemónico, sino a una redistribución progresiva del poder, en la que diferentes actores y coaliciones asumen distintas funciones de coordinación y suministro. Las potencias consolidadas, como los Estados Unidos y la Unión Europea, conviven con actores emergentes en rápida expansión, como China, la India y otros países del Sur Global.

Los Estados Unidos son una superpotencia que mantiene su liderazgo militar y financiero a nivel mundial, además de sus ventajas tecnológicas, su amplio mercado interno y sus abundantes recursos naturales. Lejos de depender únicamente de sus capacidades militares, su influencia se sustenta en una infraestructura empresarial cuyo alcance se extiende a la economía digital y a los flujos de información. Por ejemplo, Washington ejerce parte de su poder global a través de la sinergia entre el Estado y las gigantescas multinacionales tecnológicas y financieras del país. El Gobierno federal establece marcos regulatorios —sanciones, controles a la exportación e incentivos legislativos como la Ley sobre Creación de Incentivos Útiles para Producir Semiconductores— que fortalecen la posición de empresas como NVIDIA, Microsoft, Apple, Amazon, Alphabet y Meta, mientras que estas empresas, a su vez, influyen en la agenda política al exigir acceso a mercados, infraestructura en la nube y apoyo a la innovación en semiconductores y tecnologías de vanguardia.

Esas multinacionales actúan como una prolongación del sector privado de la capacidad de los Estados Unidos para proyectarse globalmente: controlan los estándares, las nubes de datos, los algoritmos y las redes de pago, que pueden activarse o restringirse en función de decisiones diplomáticas y de seguridad. La lista de las 15 empresas más grandes del mundo por valor de mercado (véase el cuadro I.3), dominada por empresas con sede en los Estados Unidos, muestra la manera en que estas redes empresariales, alineadas con las políticas del Estado, constituyen un bloque híbrido que sustenta y amplía la hegemonía de los Estados Unidos en la economía digital mundial.

Cuadro I.3

Quince empresas principales a nivel mundial, por sector económico, país de origen y capitalización de mercado, julio de 2025

Empresa	Sector	País de origen	Capitalización de mercado (En billones de dólares)
NVIDIA Corporation	Tecnología	Estados Unidos	4,2
Microsoft Corporation	Tecnología	Estados Unidos	3,8
Apple Inc.	Tecnología	Estados Unidos	3,2
Amazon.com Inc.	Consumo discrecional	Estados Unidos	2,5
Alphabet Inc.	Comunicaciones	Estados Unidos	2,3
Meta Platforms Inc.	Comunicaciones	Estados Unidos	1,8
Saudi Arabian Oil Company	Energía	Arabia Saudita	1,6
Broadcom Inc.	Tecnología	Estados Unidos	1,4
Berkshire Hathaway Inc.	Finanzas	Estados Unidos	1,0

Empresa	Sector	País de origen	Capitalización de mercado (En billones de dólares)
TSMC	Tecnología	Taiwán (Provincia China de)	1,0
Tesla Inc.	Consumo discrecional	Estados Unidos	1,0
JPMorgan Chase	Finanzas	Estados Unidos	0,8
Walmart Inc.	Bienes de consumo básico	Estados Unidos	0,8
Eli Lilly and Company	Salud	Estados Unidos	0,8
Vanguard S&P 500 ETF	Otro	Estados Unidos	0,7

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base de Bloomberg.

Nota: Datos de capitalización de mercado al 24 de julio de 2025.

Sin embargo, el auge de China y el peso regulatorio de la Unión Europea matizan el liderazgo de los Estados Unidos, lo que da lugar a una arquitectura internacional cada vez más descentralizada. China domina la producción y el comercio de productos manufacturados, se está acercando rápidamente a la frontera tecnológica y está reforzando su poderío militar y su poder blando. Del mismo modo, la Unión Europea cuenta con importantes fortalezas en el ámbito de los servicios y en varios aspectos del poder blando, pero, debido a su fragmentación interna, tiene dificultades para convertir su presencia global en una capacidad de influencia efectiva.

Estas tendencias pueden observarse en indicadores sistemáticos como el índice Elcano de presencia global, elaborado por el Real Instituto Elcano, que cuantifica la presencia internacional de los países y puede utilizarse para seguir el desplazamiento del poder hacia nuevas geografías. Se trata de un índice sintético que mide el alcance global de los países, combinando en un único indicador una serie de variables que determinan su presencia en la escena mundial en tres ámbitos principales: presencia económica (exportaciones de energía, materias primas, productos manufacturados y servicios, e inversión extranjera directa), presencia militar (despliegue de tropas y equipos para la movilidad estratégica en el extranjero) y presencia blanda (migración, turismo, cultura, deportes, información, tecnología, ciencia, educación, cooperación para el desarrollo y cambio climático)⁷.

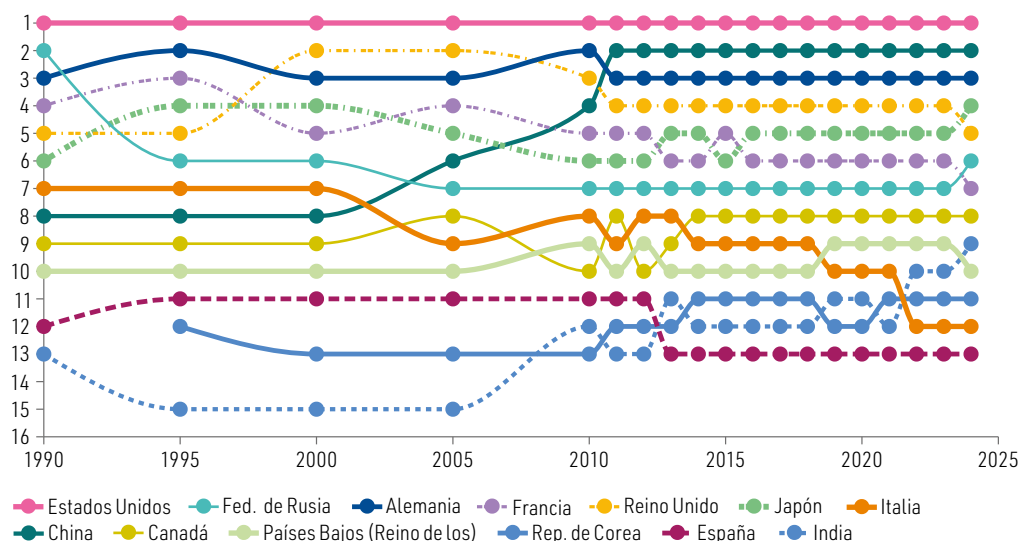
Aunque los Estados Unidos han mantenido su liderazgo en presencia global desde 1990, varios países del Sur Global han ascendido en la clasificación (véase el gráfico I.9). En particular, China ha mejorado su puntuación rápidamente desde principios de la década de 2000 y actualmente ocupa el segundo puesto. Países como Alemania, el Reino Unido

⁷ Cada variable se normaliza y se pondera de acuerdo con criterios definidos por expertos de más de 100 centros de investigación internacionales. A continuación, se suman para obtener una puntuación que permite comparar la presencia global de hasta 150 países desde 1990 (véase Olivé y Gracia Santos, 2023).

y Francia, que ocupaban los primeros puestos hasta la crisis financiera mundial, han quedado desde entonces por detrás de China, y los dos últimos se sitúan ahora también por detrás del Japón y, en el caso de Francia, de la Federación de Rusia.

Gráfico I.9

Clasificación de la presencia global, 1990-2025



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base de Real Instituto Elcano. (2024). *Índice Elcano de presencia global*. <https://www.globalpresence.realinstitutoelcano.org/es?years=2024>.

Además de los cambios en la clasificación de la presencia global, un análisis de concentración realizado por el Real Instituto Elcano basado en el índice Herfindahl-Hirschman (IHH) muestra que los niveles de concentración actuales son inferiores con respecto a la década de 1990. Este hallazgo refuerza la idea de que ya no existe una situación estrictamente bipolar y que, en su lugar, el poder global está ahora más distribuido, con una gama más amplia de actores que ejercen influencia internacional.

El impulso del Sur Global, en particular, refuerza la idea de un sistema internacional más disperso y competitivo, en el que tanto las potencias tradicionales como los países en desarrollo deben adaptarse al surgimiento de nuevos polos de influencia. Varios países del Sur Global mejoraron significativamente su posición en la clasificación de Elcano entre 2010 y 2024: Viet Nam pasó del puesto 62 al 34 (un aumento de 28 puestos), Filipinas, del 57 al 42 (una subida de 15 puestos) y Kenya, del 84 al 66 (un incremento de 18 puestos). Las economías del Golfo también registraron avances significativos, como en

el caso de los Emiratos Árabes Unidos, que avanzaron del puesto 30 al 19 (11 puestos), y de Qatar, que subió del 56 al 45 (11 puestos). En América Latina y el Caribe, varios países han consolidado con éxito una mayor presencia global, entre ellos Chile (que subió siete puestos, del 47 al 40), la República Dominicana (que subió ocho puestos, del 86 al 78), el Uruguay (que subió cinco puestos, del 91 al 86) y Costa Rica (que subió nueve puestos, del 98 al 89).

Un análisis de la clasificación de la presencia global de los últimos 35 años revela una tendencia clara: si bien el liderazgo de los Estados Unidos sigue siendo indiscutible, el avance de China ha cambiado las reglas del juego. El surgimiento de potencias emergentes como la India y la República de Corea contrasta con el lento declive de las economías europeas, que pierden protagonismo a medida que el poder se dispersa cada vez más. En conjunto, estos datos confirman que la dinámica global actual no corresponde a una hegemonía unipolar ni a una bipolaridad rígida, sino a una multipolaridad asimétrica caracterizada por la competencia tecnológica, las controversias regulatorias y la diversificación geográfica de las capacidades productivas y el poder.

Es innegable que la competencia entre los Estados Unidos y China constituye actualmente el eje estructurador del orden emergente. En menos de cinco décadas desde el inicio de su proceso de reforma y apertura en 1978, China ha pasado de ocupar una posición periférica en la escena mundial a convertirse en la segunda economía más grande del mundo, el principal exportador de bienes y una potencia industrial de primer orden, con fortalezas cada vez más basadas en el conocimiento y la innovación. Durante ese período, ha cerrado o reducido significativamente la brecha que la separaba de los Estados Unidos en todas esas variables (véase el gráfico I.10) y también se ha erigido como una potencia tecnológica líder.

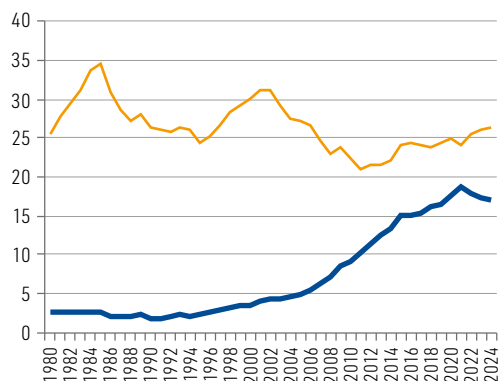
Además, en las últimas dos décadas, las importantes transformaciones económicas que se han producido en China desde la apertura de su economía han reducido la dependencia del país del comercio exterior. La proporción de la suma de las exportaciones e importaciones de bienes en el PIB chino alcanzó un máximo del 63% en 2006, pero casi se redujo a la mitad, al llegar al 33% en 2024 (véase el gráfico I.11). Así, China es ahora capaz de producir una amplia gama de insumos y productos finales que antes tenía que importar, mientras que el aumento del poder adquisitivo de su población ha hecho que una parte cada vez mayor de su producción se destine al mercado interno. Esta menor dependencia externa es, en sí misma, una fuente de poder geopolítico, sobre todo si se tiene en cuenta que, por el contrario, la dependencia comercial del resto del mundo con respecto a China no ha dejado de aumentar en los últimos 20 años.

Gráfico I.10

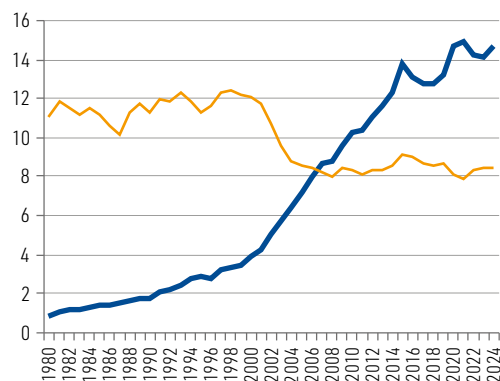
China y Estados Unidos: participación en el PIB, las exportaciones de bienes, el valor agregado de la industria manufacturera y las solicitudes de patentes a nivel mundial

(En porcentajes)

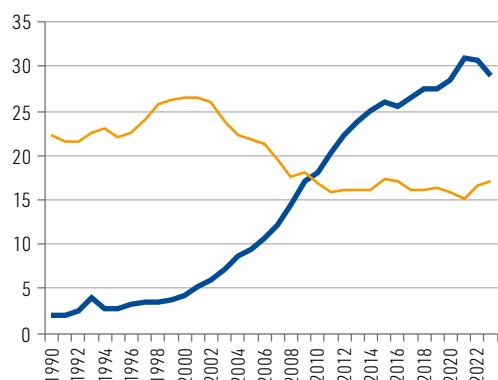
A. Participación en el PIB mundial, 1980-2024



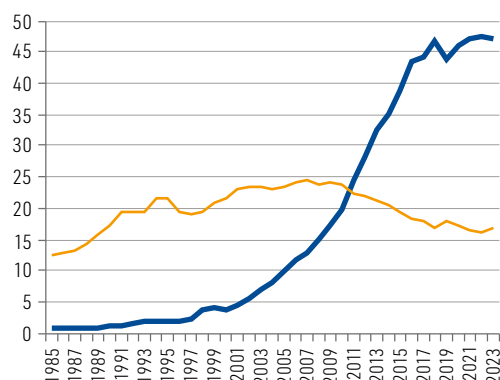
B. Participación en las exportaciones mundiales de bienes, 1980-2024



C. Participación en el valor agregado de la industria manufacturera mundial, 1990-2023

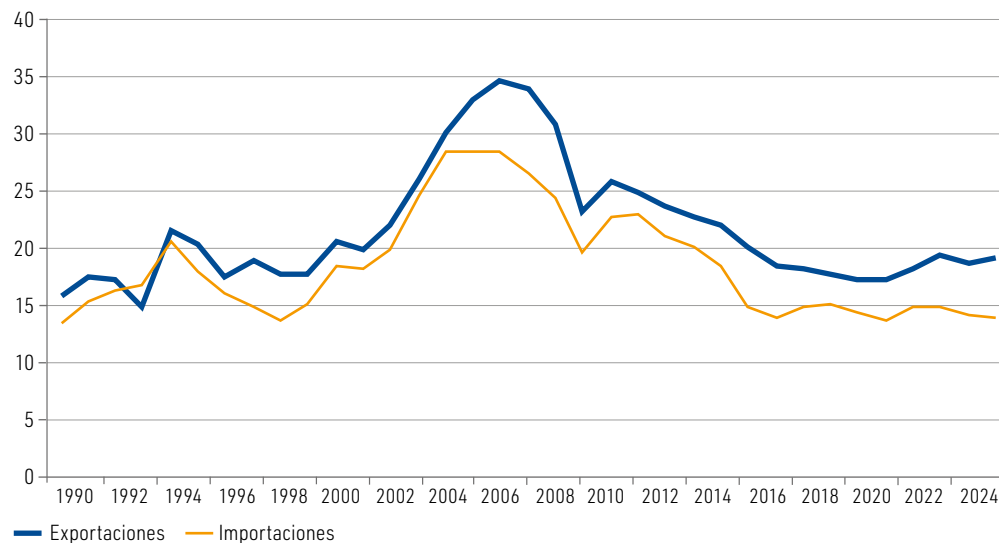


D. Participación en las solicitudes de patentes a nivel mundial, 1985-2023



— Estados Unidos — China

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base de Fondo Monetario Internacional. (2025). *World Economic Outlook Database*. <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/weo-database/2025/april>; y datos de la Organización Mundial del Comercio, la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial y la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual.

Gráfico I.11**China: exportaciones e importaciones de bienes como porcentaje del PIB, 1990-2024***(En porcentajes)***Fuente:** Organización Mundial del Comercio y Fondo Monetario Internacional.

China ha sido uno de los principales beneficiarios del reciente ciclo de globalización, sobre todo gracias a su papel estratégico en las cadenas globales de valor y a su capacidad para avanzar tecnológicamente mediante el acceso a mercados extranjeros, inversión y conocimiento. Esto le ha permitido no solo convertirse en una potencia industrial, sino también sentar las bases para alcanzar el liderazgo mundial en una amplia gama de tecnologías críticas, entendidas como aquellas tecnologías actuales y emergentes con la capacidad de potenciar significativamente —o poner en peligro— los intereses nacionales de un país, entre ellos su prosperidad económica, su cohesión social y su seguridad nacional⁸. De este modo, China está desafiando la primacía histórica de las economías desarrolladas, en particular la de los Estados Unidos.

En la actualidad, China ocupa una posición de liderazgo con respecto a 57 de las 64 tecnologías críticas analizadas por el Critical Technology Tracker del Australian Strategic Policy Institute (ASPI), en comparación con apenas tres entre 2003 y 2007. Las tecnologías consideradas por el ASPI abarcan una amplia gama de ámbitos clave,

⁸ Esta es la definición adoptada por el Gobierno de Australia y utilizada por el Australian Strategic Policy Institute (ASPI) en su Critical Technology Tracker.

incluidos la defensa, el espacio, la robótica, la energía, el medio ambiente, la biotecnología, la IA, los materiales avanzados y la computación cuántica. Además, de las 57 tecnologías en las que China ocupa el primer puesto, se señala un alto riesgo de monopolio tecnológico con respecto a 24 y un riesgo moderado con respecto a 18 (véase el cuadro I.4)⁹.

Cuadro I.4

País líder y riesgo de monopolio tecnológico en 64 tecnologías críticas, agosto de 2024

Categoría tecnológica (número de tecnologías en cada categoría)	China			Estados Unidos		
	Alto	Moderado	Bajo	Alto	Moderado	Bajo
Tecnologías avanzadas de la información y las comunicaciones (7)	2/7	2/7	3/7	0	0	0
Fabricación y materiales avanzados (13)	7/13	5/13	0	0	0	0
Tecnologías de inteligencia artificial (6)	0	3/6	2/6	0	0	1/6
Biotechnología, tecnologías genéticas y vacunas (7)	1/7	2/7	1/7	0	0	3/7
Defensa, espacio, robótica y transporte (7)	3/7	0	3/7	0	0	1/7
Energía y medio ambiente (8)	3/8	3/8	2/8	0	0	0
Tecnologías cuánticas (4)	0	1/4	2/4	0	1/4	0
Sensores, sincronización y navegación (9)	6/9	1/9	1/9	0	0	1/9
Tecnologías exclusivas de AUKUS ^a (3)	2/3	1/3	0	0	0	0
Total de categorías tecnológicas (64)	24/64	18/64	15/64	0/64	1/64	6/64

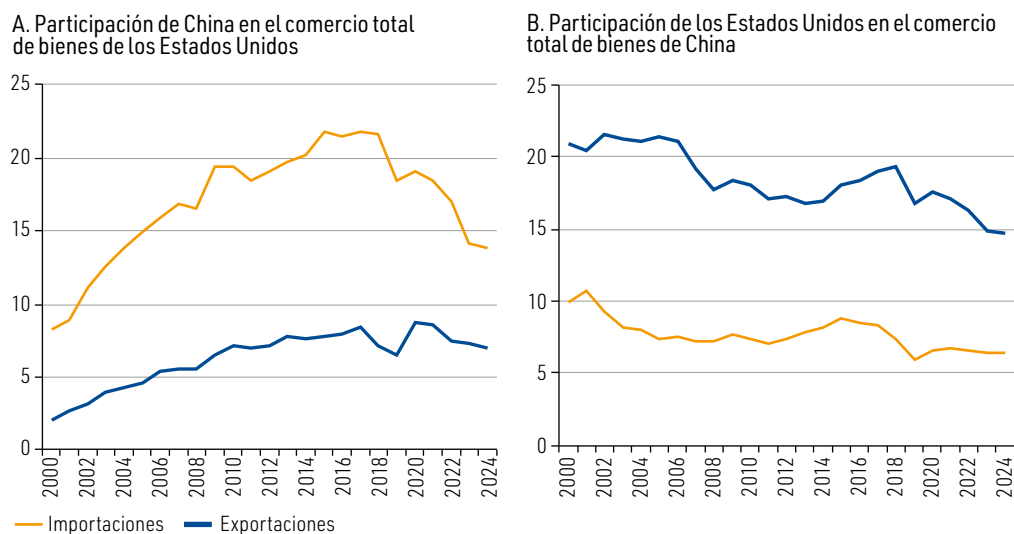
Fuente: Gaida, J., Wong-Leung, J., Robin, S. y Cave, D. (2023). ASPI's Critical Technology Tracker: the global race for future power. *Policy Brief* (69/2023). Australian Strategic Policy Institute.

^a AUKUS es una alianza trilateral en materia de seguridad entre Australia, los Estados Unidos y el Reino Unido cuyo objetivo es consolidar su presencia en la región indopacífica mediante un mayor intercambio tecnológico y la adquisición de submarinos de propulsión nuclear por parte de Australia.

⁹ Véase <https://techtracker.aspi.org.au/>. El ASPI considera que existe un alto riesgo de monopolio tecnológico cuando un país concentra al menos ocho de las diez principales instituciones de investigación a nivel mundial en una tecnología determinada y cuenta con al menos el triple de publicaciones científicas en comparación con el segundo país.

Por el contrario, los Estados Unidos solo ocupan el primer puesto en 7 de las 64 categorías analizadas, y en ninguna de ellas existe un riesgo elevado de monopolio tecnológico. Esto indica una considerable pérdida de liderazgo en la frontera tecnológica, ya que los Estados Unidos fueron líderes en 60 de esas tecnologías entre 2003 y 2007. Entre los ámbitos en los que sigue ocupando una posición de liderazgo, se encuentran la computación de alto rendimiento, la IA aplicada al procesamiento del lenguaje natural, la computación cuántica, la ingeniería genética, la medicina nuclear y el desarrollo de vacunas. Autor y Hanson (2025) han calificado los riesgos que supone para los Estados Unidos el creciente liderazgo tecnológico de China como “el impacto de China 2.0” (*China Shock 2.0*): un fenómeno que podría tener consecuencias aún mayores que el primero, al desplazar la competencia hacia ámbitos que definirán la influencia global en las próximas décadas.

La percepción de que el auge de China amenaza el liderazgo económico y tecnológico de los Estados Unidos, y con ello su preeminencia militar, se ha extendido ampliamente en ese país a lo largo del presente siglo, hasta el punto de convertirse en un consenso bipartidista. Así, en 2017, China fue catalogada como un competidor estratégico en la Estrategia de Seguridad Nacional de los Estados Unidos (La Casa Blanca, 2017). Durante la primera Administración del Presidente Trump, los Estados Unidos también aumentaron considerablemente los aranceles sobre el comercio con China, lo que desencadenó la primera “guerra arancelaria” entre los dos países. En esencia, esa situación se mantiene hasta el día de hoy. Además de los aranceles, ambos países han recurrido a otras medidas, como las restricciones a la exportación de productos estratégicos y a las inversiones recíprocas. Como consecuencia, la interdependencia comercial directa entre ambos países se ha reducido considerablemente. Por ejemplo, la cuota china del total de importaciones de los Estados Unidos disminuyó de un máximo histórico del 22% en 2017 al 14% en 2024 (véase el gráfico I.12) y se situó en apenas el 9% en 2025. Sin embargo, ambas economías siguen estando estrechamente interrelacionadas. Un claro ejemplo son las disrupciones provocadas por las restricciones estadounidenses a la exportación de chips avanzados a China y por las restricciones chinas a la exportación de imanes de tierras raras a los Estados Unidos. Esta situación, en la que ambos países intentan sacar partido de su control sobre determinados puntos estratégicos, ha sido calificada por *The Economist* (2025) como “disrupción mutua asegurada”.

Gráfico I.12**China y Estados Unidos: interdependencia comercial, 2000-2024***(En porcentajes)*

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base de Naciones Unidas. (2025). *UN Comtrade Database*. <https://comtradeplus.un.org/>.

En lugar de evolucionar hacia una economía de mercado al estilo occidental, como muchos esperaban en el momento de su adhesión a la OMC, China ha mantenido un modelo heterodoxo caracterizado por una presencia activa del Estado en la orientación estratégica de sectores clave, combinando mecanismos de mercado con instrumentos de planificación y apoyo estatal. Estos factores, sumados a las enormes economías de escala, el aumento de la productividad laboral y el afán de desarrollo, impulsaron el crecimiento económico de China durante décadas. Sin embargo, algunos aspectos de este modelo han sido a menudo cuestionados en Europa y los Estados Unidos. Estos incluyen la obligación de que las empresas extranjeras transfieran sus tecnologías a socios locales, la protección insuficiente de la propiedad industrial extranjera, las subvenciones concedidas a diversos sectores (siderurgia, paneles solares o vehículos eléctricos, entre otros) en los que China ha alcanzado una posición dominante a nivel mundial, y los privilegios otorgados a sus empresas estatales y privadas. Estas características del sistema económico chino han sido calificadas en los países desarrollados como formas de competencia desleal y, en consecuencia, como factores que contribuyen a la posición dominante del país en la producción y el comercio mundiales.

Además de esas preocupaciones, en los últimos años han surgido nuevas tensiones derivadas del “exceso de capacidad” industrial chino, que ha conducido al desborde de una parte significativa de la producción china hacia los mercados internacionales. Al mismo tiempo, como se mencionó anteriormente, la rápida expansión del sector tecnológico chino ha dado lugar a lo que algunos observadores describen como “el impacto de China 2.0”, ya que la creciente presencia del país en las industrias avanzadas está redefiniendo la competencia mundial. Si bien esto refleja las cadenas de suministro integrales de China, sus avances en investigación y tecnología y su capacidad para ofrecer productos competitivos en términos de precio y calidad, la creciente cuota de China en las exportaciones mundiales acentúa la percepción de competencia desleal que tienen numerosos países.

Paralelamente a la intensificación de la competencia económica entre China y los Estados Unidos, otros actores globales han ampliado su alcance e influencia, lo que ha generado nuevas tensiones geopolíticas. Este es el caso de la Federación de Rusia, cuyas acciones en Ucrania y Europa Oriental han redefinido las prioridades de seguridad del continente europeo. En ese contexto, la Unión Europea ha promovido el concepto de autonomía estratégica como un elemento central de su política exterior y de seguridad (Borrell, 2020). Esta iniciativa tiene por objeto reducir la dependencia de Europa en ámbitos críticos: de la Federación de Rusia en materia de energía, de China y los Estados Unidos en los ámbitos económico y tecnológico, y de los Estados Unidos en el ámbito de la defensa. Se trata de una forma de autonomía no exclusiva, que no implica necesariamente una desvinculación, sino la capacidad de actuar con mayor soberanía y resiliencia en un entorno internacional cada vez más volátil, combinando la apertura al mundo con una mayor capacidad para la toma de decisiones estratégicas.

A medida que se intensifican las tensiones geopolíticas, el gasto militar mundial ha aumentado, incluso en ausencia de conflictos directos a gran escala. En junio de 2025, los miembros de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) acordaron aumentar el gasto en defensa al 5% del PIB para 2035, destinando al menos el 3,5% a las capacidades básicas de defensa y el 1,5% a inversiones relacionadas. Alemania, que históricamente se ha visto limitada por su “freno al endeudamiento”, modificó su regla fiscal para excluir el gasto en defensa superior al 1% del PIB del límite de endeudamiento constitucional. Medidas similares están proliferando en otras economías avanzadas, lo que apunta a un ciclo de rearme estructural y a un cambio en las prioridades fiscales hacia la seguridad y la disuasión.

Esta reorientación de los recursos hacia la defensa ha coincidido con una reducción de la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) y de los presupuestos destinados a la cooperación internacional. Varios países europeos, entre ellos Alemania, Bélgica, Francia, Países Bajos (Reino de los), el Reino Unido y Suiza, anunciaron recortes sustanciales en sus partidas

destinadas a la cooperación para el desarrollo en 2025, alegando presiones fiscales e imperativos de seguridad. Los Estados Unidos fueron más allá, al suspender la mayor parte de sus programas de asistencia para el desarrollo y redefinir la cooperación como una herramienta de competencia geopolítica (Olivie, 2025). Estos cambios revelan una tendencia más amplia: la subordinación del financiamiento para el desarrollo a objetivos estratégicos y la disminución de la legitimidad política de la cooperación como bien público.

En resumen, el “gran juego” geopolítico del pasado giraba principalmente en torno al poderío militar y al control de territorios y recursos. Aunque esto sigue siendo parcialmente cierto, hoy en día también se trata del liderazgo tecnológico, el control de los flujos de datos, las plataformas digitales, las reglas de Internet, los sistemas de inteligencia artificial y los minerales críticos y la infraestructura energética necesarios para su funcionamiento. Teniendo en cuenta todas estas dimensiones, el sistema mundial actual se caracteriza mejor como un sistema de multipolaridad competitiva y asimétrica, con liderazgos diferenciados según el ámbito, una provisión fragmentada de bienes públicos globales y un marco regulatorio cada vez más cuestionado. En este contexto de multipolaridad, la competencia entre los Estados Unidos y China constituye, por supuesto, el eje central.

Ruptura 4: Reconfiguración del poder blando

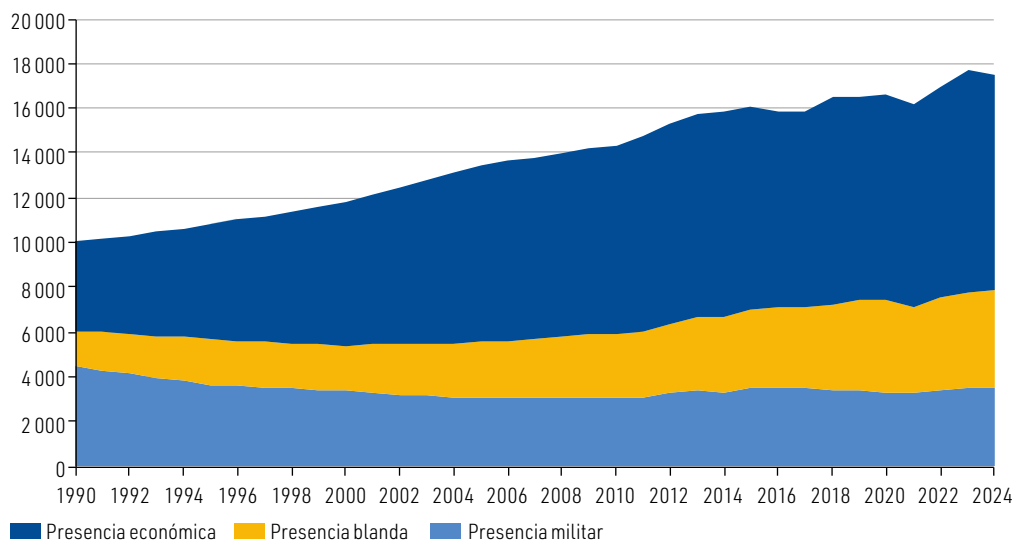
Joseph Nye introdujo el concepto de “poder blando” como una dimensión de análisis en las relaciones internacionales. Como se explica en un artículo publicado póstumamente escrito junto con Robert Keohane, el poder es la capacidad de conseguir que los demás hagan lo que uno quiere. Este objetivo puede alcanzarse mediante la coerción, el pago o el atractivo. Los dos primeros son poder duro; el tercero es poder blando. A corto plazo, el poder duro suele prevalecer sobre el poder blando, pero a largo plazo, a menudo prevalece el poder blando. Los autores mencionan en su artículo que, al parecer, Joseph Stalin preguntó una vez en tono burlón: “¿cuántas divisiones tiene el Papa?” y, sin embargo, la Unión Soviética desapareció hace tiempo y el papado sigue vivo (Keohane y Nye, 2025). Si un país es atractivo, no tendrá que depender tanto de incentivos o amenazas de uso de la fuerza para influir en el comportamiento de los demás. Una potencia que se perciba como benigna y digna de confianza podrá conservar más aliados y seguidores.

El poder blando puede medirse de forma empírica y, en la actualidad, existen diversos índices que utilizan enfoques complementarios para cuantificarlo. El índice de presencia global del Real Instituto Elcano, que mide la proyección externa de 150 países, incluye una dimensión específica de poder blando basada en datos cuantitativos sobre migración, turismo, deporte, cultura, información, tecnología, ciencia, educación, cooperación para el desarrollo y cambio climático.

En las últimas dos décadas, la dimensión del poder blando ha cobrado importancia en el nivel agregado del índice de presencia global, superando incluso a la presencia militar (véase el gráfico I.13). En el informe de 2025, se observa un crecimiento moderado en este ámbito, impulsado por la recuperación del turismo internacional (27%) y las exportaciones culturales (5,6%), en particular los servicios audiovisuales. En conjunto, estos componentes revelan el alcance simbólico de los países, lo que proporciona un indicador sintético del poder blando sobre la base de criterios objetivos y cuantificables.

Gráfico I.13

Nivel agregado del índice Elcano de presencia global, 1990-2024



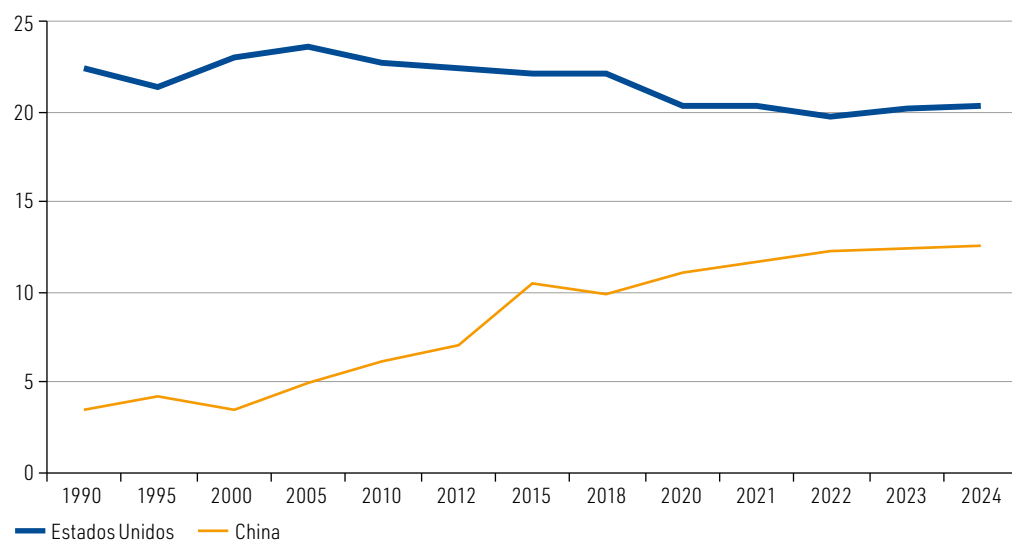
Fuente: Real Instituto Elcano. (2024). *Índice Elcano de presencia global*. <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/globalizacion-en-transicion-de-la-interdependencia-a-la-rivalidad-geopolitica/>.

En varios artículos recientes se ha señalado que ignorar el poder blando basado en el atractivo equivale a negar una de las principales fuentes de poder e influencia en la escena internacional. El argumento es que el compromiso de los Estados Unidos con los valores democráticos, los derechos humanos, la solidaridad internacional y un mundo regido por reglas y en colaboración con países aliados, aunque siempre imperfecto y aplicado de manera poco sistemática, constituyó una parte importante de la influencia, el atractivo y el poder internacional del país, tanto durante el período de la Guerra Fría como durante la era de la hiperglobalización. Por lo tanto, se sostiene que el abandono de algunos de esos valores y alianzas, sumado a la ruptura de alianzas y acuerdos históricos, es contraproducente para el mantenimiento de su liderazgo global.

Al mismo tiempo, aunque China ha ido aumentando su poder duro mediante inversiones militares y una mayor presencia económica y financiera en muchos países, también ha ido cultivando su poder blando. En 2013 puso en marcha la Iniciativa de la Franja y la Ruta para impulsar alianzas para el desarrollo de infraestructura, la integración económica y la cooperación en materia de desarrollo verde y de tecnologías digitales y avanzadas. Más recientemente, Beijing ha puesto en marcha la Iniciativa para el Desarrollo Global, la Iniciativa para la Seguridad Global y la Iniciativa para la Civilización Global. A través de estos y otros mecanismos, China está aumentando su atractivo como socio para otros países en ámbitos de cooperación económica, social, financiera, tecnológica, cultural y de otro tipo. Esto se refleja en el aumento constante de la puntuación de presencia blanda de China en el índice Elcano de presencia global, de 3,4 puntos en 1990 a 12,5 en 2024. Aunque los Estados Unidos mantuvieron un liderazgo bastante estable en el índice, sufrieron una ligera disminución, de 22,5 a 20,3 puntos, durante el período analizado (véase el gráfico I.14). La diferencia entre los dos países, que superaba los 19 puntos al inicio del período, se redujo a menos de 8 puntos en 2024. Este cambio refleja el fortalecimiento gradual de los activos simbólicos, culturales y diplomáticos de China, que han adquirido un mayor protagonismo internacional en las últimas dos décadas.

Gráfico I.14

China y Estados Unidos: presencia blanda global, 1990-2024



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Real Instituto Elcano. (2024). *Índice Elcano de presencia global*. <https://www.globalpresence.realinstitutoelcano.org/es?years=2024>.

Además del índice Elcano de presencia global, existen otros indicadores que miden la evolución comparativa del poder blando de los países. Entre ellos se destaca el índice propuesto por Cevik y Padilha (2024), que se elabora a partir de indicadores compuestos cuantitativos que abarcan seis dimensiones: comercial, cultural, digital, educativa, de alcance global e institucional. Su escala estandarizada (puntuación z) revela grandes disparidades entre países, con valores que en 2021 se situaron entre -0,59 (República Dominicana) y 1,68 (República de Corea), lo que indica una clara jerarquía en el poder blando global. La trayectoria ascendente de China es especialmente notable: entre 2004 y 2021, su puntuación aumentó de 0,70 a 1,17, con lo que superó al Reino Unido por primera vez.

Mediante un análisis de conglomerados, los autores definen cuatro grupos: países con niveles bajos, medios y altos de poder blando, y un subgrupo exclusivo formado por el Japón y la República de Corea, que presentan un perfil comercial excepcional. Esta clasificación muestra que la acumulación de poder blando no sigue un único patrón, sino que puede suponer diferentes combinaciones de activos simbólicos, comerciales e institucionales, en función de las ventajas comparativas y las estrategias de cada país.

Como los hallazgos de Cevik y Padilha (2024), los resultados de la edición de 2025 del Global Soft Power Index de Brand Finance muestran una evolución significativa en la posición internacional de China. Este índice, elaborado a partir de encuestas de percepción realizadas en más de 100 países, se centra en un análisis comparativo de las “marcas de país” y evalúa aspectos relacionados con la reputación, la influencia y el grado de conocimiento. En 2025, China ocupó el segundo puesto por primera vez, superando al Reino Unido y con una puntuación de 72,8 sobre 100 (véase el cuadro I.5). Este aumento se debió a las mejoras registradas en 6 de los 8 pilares analizados y a los avances observados en 24 de los 35 atributos evaluados. Cabe destacar especialmente el pilar “personas y valores”, en el que China subió 18 puestos. Además, registró mejoras notables en atributos en los que tradicionalmente había mostrado debilidades, como “generosidad”, “amabilidad” y “buenas relaciones con otros países”, con avances de entre 20 y 27 puestos. Estos resultados sugieren un cambio progresivo en la percepción externa de China y una estrategia de divulgación simbólica e institucional más eficaz.

El caso de China demuestra que el poder blando no es exclusivo de los países desarrollados, sino que los actores emergentes también pueden acumularlo y proyectarlo mediante herramientas materiales y simbólicas integradas en políticas a largo plazo. Esta dinámica exige una reconsideración de las fuentes actuales del poder global y sus vínculos con el desarrollo, la gobernanza y la legitimidad internacional.

Cuadro I.5

Primeros 20 países en el Global Soft Power Index de 2025

Puesto	País	Variación 2024-2025	Puntuación en 2025
1	Estados Unidos	+0,7	79,5
2	China	+1,6	72,8
3	Reino Unido	+0,6	72,4
4	Japón	+0,9	71,5
5	Alemania	+0,3	70,1
6	Francia	+1,2	68,5
7	Canadá	+0,8	65,2
8	Suiza	+2,0	64,9
9	Italia	+0,4	62,4
10	Emiratos Árabes Unidos	+0,7	60,4
11	Suecia	+1,3	60,3
12	República de Corea	+2,2	60,2
13	España	+0,5	59,7
14	Australia	+1,0	59,6
15	Países Bajos (Reino de los)	+0,5	58,7
16	Federación de Rusia	+0,4	58,1
17	Noruega	0,0	56,8
18	Dinamarca	+1,0	56,5
19	Bélgica	+0,8	56,0
20	Arabia Saudita	-0,4	55,6

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Brand Finance. (2025). *Global Soft Power Index 2025*.**Nota:** La puntuación máxima del índice es 100.

Ruptura 5: Retroceso generalizado de la democracia y aumento de la polarización política

Según el *United Nations Global Risk Report 2024*, la erosión de la cohesión social y del pacto democrático constituye una de las vulnerabilidades más graves de la situación internacional actual¹⁰. La creciente preocupación por el colapso del estado de derecho, la fragmentación

¹⁰ El informe, elaborado por la Oficina Ejecutiva del Secretario General, resume los resultados de una encuesta de percepción de los riesgos globales en la que participaron más de 1.100 partes interesadas de 136 países, incluidos representantes de gobiernos, el sector privado, la sociedad civil y el sector académico. En el estudio se definen 28 riesgos globales de carácter social, tecnológico, económico, ambiental y político y se evalúan tanto su importancia percibida como el grado de preparación del sistema multilateral para hacerles frente.

del tejido social y la proliferación de actores no estatales violentos pone de manifiesto una crisis interna en los Estados que trasciende el ámbito de la legitimidad política y afecta su capacidad efectiva de control y gobernanza. Estos fenómenos, estrechamente relacionados entre sí, crean un entorno de gran inestabilidad institucional que disminuye la resiliencia de los Estados ante riesgos globales complejos e interdependientes (Naciones Unidas, 2024).

En el informe se destaca que estos riesgos —el colapso de la cohesión social, el debilitamiento del estado de derecho y la proliferación de actores no estatales violentos— no solo se consideran muy probables y portadores de graves consecuencias, sino también como ámbitos en los que las instituciones multilaterales enfrentan importantes limitaciones en términos de preparación y capacidad de respuesta. Su posición central en la red interconectada de riesgos globales evidencia que no se trata de retos aislados, sino de factores estructurales que alimentan otras amenazas, como la desinformación, la inseguridad transnacional y la erosión de la gobernanza democrática, tanto a nivel nacional como internacional (Naciones Unidas, 2024). En este contexto, es fundamental fortalecer las capacidades institucionales y buscar nuevas formas de cooperación multilateral para preservar la estabilidad del sistema.

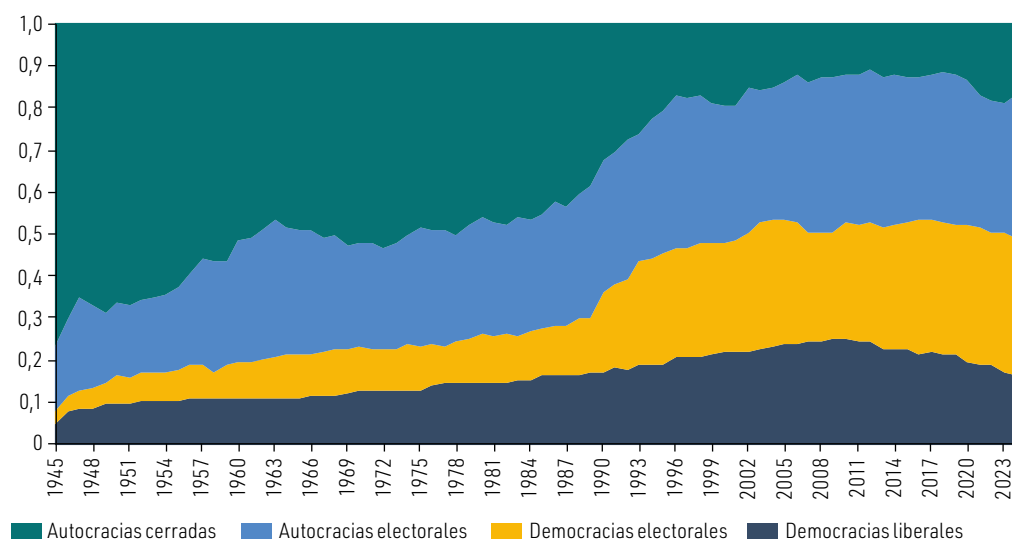
Según el *Informe sobre la democracia 2025* (Nord et al., 2025), en 2024 solo el 28% de la población mundial vivía en regímenes democráticos, mientras que el 72% vivía bajo formas de gobierno autocráticas, la cifra más alta desde 1978. El informe también reveló que, por primera vez en más de 20 años, en el mundo había menos democracias (88) que autocracias (91).

Desde principios de la década de 2010, varios estudios han planteado la hipótesis de que se está produciendo un retroceso democrático en diversas regiones del mundo, lo que pone en tela de juicio la centralidad de la democracia liberal como modelo político¹¹. Este fenómeno se caracteriza por un debilitamiento progresivo de las instituciones democráticas desde el seno de los propios regímenes y se manifiesta en la erosión del estado de derecho, el aumento de las restricciones a las libertades civiles y políticas, la pérdida de independencia judicial y la manipulación de los procesos electorales. Esta tendencia se refleja en la disminución de la proporción de países clasificados como democracias liberales, es decir, aquellos que cuentan con elecciones libres, una separación de poderes efectiva, independencia judicial, libertad de prensa o una sólida protección de los derechos individuales y de las minorías, entre otros aspectos (véase el gráfico I.15).

¹¹ En la literatura especializada, sigue desarrollándose un intenso debate sobre la existencia de un retroceso democrático a escala mundial. Little y Meng (2024) sostienen que este relato dominante se basa en gran medida en indicadores subjetivos elaborados a partir de evaluaciones de expertos, pero afectados por niveles significativos de variabilidad entre evaluadores, con desviaciones estándar que oscilan entre el 20% y el 25% de la escala utilizada. Según los autores, las afirmaciones sobre el retroceso democrático a nivel mundial no están debidamente respaldadas por los datos de que se dispone actualmente.

Gráfico I.15

Países con regímenes clasificados como democracias y autocracias a nivel mundial^a, 1945-2024
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base de Herre, B., Rodés-Guirao, L. y Ortiz-Ospina, E. (2013). *Democracy*. <https://ourworldindata.org/democracy>; Lührmann, A., Tannenberg, M. y Lindberg, S. (2018). Regimes of the World (RoW): opening new avenues for the comparative study of political regimes. *Politics and Governance*, 6(1). <https://doi.org/10.17645/pag.v6i1.1214>.

^a Clasificación de Lührmann, Tannenberg y Lindberg (2018) sobre la base de estimaciones de Varieties of Democracy (V-Dem). En una autocracia cerrada, los ciudadanos no tienen derecho a elegir ni al jefe del Poder Ejecutivo ni a los miembros del Poder Legislativo mediante elecciones multipartidistas. En una autocracia electoral, los ciudadanos tienen derecho a elegir al jefe del Poder Ejecutivo y a los miembros del Poder Legislativo mediante elecciones multipartidistas, pero carecen de algunas libertades, como la libertad de asociación o de expresión, necesarias para que las elecciones sean significativas, libres y justas. En una democracia electoral, los ciudadanos tienen derecho a elegir al jefe del Poder Ejecutivo y a los miembros del Poder Legislativo mediante elecciones multipartidistas, significativas, libres y justas. Una democracia liberal es una democracia electoral en la que los ciudadanos gozan de derechos individuales y de las minorías y son iguales ante la ley, mientras que las acciones del Poder Ejecutivo están sujetas al control del Poder Legislativo y de los tribunales.

Las explicaciones de este fenómeno suelen agruparse en dos enfoques analíticos principales relacionados, respectivamente, con la oferta y la demanda. Las teorías relacionadas con la demanda se centran en el descontento de los ciudadanos con los resultados de la democracia. Cuando amplios sectores de la población perciben que la democracia no está dando resultados concretos en materia de seguridad, empleo, calidad de vida o lucha contra la corrupción, por ejemplo, su compromiso con los valores democráticos disminuye y se vuelven más receptivos a alternativas autoritarias o populistas que prometen eficiencia, orden o un mejor nivel de vida (Fukuyama et al., 2025).

Por el contrario, las teorías relacionadas con la oferta hacen hincapié en la responsabilidad de las élites políticas y los líderes que, desde sus posiciones de poder, erosionan la democracia al debilitar deliberadamente el sistema de equilibrio de poderes. Según el enfoque basado en la oferta, el retroceso democrático no es tanto una respuesta a las demandas sociales autoritarias como a la incapacidad de las instituciones para frenar a los líderes con ambiciones depredadoras.

Carothers y Hartnett (2024) cuestionan empíricamente la idea de que el retroceso democrático tenga su origen en una crisis de desempeño por parte del Estado. A partir del análisis de 12 casos, incluidos el Brasil, los Estados Unidos, la India y Polonia, llegan a la conclusión de que, en la mayoría de los casos, no hubo un deterioro económico previo que pudiera explicar el ascenso de líderes que posteriormente socavaron el orden democrático. La deriva autoritaria se produjo más tarde, una vez que llegaron al poder, mediante la concentración de autoridad y el debilitamiento de los contrapesos institucionales. La principal lección es que el retroceso no se debe a una “incapacidad para cumplir”, sino a una “incapacidad para imponer restricciones”. Esta diferencia es fundamental: si el problema es institucional, y no económico, la respuesta debería centrarse en reforzar el mecanismo de equilibrio de poderes del sistema democrático, y no solo en mejorar su desempeño.

Los dos enfoques no son mutuamente excluyentes y, a menudo, se refuerzan entre sí: el debilitamiento institucional por parte de las élites puede aumentar el descontento de los ciudadanos con la democracia, mientras que la pérdida de apoyo público a la democracia puede facilitar que los líderes iliberales lleven a cabo sus planes de erosión institucional. Esta interacción puede dar lugar a una dinámica regresiva en la que la legitimidad democrática se debilita progresivamente.

Un ejemplo concreto de esa interacción se observa en los Estados Unidos, donde los indicadores de calidad democrática han empeorado progresivamente desde mediados de la década pasada¹². Aunque las elecciones presidenciales de 2016 desencadenaron en su momento una enérgica respuesta institucional en defensa de los valores democráticos, con el paso de los años se fueron normalizando gradualmente prácticas y discursos que ponen a prueba los principios fundamentales del orden democrático liberal. Como sintetizaron Levitsky y Way (2025), muchos de los políticos, expertos, figuras de los medios de comunicación y líderes empresariales que hace ocho años consideraban a Trump una amenaza para la democracia, ahora consideran que aquellas preocupaciones eran exageradas; al fin y al cabo, la democracia sobrevivió a su primer mandato. En 2025, preocuparse por el destino de la democracia estadounidense ha casi pasado de moda.

¹² Según Freedom House (citado en Levitsky y Way, 2025), entre 2014 y 2021 la puntuación democrática del país disminuyó de 92 puntos (comparable a la de Francia) a 83 puntos (inferior a la de la Argentina y similar a la de Panamá y Rumanía).

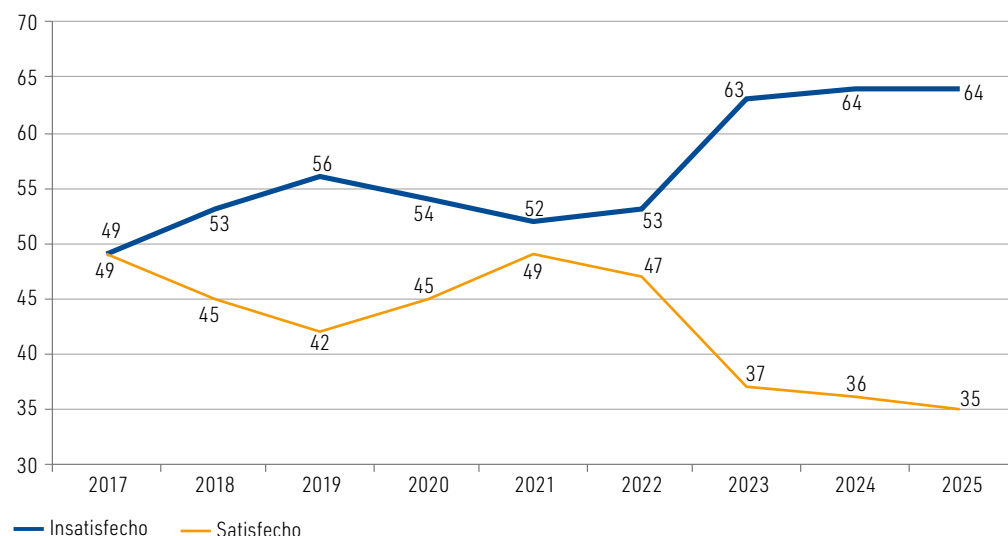
Ese cambio también debe entenderse a la luz de la evolución de las percepciones sociales: aunque una parte significativa de la ciudadanía expresa su preocupación por la calidad de la democracia, tiende a relativizar esos riesgos cuando se enfrenta a otras prioridades que considera más urgentes, ya sean de carácter económico, cultural o relacionadas con la seguridad. Así, la combinación de estrategias de desinstitucionalización (por el lado de la oferta) y altos niveles de insatisfacción o descontento de los ciudadanos (por el lado de la demanda) refuerza un círculo vicioso que debilita aún más la legitimidad democrática.

El descontento de la ciudadanía con el funcionamiento de la democracia se puede observar en varios países desarrollados. Según el Pew Research Center, en 12 países de ingresos altos, entre ellos Alemania, el Canadá, los Estados Unidos, Francia, Italia, el Japón y el Reino Unido, el 64% de la población se mostró insatisfecho con sus sistemas democráticos, mientras que solo el 35% se mostró satisfecho con ellos (véase el gráfico I.16). La percepción de la situación económica influye de manera significativa en esos resultados: en los países donde un mayor porcentaje de ciudadanos considera que la economía goza de buena salud, se observan también niveles más elevados de satisfacción democrática (Wike et al., 2025).

Gráfico I.16

Países desarrollados de ingresos altos (12 países)^a: satisfacción e insatisfacción con la democracia, 2017-2025

(En porcentajes)



Fuente: Wike, R., Fetterolf, J. y Schulman, J. (2025, 30 de junio). *Dissatisfaction with democracy remains widespread in many nations*. Pew Research Center. <https://www.pewresearch.org/short-reads/2025/06/30/dissatisfaction-with-democracy-remains-widespread-in-many-nations/>.

^a Mediana de los siguientes países: Alemania, Canadá, España, Estados Unidos, Francia, Grecia, Italia, Japón, Países Bajos (Reino de los), Reino Unido, República de Corea y Suecia.

En este contexto global de retroceso democrático, el caso de América Latina y el Caribe debería analizarse no solo desde el punto de vista de la percepción de los ciudadanos, sino también a la luz del desempeño institucional de sus democracias, medido según los principales índices internacionales. Esos indicadores revelan una tendencia regional hacia la desinstitucionalización democrática y el surgimiento de regímenes híbridos e iliberales o de autocracias electorales.

Este fenómeno es particularmente interesante porque se produce a pesar de que en América Latina y el Caribe se han acumulado varias de las condiciones estructurales que en la literatura se asocian con la consolidación democrática, como la duración histórica de los regímenes democráticos. No obstante, como advirtieron Linz y Stepan (1978), el cumplimiento de esas condiciones no garantiza la resiliencia del sistema si su capacidad de autorreforma institucional se deteriora. En las explicaciones clásicas del colapso democrático, se destacan aspectos como la pérdida de legitimidad del régimen, el papel de los partidos políticos como actores semileales (o abiertamente antidemocráticos) y la ruptura de las tradiciones de consenso y compromiso entre la élite. En este contexto, los mecanismos constitucionales heredados de la tercera ola de democratización empiezan a dar muestras de agotamiento ante las tensiones actuales.

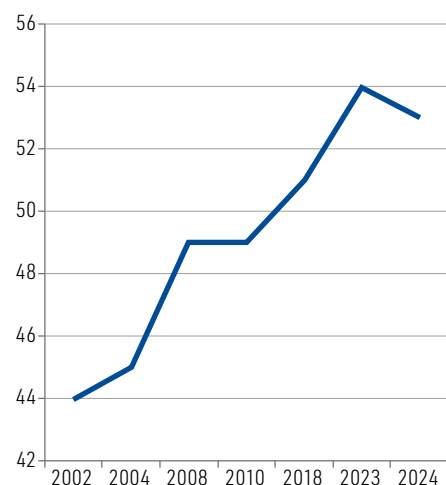
De acuerdo con el *Informe Latinobarómetro 2024: la democracia resiliente* (Corporación Latinobarómetro, 2024), la proporción de personas a las que no les importaría tener un gobierno no democrático si este resolviera sus problemas alcanzó el 53% en 2024, casi 10 puntos más que en 2002. Entre los distintos países, el Paraguay ocupó el primer lugar con un 70%, seguido de Guatemala (67%), El Salvador (62%) y Honduras y el Ecuador (61%) (véanse los gráficos I.17A y I.17B).

Este panorama institucional también se refleja en la percepción que tienen los ciudadanos del funcionamiento de la democracia en América Latina y el Caribe. Dejando de lado las clasificaciones de regímenes y los indicadores estructurales, los datos de la opinión pública revelan una preocupación generalizada por la justicia del proceso político. Según el *Informe Regional de Desarrollo Humano 2021* del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2021), una proporción significativa de personas cree que su país se gobierna en función de los intereses de unos pocos grupos poderosos. En promedio, el 77% de los encuestados de la región comparte esta percepción, con porcentajes superiores al 90% en países como el Paraguay, Costa Rica y Chile (véase el gráfico I.18). Esas cifras revelan un patrón persistente de desconfianza en las instituciones que se observa en distintos contextos nacionales, independientemente de las diferencias ideológicas o de las disparidades en los resultados económicos.

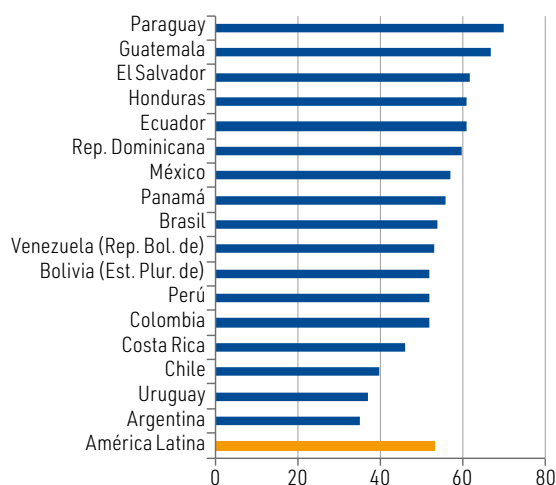
Gráfico I.17

América Latina y el Caribe (17 países): personas que están de acuerdo con la afirmación: “No me importaría que un gobierno no democrático llegara al poder si resuelve nuestros problemas”, 2002-2024
(En porcentajes)

A. Promedio de América Latina y el Caribe, 2002-2024



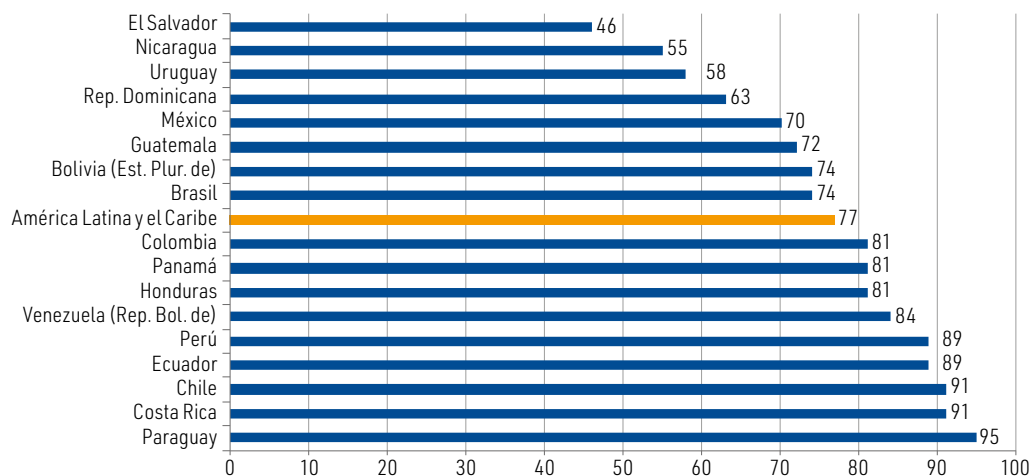
B. Resultados por país, 2024



Fuente: Corporación Latinobarómetro. (2024). *Informe Latinobarómetro 2024: la democracia resiliente*.

Gráfico I.18

América Latina y el Caribe (17 países): personas que perciben el proceso político como injusto, 2020^a
(En porcentajes)



Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2021). *Informe Regional de Desarrollo Humano 2021. Atrapados: alta desigualdad y bajo crecimiento en América Latina y el Caribe*.

^a Personas que respondieron a la encuesta de Latinobarómetro que afirman que su país se gobierna en función de los intereses de unos pocos grupos poderosos.

Ruptura 6: Desinformación y crisis de la verdad en la era de la IA

Aunque las ideas y técnicas básicas de la IA existen desde hace décadas, esta tecnología llegó a un punto de inflexión en 2010, cuando comenzaron a converger tres elementos decisivos: el auge del aprendizaje profundo, el acceso a grandes volúmenes de datos y una expansión sin precedentes de la capacidad informática disponible¹³. Mientras que antes de la década de 2010 la potencia de cálculo utilizada para entrenar modelos de IA se duplicaba aproximadamente cada 21 meses, ese ritmo comenzó a acelerarse considerablemente, de manera que ahora se duplica cada seis meses o menos (véase el gráfico I.19).

Esa aceleración tecnológica dio lugar a los modelos de IA generativa, capaces de crear textos, imágenes, código o resúmenes de gran calidad, que en muchos casos son indistinguibles de los creados por seres humanos.

Esta tecnología inició su expansión a gran escala a finales de 2022, con el lanzamiento de ChatGPT por parte de OpenAI. Por primera vez en la historia, millones de personas de todo el mundo pudieron crear textos, imágenes, sonidos y vídeos que, en ocasiones, eran indistinguibles de sus equivalentes creados por humanos o de la vida real, sin necesidad de conocimientos técnicos ni de una infraestructura especializada. Ese avance supuso un segundo punto de inflexión: el salto dado no fue solo tecnológico, sino también social, cultural y político. La capacidad de estos modelos para generar contenidos falsos convincentes pone en tela de juicio los conceptos básicos de verdad y veracidad. En un mundo ya saturado de información, y en el que la desinformación y la lógica algorítmica de las redes sociales han demostrado ser capaces de alterar los procesos electorales, polarizar a las sociedades e incluso agravar los conflictos armados (Harari, 2024), la repentina aparición de la IA generativa ha marcado el inicio de una nueva etapa de incertidumbre. “Ahora tenemos ‘fotos falsas’, ‘vídeos falsos’, ‘notas de voz falsas’, que esconden la falsedad en copias casi exactas de la realidad. Nos enfrentamos a esta cuestión en una época en la que la información abunda, pero en que la verdad es esquivia” (Grynspan, 2023, p. 52).

Desde un punto de vista geopolítico, esta transformación plantea nuevos retos. La competencia por el liderazgo en IA ya no se limita a sus aplicaciones económicas o militares: por el contrario, afecta la capacidad de definir qué se puede considerar verdadero en la esfera pública mundial. El uso malintencionado de la IA generativa ha abierto una nueva dimensión

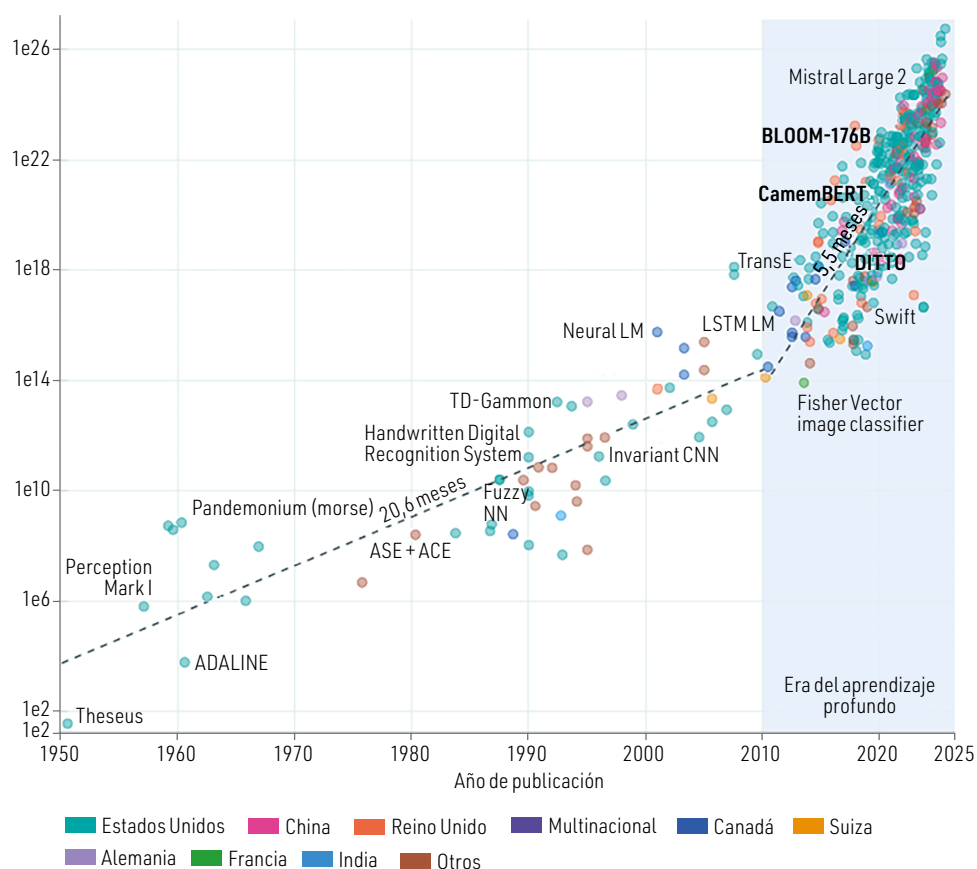
¹³ El aprendizaje profundo es una rama del aprendizaje automático que utiliza redes neuronales artificiales multicapa, denominadas redes neuronales profundas, para aprender directamente a partir de grandes volúmenes de datos, sin necesidad de que intervenga un ser humano para programar explícitamente reglas o características.

en el ámbito del poder internacional, al ampliar la capacidad de los actores estatales y no estatales para influir en la opinión pública mundial, interferir en los flujos de información estratégica y socavar la estabilidad institucional de las democracias. Este potencial disruptivo trasciende el ámbito tecnológico y plantea retos fundamentales para la arquitectura de la gobernanza global de la IA. La civilización humana no solo se ve amenazada por armas de destrucción masiva físicas y biológicas, como las bombas atómicas y los virus, sino que también podría ser destruida por armas de destrucción masiva sociales, como las historias que socavan nuestros lazos sociales (Harari, 2024, pp. 530-531).

Gráfico I.19

Capacidad de procesamiento utilizada para entrenar modelos de inteligencia artificial (IA), 1950-2025

(Potencia total de cómputo para el entrenamiento de cada modelo, expresada en operaciones de punto flotante (FLOP))



Fuente: Epoch AI. (2025). *AI Models*. <https://epoch.ai/data/notable-ai-models>.

Aunque la inteligencia artificial general (IAG) aún no existe, su desarrollo supondría un punto de inflexión aún más marcado. A diferencia de los sistemas actuales, que están diseñados para tareas específicas, la IAG tendría la capacidad de realizar cualquier función cognitiva humana con una eficiencia igual o superior. La mera posibilidad ya está reconfigurando los debates sobre seguridad y gobernanza global. Una de las hipótesis que se han debatido en los círculos especializados es la de un agente de IA autónomo capaz de lanzar ciberataques a gran escala sin intervención humana directa, con efectos devastadores sobre las infraestructuras críticas, los sistemas financieros o las redes de comunicaciones. Dado que ya resulta difícil atribuir la responsabilidad de los ciberataques, la posible aparición de actores no humanos con capacidad para tomar decisiones estratégicas plantea retos sin precedentes para la seguridad internacional (Chorev y Predd, 2025). Estas amenazas exigen una reconsideración profunda de los marcos regulatorios y las estructuras de gobernanza, que resultan inadecuadas a la luz del ritmo del progreso tecnológico.

Ruptura 7: Retroceso en materia de derechos de la mujer, igualdad de género e inclusión

Aunque los avances en materia de derechos de la mujer, igualdad de género e inclusión de los grupos minoritarios siempre han sido desiguales, el momento actual marca una ruptura cualitativa: una transición de la expansión y consolidación graduales de los marcos de igualdad a su creciente cuestionamiento y, en algunos contextos, a su retroceso. Este cambio se documenta en el examen al cabo de 30 años de la aplicación de la Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing (Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres [ONU-Mujeres], 2025), en el que se constata que casi una cuarta parte de los gobiernos de todo el mundo señala un retroceso en los derechos de la mujer en 2024, lo que dificulta la implementación de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing.

En distintas regiones, las reformas han debilitado los mecanismos institucionales para el adelanto de las mujeres, han reducido la financiación de los programas de igualdad y han revocado los compromisos en materia de derechos sexuales y reproductivos. Estas tendencias reducen el espacio cívico y político de las mujeres y socavan el consenso mundial que situaba la igualdad de género como pilar del desarrollo sostenible e inclusivo (Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social y ONU-Mujeres, 2025).

El universalismo liberal que ha estructurado gran parte del período de hiperglobalización se ve ahora cuestionado por movimientos culturales contrarios y por las transformaciones en los patrones de vida y de reproducción social. Estas dinámicas no funcionan de forma

aislada, sino que interactúan entre sí y generan tensiones que trascienden las instituciones, las políticas y los consensos multilaterales. Varios analistas han comparado esta situación con el “doble movimiento” descrito por Karl Polanyi (1944), en el que la expansión de un orden liberal da lugar a una respuesta defensiva por parte de la sociedad (Sanahuja y Stefanoni, 2023). La reacción tiene lugar en el ámbito de la cultura y las reglas, y se manifiesta en forma de un enfrentamiento abierto entre visiones del mundo opuestas.

Esta reacción vuelve a poner de relieve la soberanía del Estado, las tradiciones culturales y los órdenes jerárquicos como fuentes de legitimidad. Esto se traduce en revisiones legislativas o restricciones de los derechos de las personas LGBTIQ+ y de las medidas de salud sexual y reproductiva, así como en la promoción en foros multilaterales de interpretaciones “contextualizadas” de los derechos humanos que relativizan su carácter universal. El resultado es una controversia regulatoria sobre el propio estatus de los derechos y la autoridad que los define.

Un ejemplo paradigmático de este cambio regulatorio y cultural es la reconfiguración de políticas públicas que ha conducido a la eliminación de ministerios u organismos especializados en cuestiones de género, diversidad y no discriminación, junto con el retiro explícito del apoyo a marcos internacionales como la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y el Pacto para el Futuro, de las Naciones Unidas. Por el contrario, se han impulsado reformas que han restablecido el sexo biológico como único criterio jurídico, desmantelado las políticas de diversidad, equidad e inclusión en las administraciones públicas y sustituido los programas de equidad por agendas centradas en los valores culturales nacionales. También se han eliminado las referencias a los marcos de derechos de los contenidos educativos o simbólicos, y se han introducido cambios que deslegitiman los enfoques considerados “ideológicos” en los relatos oficiales.

Este fenómeno forma parte de un relato más amplio que pretende reivindicar la soberanía cultural y jurídica de los países frente a lo que se presenta como imposiciones externas. A nivel internacional, esta postura se ha manifestado a través de un discurso diplomático que cuestiona el carácter vinculante de los compromisos multilaterales en materia de género y derechos humanos y promueve interpretaciones selectivas de los tratados internacionales. En algunos casos, se ha llegado incluso a promover la adopción de reformas constitucionales o legislativas que consagran definiciones tradicionales de la familia y limitan explícitamente los derechos reproductivos, con el pretexto de proteger los valores nacionales o religiosos. En ese contexto, la contestación no es un fenómeno exclusivamente nacional, sino que forma parte de una reestructuración regulatoria y simbólica que tiene implicaciones geopolíticas.

Esas acciones envían una señal contundente a nivel multilateral: defienden un modelo alternativo de valores que pone a prueba principios como la indivisibilidad y la interdependencia de los derechos humanos, y pueden difundirse o imitarse en otras regiones, entre ellas América Latina y el Caribe. Así, se ha acuñado el concepto de “internacionalismo reaccionario” para describir las interconexiones transfronterizas de los nuevos movimientos conservadores: un frente común que rechaza el orden internacional liberal en materia de comercio, medio ambiente, migración, género y diversidad en nombre de las ideas conservadoras de comunidad, pueblo y nación (Sanahuja y Stefanoni, 2023).

Estas dinámicas tienen repercusiones en distintos ámbitos. En primer lugar, agravan la polarización social e ideológica: se acentúan las brechas entre los sectores progresistas y conservadores, entre generaciones, entre las zonas urbanas y rurales y entre grupos con distintos niveles de educación. Algunos autores han observado que esta división cultural coincide con el clásico eje izquierda-derecha, lo que genera una brecha de valores que alimenta el auge de las opciones populistas autoritarias (Sanahuja y Stefanoni, 2023). En segundo lugar, esta dinámica ejerce presión sobre el multilateralismo y fragmenta la cooperación internacional, lo que dificulta la consecución de un consenso en cuestiones como la Agenda 2030. En diversos ámbitos de las Naciones Unidas, se observa un debilitamiento de los mecanismos colectivos debido a la creciente dificultad para conciliar intereses divergentes. Por ejemplo, la Comisión de Población y Desarrollo no ha logrado alcanzar acuerdos sustantivos en los últimos años debido a la negativa de algunos Estados a reconocer derechos previamente acordados, como los derechos sexuales y reproductivos. En tercer lugar, esta dinámica normaliza el retroceso regulatorio y las excepciones a las reglas, lo que debilita la previsibilidad de los marcos jurídicos internacionales.

Por lo tanto, esta ruptura consiste en un desplazamiento de la contestación desde los márgenes hacia el centro, por lo que los marcos de igualdad ya no difieren principalmente debido a brechas de implementación, sino que se repolitizan cada vez más y, en algunos contextos, se ven sometidos a un retroceso regulatorio en el marco de proyectos políticos más amplios basados en la soberanía y la identidad.

Ruptura 8: El fin del consenso mundial sobre el clima

La aprobación del Acuerdo de París en 2015 simbolizó un momento de convergencia multilateral: el reconocimiento casi universal del cambio climático como un riesgo sistémico que requiere una acción global coordinada. El posterior retiro de los Estados Unidos en 2017, que más tarde se revocó, y la nueva notificación de retiro que entró formalmente en vigor

a principios de 2026 (Servicio de Estudios del Parlamento Europeo, 2025) han sentado un precedente según el cual, en lugar de una cooperación internacional sostenida, la participación de los principales emisores históricos depende de los ciclos electorales nacionales.

Esto resulta evidente en las tensas negociaciones sobre el financiamiento mundial para el clima. Aunque los países desarrollados finalmente superaron (con retraso) su objetivo anual de financiamiento para el clima de 100.000 millones de dólares en 2022, cuando alcanzaron los 115.900 millones de dólares (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos [OCDE], 2024), el debate se ha alejado rápidamente de este punto de referencia. En el 30° período de sesiones de la Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, celebrado en Belém (Brasil) a finales de 2025, la atención se centró en la enorme magnitud de las necesidades futuras, lo que culminó en un objetivo muy controvertido de lograr una financiación destinada a los países en desarrollo para la acción climática de 1,3 billones de dólares anuales como mínimo a 2035 (Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, 2025). Esta cifra ha convertido la diplomacia climática en un enfrentamiento sobre quién asume la responsabilidad histórica y la carga económica de la transición ecológica, lo que puso de manifiesto profundas divisiones en temas como las condiciones favorables, la adicionalidad y la gestión de los fondos.

El debate actual sobre el financiamiento para el clima también presenta dos perspectivas opuestas: una que aboga por la cooperación global, la equidad intergeneracional y la primacía de los límites ecológicos, y otra que defiende el crecimiento convencional, la primacía del Estado nación y el carácter voluntario de los compromisos. Para los pequeños Estados insulares en desarrollo (PEID), esta brecha tiene consecuencias materiales inmediatas. Según el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC), las islas pequeñas se encuentran entre los territorios más vulnerables al aumento del nivel del mar, la erosión costera y los fenómenos meteorológicos extremos. Sin embargo, tanto los países menos adelantados (PMA) como los PEID registran emisiones per cápita muy inferiores a la media mundial (IPCC, 2023).

Esta división política se refleja en una brecha cada vez mayor entre los compromisos diplomáticos para reducir las emisiones y la realidad de la trayectoria de las emisiones. En lugar de converger hacia los objetivos del Acuerdo de París, las trayectorias globales van en la dirección equivocada. El *Emissions Gap Report 2025* (Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente [PNUMA], 2025) reveló que las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero alcanzaron un récord de 57,7 gigatoneladas de dióxido de carbono equivalente (GtCO₂e) en 2024. Para cumplir con la trayectoria de 1,5 °C del Acuerdo de París, se necesita una drástica reducción de las emisiones de

un 42% para 2030, en comparación con los niveles de 2019 (PNUMA, 2024). Sin embargo, las contribuciones determinadas a nivel nacional (CDN) actualizadas presentadas en el 30º período de sesiones de la Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático solo suponen, en conjunto, una pequeña parte de las reducciones necesarias.

Lejos de generar un consenso universal, la respuesta a la crisis climática ha dado lugar a una proliferación de posturas y a una intensificación de las divisiones. Por un lado, están quienes abogan por cambios profundos en los modelos de producción y los hábitos de consumo, argumentando que para evitar una catástrofe climática se requieren cambios sistémicos inmediatos. En el lado opuesto se encuentran aquellos actores, tanto estatales como empresariales, que relativizan los compromisos ambientales o tratan de minimizar sus obligaciones, a menudo invocando la soberanía y el derecho al desarrollo. Además de estas posturas, en algunos sectores del espectro político persiste una corriente más explícita de escepticismo y negacionismo climático, que pone en duda el consenso científico, resta importancia a la urgencia de la crisis o presenta las políticas climáticas como perjudiciales para la economía o motivadas por intereses ideológicos. Aunque solo cuentan con un apoyo minoritario en la literatura científica, estos relatos han ganado peso político en varios países, influyen en los debates electorales y las negociaciones internacionales y conducen a un retroceso regulatorio.

Para complicar aún más este panorama fragmentado, se suma la instrumentalización del entorno informativo, que actúa como una barrera estructural para la acción climática. Las evaluaciones de riesgos a nivel mundial, incluido *The Global Risks Report 2025* (Foro Económico Mundial, 2025), sitúan sistemáticamente la desinformación y la información errónea entre las principales amenazas sistémicas a corto plazo. Consciente de esta crisis epistémica, la histórica Declaración sobre la Integridad de la Información sobre el Cambio Climático (Iniciativa Global para la Integridad de la Información sobre el Cambio Climático, 2025), presentada en el 30º período de sesiones de la Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, califica explícitamente la desinformación coordinada, el negacionismo y los ataques contra las voces científicas como graves obstáculos para la gobernanza. Este ecosistema informativo contaminado socava deliberadamente la confianza pública y sirve de pretexto político para el retraso sistemático.

En última instancia, esta ruptura pone de manifiesto una nueva faceta de la fragilidad multilateral. Se ha pasado de un período en el que el cambio climático se gestionaba mediante una coordinación gradual y unificada a una realidad en la que la agenda climática está estructuralmente integrada en la rivalidad geopolítica y los conflictos distributivos.

D. Escenarios: ¿en qué dirección podría evolucionar el orden mundial?

La reconfiguración del orden mundial no es una simple reorganización entre potencias, sino una transformación más profunda y multidimensional. En palabras de Richard Haass (2025), vivimos en “la era del desorden”, una fase de transición caracterizada por la erosión de los marcos institucionales heredados del período de posguerra, el surgimiento de nuevos centros de gravedad económica y política y la proliferación de regímenes regulatorios divergentes. Esta situación todavía no se ha concretado en un orden definido: se trata de una etapa de transición en la que elementos del sistema anterior coexisten con dinámicas incipientes que luchan por imponerse.

Esta fase de reconfiguración no admite simples extrapolaciones: las posibles trayectorias no derivan de la continuación lineal del pasado reciente, sino que dependerán de las interacciones entre actores, reglas y capacidades en disputa. No puede haber una respuesta única de América Latina y el Caribe ante esta situación: más allá de la fragmentación y la polarización ideológicas de la región, su heterogeneidad política y económica afecta su capacidad para hacer frente a los cambios de coyuntura y aprovechar las oportunidades estratégicas.

En esta sección se propone una lectura estructurada de algunos escenarios futuros, que no deben entenderse como predicciones, sino como marcos interpretativos que podrían resultar útiles para analizar las posibles trayectorias del sistema internacional. El punto de partida es el marco analítico inicial, que interrelaciona tres niveles de análisis interdependientes: i) los cambios estructurales en la geoeconomía mundial (PIB, comercio e inversión extranjera), ii) los objetivos y las estrategias de los principales actores estatales y no estatales, y iii) la evolución de los regímenes multilaterales basados en reglas y las controversias que los rodean. Desde esa perspectiva, se definen y analizan cuatro posibles configuraciones del orden internacional en transformación (véase un resumen en el cuadro I.6).

Escenario 1: Reconfiguración multipolar estable

- **Geoeconomía:** China, la India y otras economías emergentes siguen aumentando su participación en el PIB mundial y en los flujos comerciales y de inversión. No sustituyen a los Estados Unidos ni a la Unión Europea, sino que forman parte de una reconfiguración que incorpora nuevos centros de gravedad económica en un sistema más interdependiente y diversificado. Esto supone la profundización y consolidación progresivas de un orden multipolar con una distribución más equilibrada del poder económico y geopolítico.

- **Objetivos y estrategias:** Las grandes potencias adoptan posturas pragmáticas con respecto a la interdependencia económica porque reconocen la necesidad de abordar los retos globales comunes de forma colaborativa. Se adoptan estrategias de responsabilidad compartida para hacer frente a riesgos sistémicos como la crisis climática, la estabilidad financiera y las pandemias, en el marco de un modelo de gobernanza basado en un equilibrio entre un liderazgo renovado, reglas comunes y mecanismos de consulta.
- **Regímenes basados en reglas:** Se llevan a cabo reformas graduales pero significativas en los principales marcos institucionales multilaterales, como las Naciones Unidas, la OMC, el FMI y el G20, con el fin de fortalecer su legitimidad, sus capacidades operativas y su representatividad. Al mismo tiempo, se consolidan regímenes temáticos en ámbitos como la acción climática, la cooperación fiscal internacional y la regulación de las cadenas de suministro esenciales, lo que contribuye a una arquitectura regulatoria más coherente y adaptable.

Escenario 2: Fragmentación geopolítica en esferas de influencia

- **Geoeconomía:** La economía mundial se reorganiza en torno a esferas de influencia en las que las potencias regionales determinan el comercio, la inversión, la infraestructura y las decisiones tecnológicas dentro de sus respectivas esferas. La interdependencia económica queda subordinada a consideraciones de seguridad, el acceso a las potencias rivales se limita deliberadamente y se da prioridad a la seguridad del suministro, la proximidad geográfica y la afinidad regulatoria en sectores estratégicos como la transición energética y la IA.
- **Objetivos y estrategias:** Las grandes potencias tratan de consolidar el control sobre sus esferas de influencia, como, por ejemplo, el control del hemisferio occidental por parte de los Estados Unidos, tal como se propone en su Estrategia de Seguridad Nacional. Se impone una lógica de competencia regulatoria, alianzas selectivas y desvinculación regulatoria entre bloques. Esta dinámica refuerza las relaciones asimétricas, en las que los países que se encuentran dentro de una determinada esfera se enfrentan a restricciones cada vez mayores en sus decisiones en materia de política exterior y economía. Las potencias medianas conservan capacidad de agencia, pero esta se ejerce cada vez más a través de la gestión de concesiones mutuas bajo presión. Los actores estatales y no estatales deben desenvolverse en un entorno volátil con bajos niveles de previsibilidad sistémica. Esto requiere el fortalecimiento de sus capacidades internas para detectar oportunidades, gestionar riesgos y establecer vínculos internacionales en función de cada sector, tema o régimen específico.

- **Regímenes basados en reglas:** Los marcos multilaterales pierden su papel central, ya que las reglas se establecen, interpretan y aplican cada vez más dentro de las esferas de influencia. Los mecanismos regionales o temáticos, como el BRICS Plus, el Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico o las plataformas de financiamiento climático fuera de los marcos convencionales, siguen siendo relevantes, pero se ven sometidos a la presión de los actores dominantes para que se alineen con sus intereses. La gobernanza global se fragmenta cada vez más debido al creciente predominio de los acuerdos dentro de los bloques.

Escenario 3: Desacoplamiento extremo y polarización sistémica

- **Goeconomía:** La rivalidad y el desacoplamiento entre los Estados Unidos y China se convierten en el eje estructurante de la economía internacional, con consecuencias para todo el sistema. En lugar de una competencia multipolar entre potencias, se consolidan dos arquitecturas económicas y tecnológicas rivales, con sus propios estándares, redes de suministro segmentadas y reglas incompatibles en materia de comercio, inversión y propiedad intelectual. Las cadenas de valor se reconfiguran radicalmente, no por motivos de eficiencia o de costos, sino por consideraciones de seguridad y alineamientos estratégicos.
- **Objetivos y estrategias:** La presión geopolítica para alinearse con un bloque u otro aumenta, incluso en el caso de países históricamente no alineados. La lógica del juego de suma cero se impone en los mecanismos de cooperación, y las estrategias de coerción económica, las controversias entre Estados y las rupturas diplomáticas se vuelven cada vez más habituales. La capacidad interna para mantener márgenes de autonomía estratégica se convierte en un activo esencial en un entorno cada vez más hostil y fragmentado.
- **Regímenes basados en reglas:** El debilitamiento del multilateralismo se vuelve más estructural y permanente. La OMC, que ya se enfrenta a graves limitaciones, pierde su funcionalidad como principal organismo regulatorio y árbitro legítimo del comercio mundial, mientras que se generaliza el uso de medidas unilaterales fuera de los marcos institucionales. La fragmentación regulatoria se acelera en ámbitos sensibles como el comercio digital y las tecnologías emergentes, que se desarrollan sin coordinación ni principios comunes. La gobernanza global se convierte en un ámbito de controversias regulatorias, en el que cada bloque trata de imponer sus propias reglas como forma de ejercer su poder.

Escenario 4: Resurgimiento del multilateralismo impulsado por las potencias medianas

- **Geoeconomía:** La transición hacia un orden multipolar se consolida, con un aumento sostenido de los flujos económicos entre las economías en desarrollo y emergentes, y un reposicionamiento de varias potencias medianas como importantes nodos de crecimiento, producción y consumo. A diferencia de la subordinación de la periferia observada en los escenarios anteriores, estas economías comienzan a estructurar sus propios ámbitos de integración productiva y tecnológica, con vínculos regionales e interregionales más numerosos y estrechos, especialmente en sectores estratégicos como la energía, la agroindustria y la industria manufacturera de productos intermedios. La complementariedad entre regiones se fortalece, lo que reduce las asimetrías históricas en los patrones de participación económica internacional.
- **Objetivos y estrategias:** Las potencias medianas actúan con mayor coordinación en la escena internacional, no solo como meras receptoras de reglas, sino como mediadoras y creadoras de la agenda. En lugar de reproducir la lógica de confrontación propia de la rivalidad entre grandes potencias, adoptan estrategias orientadas a la cooperación estructural, la creación de coaliciones y la defensa de los bienes públicos globales. Las redes diplomáticas entre las potencias medianas se profundizan y diversifican, lo que da lugar a coaliciones flexibles que favorecen el intercambio de capacidades, el diálogo con distintos bloques y la creación de consensos mínimos capaces de sustentar un progreso gradual en la gobernanza global. La coordinación entre las potencias medianas se convierte en una fuerza estabilizadora en un orden multipolar, que atenúa la fragmentación y fomenta la cooperación funcional.
- **Regímenes basados en reglas:** El multilateralismo experimenta una renovación parcial impulsada por coaliciones de potencias medianas que aprovechan su peso económico, su influencia regional y su credibilidad diplomática para definir principios regulatorios en ámbitos como el financiamiento para el desarrollo, la regulación de los bienes públicos globales y los mecanismos de cooperación tecnológica. Aunque no se alcanzan acuerdos universales en todos los ámbitos, se revitalizan los principales foros multilaterales, con una mayor pluralidad de voces, y los nuevos modelos de gobernanza híbridos que combinan el liderazgo regional con las agendas temáticas cobran legitimidad. Se reafirma el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas, especialmente en cuestiones como el clima, la salud mundial y la arquitectura financiera.

Cuadro I.6

Cuatro posibles escenarios para el futuro del orden mundial

Escenario	Geeconomía	Objetivos y estrategias	Regímenes basados en reglas
Reconfiguración multipolar estable	Distribución más equilibrada del poder económico. Nuevos centros de gravedad se integran en un sistema interdependiente y diversificado.	Responsabilidad compartida ante los retos globales. Predominio del pragmatismo y la cooperación estructurada.	Reformas graduales de las instituciones multilaterales.
Fragmentación geopolítica en esferas de influencia	Regionalización del comercio, la inversión extranjera directa (IED) y las cadenas de valor impulsada por consideraciones en materia de seguridad, resiliencia de las cadenas de suministro y afinidad regulatoria en sectores estratégicos.	Consolidación de esferas de influencia mediante una combinación de coerción, competencia regulatoria, alianzas selectivas y desacoplamiento. Las potencias medianas se enfrentan a opciones limitadas.	Gobernanza fragmentada, en la que las reglas se definen cada vez más en el marco de esferas de influencia.
Desacoplamiento extremo y polarización sistémica	Surgimiento de dos arquitecturas económicas y tecnológicas rivales. Las cadenas de valor se reestructuran completamente por motivos estratégicos.	Presión para imponer alineamientos. Las estrategias coercitivas y las rupturas diplomáticas se convierten en la norma.	Colapso de los marcos multilaterales. Controversias regulatorias no mitigadas por principios comunes ni árbitros legítimos.
Resurgimiento del multilateralismo impulsado por las potencias medianas	Vínculos interregionales más estrechos. Potencias medianas como nodos clave de crecimiento e integración productiva entre regiones.	Mediación, definición de la agenda y defensa de los bienes públicos globales basadas en coaliciones.	Renovación parcial del multilateralismo mediante coaliciones de potencias medianas.

Fuente: Elaboración propia.

Los escenarios descritos anteriormente no deben interpretarse como futuros mutuamente excluyentes o predeterminados. Más bien, constituyen tipologías analíticas que permiten definir las principales tensiones en la estructura de la transición global: multipolaridad frente a polarización, gobernanza inclusiva frente a competencia regulatoria y cooperación estructural frente a alineamientos forzados. En la práctica, estas dinámicas podrían superponerse y coexistir de forma desigual, generando un orden híbrido y volátil con fuertes asimetrías.

El nuevo orden internacional no será simplemente fruto de la inercia geopolítica, sino que dependerá de las decisiones estratégicas, las capacidades institucionales y las coaliciones políticas que logren influir en su orientación. El Sur Global, y América Latina y el Caribe en particular, se enfrenta al reto y a la oportunidad de posicionarse no como un seguidor pasivo de las tendencias, sino como un artífice de alternativas. Para ello, deberá fortalecer su autonomía estratégica, coordinar posiciones comunes y asumir un papel proactivo en la definición de nuevas reglas y mecanismos de cooperación.

Observaciones finales

En el capítulo I se propuso un marco analítico que reúne tres dimensiones interdependientes, a saber: la estructura del sistema, la gobernanza global y la capacidad de agencia de los actores, para ofrecer una interpretación de la manera en que está cambiando el orden internacional. A partir de este marco, se definieron ocho rupturas principales que caracterizan el proceso de cambio en la interdependencia global y la geopolítica. Estas rupturas tienen repercusiones significativas en las opciones de desarrollo y los márgenes de maniobra de los países en desarrollo en general, y de los países de América Latina y el Caribe en particular.

Las ocho rupturas fundamentales definidas y analizadas son:

1. El modelo redefinido de globalización e interdependencia económica que antepone la seguridad a la eficiencia económica e instrumentaliza la interdependencia y los vínculos económicos para alcanzar los objetivos nacionales.
2. La erosión del multilateralismo universal y el surgimiento de un orden multipolar con configuraciones más fragmentadas de la gobernanza global, lo que plantea dilemas de alineamiento para la mayoría de los países.
3. La transición de la hegemonía unipolar a una competencia multipolar asimétrica, caracterizada por la competencia tecnológica, las controversias regulatorias y la diversificación geográfica del poder.
4. La reconfiguración del poder blando basado en el atractivo, con los Estados Unidos en declive y China en auge.
5. El retroceso generalizado de la democracia, la mayor polarización política y la tendencia persistente al debilitamiento de la confianza en las instituciones.

6. La propagación de la desinformación y una crisis de la verdad en la era de IA generativa, con el riesgo de que los relatos socaven los lazos colectivos y tengan implicaciones geopolíticas en la capacidad de las personas para determinar qué es verdad en la esfera pública global.
7. El retroceso en materia de derechos de la mujer, igualdad de género e inclusión de los grupos minoritarios.
8. El fin del consenso mundial sobre el clima, lo que hace que la agenda climática se vea envuelta en rivalidades geopolíticas y conflictos distributivos.

Sobre la base del análisis anterior, se han esbozado cuatro escenarios plausibles para el futuro del orden internacional: i) reconfiguración multipolar estable; ii) fragmentación geopolítica en esferas de influencia; iii) desacoplamiento extremo y polarización sistémica; y iv) resurgimiento del multilateralismo impulsado por las potencias medianas. Estos escenarios representan tipologías analíticas que no deben entenderse como alternativas excluyentes, sino como configuraciones que podrían superponerse y coexistir de forma desigual, dando lugar a un orden híbrido e inestable con marcadas asimetrías.

A través de la descripción y el análisis de las principales tendencias en materia de geopolítica y globalización, junto con las principales rupturas y escenarios, en este capítulo se ha proporcionado el primer elemento constitutivo del presente informe. El segundo elemento es el diagnóstico de los retos de desarrollo a los que se enfrenta la región, que se presenta en el capítulo II. Con estos dos elementos constitutivos ya establecidos, en el capítulo III se analiza la primera pregunta fundamental planteada a la Comisión: ¿qué recomendaciones estratégicas serían más útiles para los países de América Latina y el Caribe a la hora de afrontar la nueva situación internacional, con el fin de aprovecharla de la manera más eficaz para sus estrategias de crecimiento y desarrollo?

Bibliografía

- Acharya, A. (2017). After liberal hegemony: the advent of a multiplex world order. *Ethics & International Affairs*, 31(3), 275-285. <https://doi.org/10.1017/S089267941700020X>
- Antràs, P. (2020a). Conceptual aspects of global value chains. *Policy Research Working Paper* (9114). Banco Mundial.
- Antràs, P. (2020b). De-globalisation? Global value chains in the post-COVID-19 age. *NBER Working Paper Series* (28115). National Bureau of Economic Research. <https://doi.org/10.3386/w28115>
- Autor, D., Dorn, D., Hanson, G. y Majlesi, K. (2020). Importing political polarization? The electoral consequences of rising trade exposure. *American Economic Review*, 110(10), 3139-3183. DOI: 10.1257/aer.20170011
- Autor, D. H., Dorn, D. y Hanson, G. H. (2016). The China shock: learning from labor market adjustment to large changes in trade. *Annual Review of Economics*, 8(1), 205-240. <https://doi.org/10.1146/annurev-economics-080315-015041>
- Autor, D. y Hanson, G. (2025, July 14). We warned about the first China shock: the next one will be worse. *The New York Times*. <https://www.nytimes.com/2025/07/14/opinion/china-shock-economy-manufacturing.html>
- Balassa, B. (1977). *Policy Reform in Developing Countries*. Pergamon Press.
- Baldwin, R. (2016). *The Great Convergence: Information Technology and the New Globalization*. Harvard University Press.
- Baldwin, R. (2025a). The great trade hack: how Trump's trade war fails and the world moves on. *Rapid Response Economics Series* (5). CEPR Press.
- Baldwin, R. (2025b, 6 de enero). *Is comparative advantage valid in a geopolitical world?* LinkedIn. <https://www.linkedin.com/pulse/comparative-advantage-valid-geopolitical-world-richard-baldwin-qtag/>
- Borrell, J. (2020, 3 de diciembre). *Why European strategic autonomy matters*. Servicio Europeo de Acción Exterior. https://www.eeas.europa.eu/eeas/why-european-strategic-autonomy-matters_en
- Bremmer, I. (2012). *Every Nation for Itself: Winners and Losers in a G-Zero World*. Portfolio.
- Capital Economics. (2022). *The Fracturing of the Global Economy: How the Return of Geopolitics will Reshape Economies and Markets*. Spotlight 2022.
- Carothers, T. y Hartnett, B. (2024). Misunderstanding democratic backsliding. *Journal of Democracy*, 35(3), 24-37. <https://dx.doi.org/10.1353/jod.2024.a930425>
- Cevik, S. y Padilha, T. (2024). Measuring soft power: a new global index. *IMF Working Paper*, 2024(212). Fondo Monetario Internacional. <https://doi.org/10.5089/9798400289576.001>
- Chorev, M. y Predd, J. (2025, 22 July). America should assume the worst about AI: how to plan for a tech-driven geopolitical crisis. *Foreign Affairs*. <https://www.foreignaffairs.com/united-states/artificial-intelligence-geopolitics-worst-about-ai>
- Colantone, I. y Stanig, P. (2018). The trade origins of economic nationalism: import competition and voting behavior in Western Europe. *American Journal of Political Science*, 62(4), 936-953. <https://doi.org/10.1111/ajps.12358>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2024). *América Latina y el Caribe ante las trampas del desarrollo: transformaciones indispensables y cómo gestionarlas* (LC/SES.40/3-P/-*).
- Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. (2025). *Mutirão Global: Unir a la humanidad en una movilización mundial contra el cambio climático. Propuesta de la Presidencia* (FCCC/PA/CMA/2025/L.24).

- Corporación Latinobarómetro. (2024). *Informe Latinobarómetro 2024: la democracia resiliente*.
- Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres. (2025). *Los derechos de las mujeres 30 años después de Beijing*.
- Eriksson, K., Russ, K. N., Shambaugh, J. C. y Xu, M. (2020). Trade shocks and the shifting landscape of U.S. manufacturing. *NBER Working Paper Series* (25646). National Bureau of Economic Research. DOI 10.3386/w25646
- Farrell, H. y Newman, A. L. (2019). Weaponized interdependence: how global economic networks shape State coercion. *International Security*, 44(1), 42–79. https://doi.org/10.1162/isec_a_00351
- Foro Económico Mundial. (2025). *The Global Risks Report 2025*.
- Fukuyama, F. (1992). *The End of History and the Last Man*. Free Press.
- Fukuyama, F., Dann, C. y Magaloni, B. (2025). Delivering for democracy: why results matter. *Journal of Democracy*, 36(2), 5–19. <https://doi.org/10.1353/jod.2025.a954557>
- Gaida, J., Wong-Leung, J., Robin, S. y Cave, D. (2023). ASPI's Critical Technology Tracker: the global race for future power. *Policy Brief* (69/2023). Australian Strategic Policy Institute.
- Gerstle, G. (2022). *The Rise and Fall of the Neoliberal Order: America and the World in the Free Market Era*. Oxford University Press.
- Gramer, R. (2024, 11 de abril). Biden's 'coalitions of the willing' foreign-policy doctrine. *Foreign Policy*. <https://foreignpolicy.com/2024/04/11/biden-minilateralism-foreign-policy-doctrine-japan-philippines-aucus-quad/>
- Grupo de los 20. (s.f.). *About the G20*. <https://g20.org/about-g20/>
- Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático. (2023). *Summary for policymakers*. En H. Lee and J. Romero (Eds.), *Climate Change 2023: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* (pp. 1–34). <https://doi.org/10.59327/IPCC/AR6-9789291691647>
- Grynspan, R. (2023). Globalización dislocada: Prebisch, desbalances comerciales y el futuro de la economía global. *Revista CEPAL* (141) (LC/PUB.2023/29-P). Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Haass, R. (2025, 15 de junio). The era of disorder. *PS Quarterly*. Project Syndicate.
- Hale, T., Held, D. y Young, K. (2013). Gridlock: from self-reinforcing interdependence to second-order cooperation problems. *Global Policy*, 4(3), 223–235. <https://doi.org/10.1111/1758-5899.12068>
- Harari, Y. N. (2024). *Nexus: A Brief History of Information Networks from the Stone Age to AI*. Random House.
- Hopewell, K. (2015). Multilateral trade governance as social field: global civil society and the WTO. *Review of International Political Economy*, 22(6), 1128–1158.
- Ikenberry, G. J. (2018). The end of liberal international order? *International Affairs*, 94(1), 7–23. <https://doi.org/10.1093/ia/iix241>
- Iniciativa Global para la Integridad de la Información sobre el Cambio Climático. (2025, 12 de noviembre). *Declaration on Information Integrity on Climate Change*. <https://www.unesco.org/en/information-integrity-climate-change/cop30declaration?hub=780>
- Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social y Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres. (2025). *Understanding Backlash Against Gender Equality: Evidence, Trends and Policy Responses*.
- Keohane, R. O. y Nye, J. S., Jr. (2025). The end of the long American century: Trump and the sources of U.S. power. *Foreign Affairs*. <https://www.foreignaffairs.com/united-states/end-long-american-century-trump-keohane-nye>
- Kennedy, P. (1995). *Auge y caída de las grandes potencias*. Plaza & Janés
- Kindleberger, C. P. (1973). *The World in Depression, 1929–1939*. University of California Press.

- Kissinger, H. (2016). *Orden mundial*. Debate.
- La Casa Blanca. (2017). *National Security Strategy of the United States of America*. <https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>
- La Casa Blanca. (2025). *National Security Strategy of the United States of America*. <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2025/12/2025-National-Security-Strategy.pdf>
- La Casa Blanca. (2026, 7 de enero). *Withdrawing the United States from International Organizations, Conventions, and Treaties that Are Contrary to the Interests of the United States*. <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2026/01/withdrawing-the-united-states-from-international-organizations-conventions-and-treaties-that-are-contrary-to-the-interests-of-the-united-states/>
- Lane, P. R. y Milesi-Ferretti, G. M. (2018). The external wealth of nations revisited: international financial integration in the aftermath of the global financial crisis. *IMF Economic Review*, 66, 189–222. <https://doi.org/10.1057/s41308-017-0048-y>
- Levitsky, S. y Way, L. A. (2025). The path to American authoritarianism: what comes after democratic breakdown. *Foreign Affairs*. <https://www.foreignaffairs.com/united-states/path-american-authoritarianism-trump>
- Linz, J. J. y Stepan, A. (Eds.). (1978). *The Breakdown of Democratic Regimes: Crisis, Breakdown and Reequilibration. An introduction*. Johns Hopkins University Press.
- Little, A. T. y Meng, A. (2024). Measuring democratic backsliding. *Political Science & Politics*, 57(2), 149–161. <https://doi.org/10.1017/S104909652300063X>
- Little, I., Scitovsky, T. y Scott, M. (1970). *Industry and Trade in Some Developing Countries: A Comparative Study*. Oxford University Press.
- Lührmann, A., Tannenberg, M. y Lindberg, S. I. (2018). Regimes of the World (RoW): opening new avenues for the comparative study of political regimes. *Politics and Governance*, 6(1), 60–77. <https://doi.org/10.17645/pag.v6i1.1214>
- Martín Espejo, F. (2025, 18 de junio). Losing the green edge: industrial policy shifts amid geopolitical priorities. *Zeitgeist Series Briefing* (67). New Industrial Policy Observatory.
- Mazzucato, M. (2021). *Mission Economy: A Moonshot Guide to Changing Capitalism*. Harper Business.
- Naciones Unidas. (2020). *World Social Report 2020: Inequality in a Rapidly Changing World* (ST/ESA/372).
- Naciones Unidas. (2024). *United Nations Global Risk Report 2024*.
- Nager, A. (2017, 13 de febrero). *Trade vs. Productivity: What Caused U.S. Manufacturing's Decline and How to Revive it*. Information Technology and Innovation Foundation. <https://itif.org/publications/2017/02/13/trade-vs-productivity-what-caused-us-manufacturings-decline-and-how-revive/>
- Nord, M., Altman, D., Angiolillo, F., Fernandes, T., Good God, A. y Lindberg, S. I. (2025). *Democracy Report 2025: 25 years of autocratization – Democracy trumped?* V-Dem Institute.
- Olivié, I. (2025, 27 de marzo). *¿El fin de la ayuda al desarrollo?* Real Instituto Elcano. <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/el-fin-de-la-ayuda-al-desarrollo/>
- Olivié, I. y Gracia Santos, M. (2023, 10 de julio). *Índice Elcano de presencia global: metodología*. Real Instituto Elcano. <https://www.realinstitutoelcano.org/documento-de-trabajo/indice-elcano-de-presencia-global-metodologia/>
- Olivié, I., Esteban, M., De Esperanza, C. y Fernández, L. (2025). Hacia una reconfiguración de las relaciones con el sur global. *Elcano Policy Paper*. Real Instituto Elcano. <https://www.realinstitutoelcano.org/policy-paper/hacia-una-reconfiguracion-de-las-relaciones-con-el-sur-global/>
- Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos. (2024, 29 de mayo). Developed countries materially surpassed their USD 100 billion climate finance commitment in 2022. *Press Release*. <https://www.oecd.org/en/about/news/press-releases/2024/05/developed-countries-materially-surpassed-their-usd-100-billion-climate-finance-commitment-in-2022-oecd.html>

- Patrick, S. (2024, 9 de octubre). *BRICS expansion, the G20, and the future of world order*. Carnegie Endowment for International Peace. <https://carnegieendowment.org/research/2024/10/brics-summit-emerging-middle-powers-g7-g20?lang=en>
- Polanyi, K. (1944). *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time*. Farrar & Rinehart.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2021). *Informe Regional de Desarrollo Humano 2021. Atrapados: alta desigualdad y bajo crecimiento en América Latina y el Caribe*.
- Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. (2024). *Emissions Gap Report 2024: No more hot air ... please! With a massive gap between rhetoric and reality, countries draft new climate commitments*. <https://doi.org/10.59117/20.500.11822/46404>
- Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. (2025). *Emissions Gap Report 2025: Off target – Continued collective inaction puts global temperature goal at risk*. <https://doi.org/10.59117/20.500.11822/48854>
- Roberts, A., Moraes, H. C. y Ferguson, V. (2019). Toward a geoeconomic order in international trade and investment. *Journal of International Economic Law*, 22(4), 655–676. <https://doi.org/10.1093/jiel/jgz036>
- Rodrik, D. (1997). *Has Globalization Gone Too Far?* Institute for International Economics.
- Rodrik, D. (2011). *The Globalization Paradox: Democracy and the Future of The World Economy*. W. W. Norton & Company.
- Rodrik, D. (2019). Globalization's wrong turn and how it hurt America. *Foreign Affairs*. <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2019-06-11/globalizations-wrong-turn>
- Rodrik, D. (2024). Reimagining the global economic order. *Review of Keynesian Economics*, 12(3), 396–407. <https://doi.org/10.4337/roke.2024.03.09>
- Sanahuja, J. A. y Stefanoni, P. (Eds.). (2023). *Extremas derechas y democracia: perspectivas iberoamericanas*. Carolina Foundation.
- Servicio de Estudios del Parlamento Europeo. (2025). *Retirada de los Estados Unidos del Acuerdo de París y de la OMS*. Parlamento Europeo. [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/es/document/EPRS_ATA\(2025\)767230](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/es/document/EPRS_ATA(2025)767230)
- Stiglitz, J. E. (2002). *Globalization and its discontents*. W. W. Norton & Company.
- The Economist*. (2019, 24 de enero). *Globalisation has faltered. It is now being reshaped*. <https://www.economist.com/briefing/2019/01/24/globalisation-has-faltered>
- The Economist*. (2025, 15 de octubre). *The America v China spat reveals a dangerous dynamic: a balance of economic terror is no basis for stability*. <https://www.economist.com/leaders/2025/10/15/the-america-v-china-spat-reveals-a-dangerous-dynamic>
- Vinjamuri, L. (Ed.). (2025). *Competing visions of international order: responses to US power in a fracturing world*. Chatham House. <https://doi.org/10.55317/9781784136383>
- Wike, R., Fetterolf, J. y Schulman, J. (2025, 30 June). *Dissatisfaction with democracy remains widespread in many nations*. Pew Research Center. <https://www.pewresearch.org/short-reads/2025/06/30/dissatisfaction-with-democracy-remains-widespread-in-many-nations/>
- Wolf, M. (2009, 27 de enero). Why dealing with the huge debt overhang is so hard. *Financial Times*. <https://www.ft.com/content/b048d69c-ec90-11dd-a534-0000779fd2ac>
- Zakaria, F. (2008). *The Post-American World*. W. W. Norton & Company.

Capítulo II

América Latina y el Caribe
en un orden mundial en evolución

Resumen del capítulo

Según el análisis diagnóstico de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la mayoría de los países de América Latina y el Caribe se enfrentan a tres trampas del desarrollo interrelacionadas: una de baja capacidad para crecer; otra de alta desigualdad, baja movilidad social y débil cohesión social, y una tercera de bajas capacidades institucionales y de gobernanza poco efectiva. Estas trampas forman parte de un conjunto más amplio de brechas estructurales características de la mayoría de los países de la región en mayor o menor medida, dada su heterogeneidad de tamaños, estructuras productivas, integración comercial, historias nacionales y sistemas políticos.

Ante esta situación, para enfrentar sus brechas y retos históricos y aprovechar las oportunidades que ofrece el nuevo panorama mundial, los países de la región han de introducir ajustes significativos en sus estrategias de desarrollo económico. En el capítulo II se sientan las bases para ello mediante el análisis de los principales retos comunes en materia de desarrollo de la región —sin dejar de reconocer la considerable heterogeneidad que existe entre los países que la componen— y el reconocimiento de una serie de activos estratégicos que los países de América Latina y el Caribe pueden aprovechar para obtener ventajas en materia de desarrollo en el cambiante panorama geoeconómico actual.

Estos activos se clasifican en cinco categorías: i) dotación de recursos estratégicos, como la energía, los alimentos, los minerales críticos y la biodiversidad; ii) capacidades productivas, humanas y financieras; iii) activos derivados del tamaño del mercado y la red de mecanismos de integración y cooperación de la región; iv) activos políticos relacionados con la condición de la región como zona de paz y su apuesta por la colaboración multilateral, y v) una base distintiva de poder blando derivada del capital cultural, creativo y simbólico. El argumento central es que, si se aprovechan de forma inteligente, estos activos tienen un enorme potencial para generar oportunidades de

crecimiento y desarrollo para la región en el nuevo panorama geopolítico, geoeconómico y tecnológico, en ámbitos como la transición energética, la seguridad alimentaria, la digitalización y la inteligencia artificial (IA) y el desarrollo sostenible, entre muchos otros.

Asimismo, en este capítulo se reconocen una serie de limitaciones que pueden obstaculizar la transformación efectiva de dichos activos en logros en materia de desarrollo, como un espacio fiscal limitado, rigideces regulatorias, la polarización política creciente, estructuras de gobernanza fragmentadas, los niveles reducidos de confianza en las instituciones y la influencia cada vez mayor de la delincuencia organizada. Todos estos factores aumentan los costos de ejecución, acortan los horizontes de las políticas y debilitan las posibilidades de coordinación regional.

Introducción

El presente capítulo comienza con un repaso de los principales retos comunes en materia de desarrollo a los que se enfrenta la región, al tiempo que se reconoce la gran diversidad de características y situaciones de los distintos países, y se aportan datos empíricos al respecto. El capítulo se centra en la definición y el análisis de cinco categorías de activos estratégicos que los países de América Latina y el Caribe pueden aprovechar para obtener ventajas en materia de desarrollo en el cambiante panorama geoeconómico actual, a saber: i) su dotación de recursos estratégicos, como la energía, los alimentos, los minerales críticos y la biodiversidad; ii) sus capacidades productivas, humanas y financieras; iii) el tamaño del mercado y la población, junto con la red de mecanismos de integración y cooperación de la región; iv) los activos políticos relacionados con la condición de la región como zona de paz y con su apuesta por la colaboración multilateral, y v) una base distintiva de poder blando derivada del capital cultural, creativo y simbólico.

El argumento central es que, si se aprovechan de forma inteligente, existe un enorme potencial para utilizar estos activos a fin de generar oportunidades de crecimiento y desarrollo para la región en el nuevo panorama geopolítico, geoeconómico y tecnológico, en ámbitos como la transición energética, la seguridad alimentaria, la digitalización y la inteligencia artificial (IA) y el desarrollo sostenible, entre muchos otros. Las políticas y estrategias específicas para lograrlo en algunas de las categorías de activos constituyen el tema central del capítulo III.

En el capítulo II, se reconoce, asimismo, que existe una serie de limitaciones, como los riesgos geopolíticos, que pueden obstaculizar la transformación efectiva de los activos en logros en materia de desarrollo. Uno de los mensajes clave es que los países de América Latina y el Caribe se enfrentan a un dilema fundamental: permanecer en una posición periférica dentro de los sistemas económicos y de gobernanza globales o aprovechar sus recursos para impulsar su propio desarrollo y consolidar su papel en la escena internacional.

A. América Latina y el Caribe: las trampas y brechas del desarrollo

Las tres trampas del desarrollo

Según el análisis diagnóstico de la CEPAL sobre los retos de la región en materia de desarrollo, con el que en general coinciden los miembros de la Comisión, la mayoría de los países de América Latina y el Caribe se enfrentan a tres trampas del desarrollo interrelacionadas (Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL], 2024a):

- i) una de baja capacidad para crecer, que se manifiesta en un crecimiento débil a largo plazo y una diversificación productiva limitada que condujeron a una segunda década perdida de bajo crecimiento, escasa reducción de la pobreza y creación de empleo de baja calidad entre 2014 y 2023;
- ii) otra de alta desigualdad, baja movilidad social y débil cohesión social, que socavan la confianza y debilitan los contratos sociales, y
- iii) una tercera de bajas capacidades institucionales y de gobernanza poco efectiva, que tienden a limitar la implementación de las reformas estructurales tan necesarias.

La trampa de la baja capacidad para crecer refleja un prolongado período de estancamiento económico. Entre 2014 y 2023, el crecimiento medio del producto interno bruto (PIB) de la región fue de solo un 0,9% anual, el PIB per cápita permaneció estancado, se registró la tasa más baja de creación de empleo de las últimas seis décadas y se detuvieron los avances en la reducción de la pobreza. Por este motivo, la CEPAL ha calificado ese período como la segunda década perdida para el desarrollo de la región. Este bajo rendimiento guarda una relación estrecha con una estructura productiva que sigue estando poco diversificada y caracterizada por una gran heterogeneidad estructural, con un gran número de sectores de baja productividad y un número mucho menor de sectores de alta productividad, elevados niveles de informalidad, poca inversión en innovación y una escasa incorporación de los avances tecnológicos en los procesos de producción. La concentración de las exportaciones en productos primarios —especialmente frecuente en América del Sur— expone aún más a la región a las fluctuaciones en los precios internacionales de los productos básicos, lo que dificulta la creación de encadenamientos productivos y limita la convergencia con las economías más avanzadas.

La trampa de la alta desigualdad, baja movilidad social y débil cohesión social se refleja en el hecho de que América Latina y el Caribe sigue siendo una de las regiones más desiguales del mundo, con un coeficiente de Gini que, en promedio, supera en 15 puntos al de los países miembros de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE). Esto se debe a varios factores: la baja capacidad para crecer de la región, la gran heterogeneidad de la producción y el elevado nivel de informalidad asociado; los sistemas tributarios regresivos; las persistentes brechas en el acceso a la salud, la educación y la protección social, y la desigualdad asociada a los patrones de desarrollo urbano. Estos y otros factores erosionan la confianza de los ciudadanos en las instituciones y limitan la posibilidad de forjar pactos sociales a largo plazo.

La trampa de bajas capacidades institucionales y de gobernanza poco efectiva se manifiesta en las capacidades limitadas para diseñar y mantener políticas públicas transformadoras a lo largo del tiempo. La fragmentación política, la elevada rotación de los cargos públicos y los bajos niveles de confianza en los gobiernos socavan la continuidad de las políticas y las estrategias de desarrollo. Estas deficiencias institucionales reducen el margen para la aplicación de reformas estructurales y aumentan la vulnerabilidad ante los cambios en el entorno mundial.

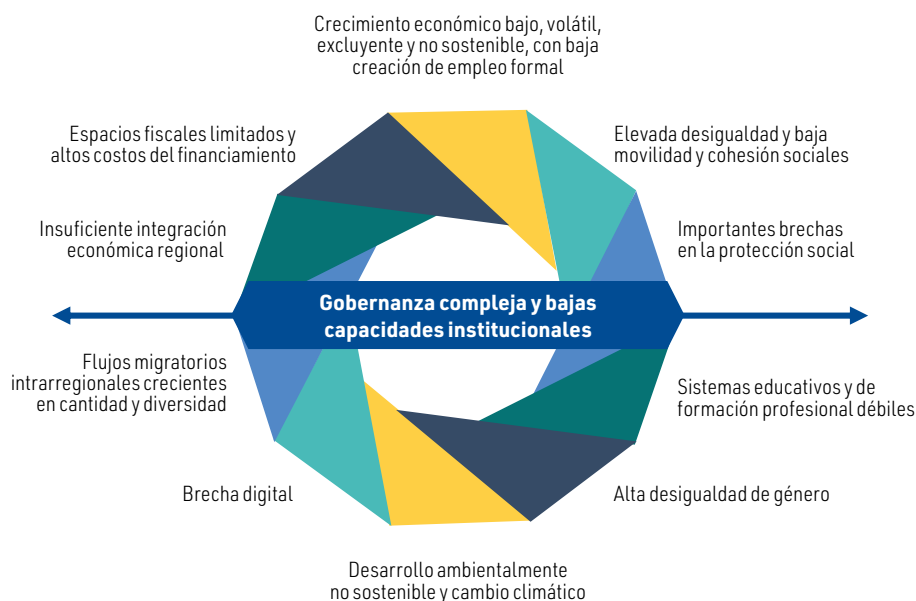
Decálogo de brechas estructurales

Las tres trampas del desarrollo forman parte de un conjunto más amplio de brechas estructurales que caracterizan a la mayoría de los países en mayor o menor medida. La CEPAL ha elaborado un decálogo de brechas estructurales que amplían y complementan el análisis de las trampas del desarrollo (CEPAL, 2024a). Estas brechas estructurales deben abordarse mediante la realización de profundas transformaciones que permitan a la región salir de su actual situación y avanzar hacia un modelo de desarrollo más productivo, inclusivo y sostenible (véase el diagrama II.1).

El patrón de crecimiento bajo, volátil, excluyente e insostenible de la región es el factor subyacente de su baja capacidad para crecer y de su dificultad para lograr cambios en sus patrones de producción y crear empleos de alta calidad. Este patrón se encuentra arraigado en su heterogeneidad estructural, escasa diversificación, baja productividad y elevado nivel de informalidad. El lento crecimiento de los países limita los ingresos fiscales y restringe el margen para invertir en prioridades sociales, productivas y ambientales. Es esencial caracterizar y comprender esta dinámica de crecimiento y productividad con el fin de definir nuevas estrategias de crecimiento y empleo para los países de la región, especialmente en el contexto de las nuevas condiciones geoeconómicas actuales.

Diagrama II.1

Diez brechas estructurales en el modelo de desarrollo



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2024). *América Latina y el Caribe ante las trampas del desarrollo: transformaciones indispensables y cómo gestionarlas* (LC/SES.40/3-P/-*).

Algunas de las brechas existentes guardan relación directa con las dimensiones sociales del desarrollo, como la alta desigualdad, baja movilidad social y débil cohesión social; una cobertura insuficiente de los sistemas de protección social, que deja a amplios segmentos de la población expuestos a las crisis y refuerza la informalidad; unos sistemas educativos y de formación profesional débiles que no solo limitan la productividad y la innovación, sino que, además, sumados a unos mercados laborales poco dinámicos, reducen la movilidad social; un elevado nivel de desigualdad de género que sigue restringiendo los derechos, la participación y la eficiencia de las mujeres, así como desequilibrios en el ámbito laboral y de los cuidados que reducen su plena contribución económica. Todas estas situaciones sociales erosionan la confianza, reducen las oportunidades y generan frustración entre la población, lo que tiene importantes repercusiones en la política y la gobernanza.

Una de las brechas estructurales clave está vinculada con una serie de características de los modelos de producción y consumo de la región que ocasionan daños ambientales, como la deforestación, el uso inadecuado del suelo, la contaminación del suelo, el aire, el agua y los océanos, la pesca no sostenible y las prácticas inadecuadas de eliminación de desechos. Esto se ve agravado por el cambio climático y los fenómenos climáticos extremos asociados a este, como huracanes, inundaciones y sequías.

La revolución digital, que ahora ha entrado en una nueva fase con la aparición de la IA, trae consigo numerosos beneficios potenciales, pero también plantea el riesgo de crear otra brecha digital que añada un nuevo nivel de exclusión en la economía digital, lo que podría acentuar las diferencias de productividad y agravar las desigualdades en materia de ingresos y desarrollo humano.

Por diversas razones (factores económicos, sociales y políticos, o la expansión de la delincuencia organizada, entre otras), han aumentado enormemente el volumen y la diversidad de los flujos migratorios intrarregionales, que presentan patrones nuevos respecto a los países de origen, tránsito y destino. En este sentido, existen importantes desafíos en relación con la capacidad institucional de los países y la cooperación regional necesaria para garantizar una migración segura, ordenada y regular. Los datos también muestran claramente la discriminación y la falta de oportunidades que enfrentan muchas personas migrantes.

A pesar de que el sueño de la integración económica regional se ha mantenido vivo en la agenda política y normativa de la mayoría de los países de la región durante muchas décadas, los avances reales son lentos y, en algunos casos, se han estancado. Una mayor integración regional puede diversificar los mercados y contribuir a dinamizar el crecimiento y la creación de empleo. En la nueva situación geopolítica y geoeconómica actual, es fundamental diversificar los socios comerciales e inversionistas, así como lograr una mayor integración con los vecinos regionales más cercanos. La cooperación regional puede generar numerosos bienes públicos regionales, como infraestructuras, interconexiones eléctricas, gestión conjunta de los recursos naturales y la biodiversidad, identidades culturales diversas o destinos turísticos. Las inversiones y el comercio transfronterizos pueden no solo impulsar el crecimiento a corto plazo, sino también generar plataformas productivas y cadenas de valor mucho más integradas a nivel regional y competitivas a escala mundial.

Para subsanar todas estas brechas estructurales, se necesitan inversión y recursos públicos, y un entorno macroeconómico estable. Es también importante impulsar la inversión privada. Sin embargo, la mayoría de los países de la región se enfrentan a un espacio fiscal limitado, a una deuda y un servicio de la deuda relativamente elevados, y a unos altos costos de financiamiento. Esto obstaculiza la capacidad del Estado para invertir y responder a los desafíos estructurales.

Además de estas diez brechas estructurales, existe otra de carácter transversal relacionada con la tercera trampa mencionada anteriormente: las bajas capacidades institucionales y de gobernanza. Las instituciones débiles dificultan la coordinación, la continuidad de las políticas y su implementación, lo que afecta la capacidad para subsanar todas las demás brechas.

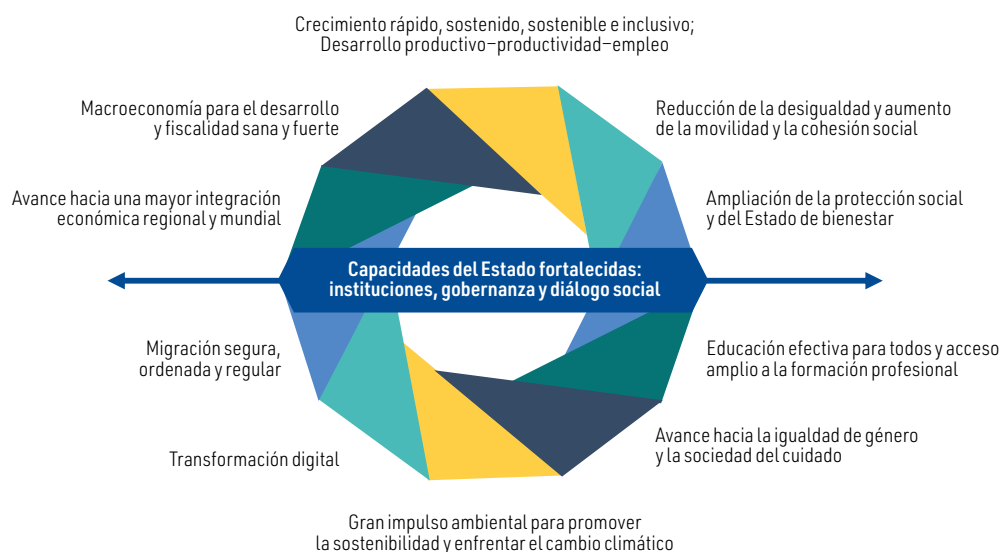
En conjunto, estas brechas interrelacionadas conforman un sistema que se refuerza a sí mismo y que mantiene a la región atrapada en un círculo vicioso de bajo crecimiento, alta desigualdad y fragilidad institucional. Romper este círculo es posible, pero se necesitan políticas que aborden cada una de estas brechas, junto con estrategias integradas y sostenidas que tengan en cuenta las relaciones de refuerzo mutuo existentes entre ellas. Esto es lo que ha dado pie a la propuesta de la CEPAL de 11 transformaciones indispensables.

Once transformaciones indispensables en el modelo de desarrollo de América Latina y el Caribe

La CEPAL ha convertido el análisis diagnóstico de las brechas estructurales en un programa de acción, ya que, cuando se consideran pensando en lo que se debe hacer, estas brechas definen lo que la CEPAL ha denominado las 11 transformaciones indispensables para orientar el proceso de desarrollo regional hacia trayectorias más productivas, inclusivas y sostenibles (véase el diagrama II.2). Cada una de estas transformaciones precisa estrategias nacionales específicas basadas en políticas e instrumentos de política concretos. Muchas de estas políticas e instrumentos comparten elementos comunes, pero sus puntos de partida y estrategias de implementación varían de un país a otro en función de las condiciones locales.

Diagrama II.2

Once transformaciones indispensables en el modelo de desarrollo de América Latina y el Caribe



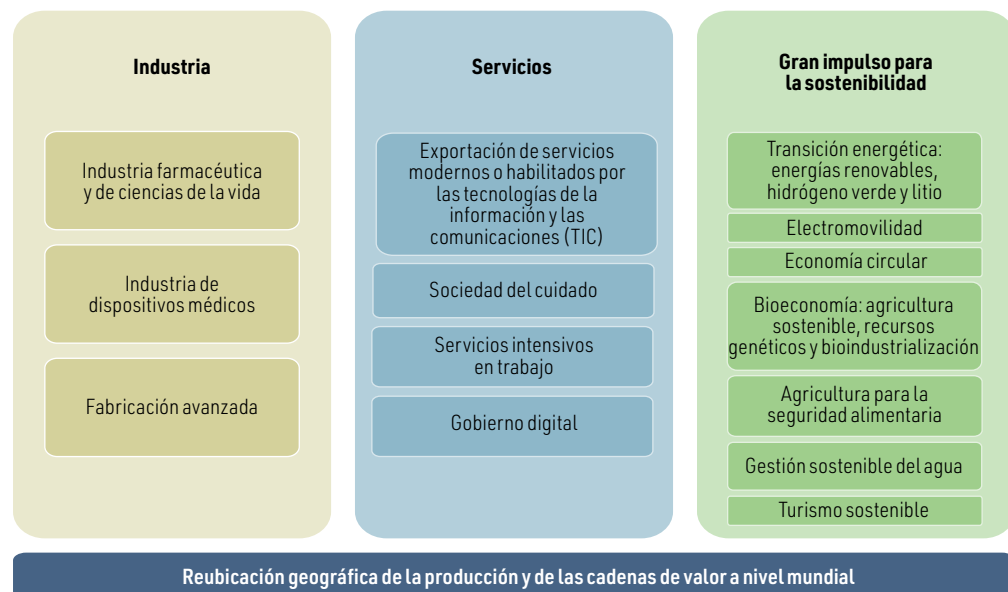
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2024). *América Latina y el Caribe ante las trampas del desarrollo: transformaciones indispensables y cómo gestionarlas* (LC/SES.40/3-P/-*).

La Comisión estima que se trata de un marco sólido para organizar y debatir programas de acción para las políticas de desarrollo en los países de América Latina y el Caribe, y que la acción en estos ámbitos situaría a la región en una posición más sólida para enfrentar las rupturas y choques mundiales y salir de las tres trampas del desarrollo.

A modo de ejemplo de programa de acción orientado a salir de la trampa de la baja capacidad para crecer y promover un crecimiento más rápido, sostenido, sostenible e inclusivo, la CEPAL ha propuesto ampliar la escala de una nueva generación de políticas de desarrollo productivo. Entre las características de estas políticas figuran la priorización de agendas de desarrollo productivo específicas para cada sector. El diagrama II.3 presenta un portafolio ilustrativo de sectores con potencial dinamizador.

Diagrama II.3

Gran transformación productiva para la productividad, la inclusión y la sostenibilidad: portafolio de sectores impulsores



Fuente: Salazar-Xirinachs, J. M. y Llinás, M. (2023). Hacia la transformación de la estrategia de crecimiento y desarrollo de América Latina y el Caribe: el papel de las políticas de desarrollo productivo. *Revista CEPAL* (141). (LC/PUB.2023/29-P/-*). Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

La Comisión los considera un enfoque sólido, especialmente en las actuales condiciones geoeconómicas. La rivalidad industrial y tecnológica ocupa un lugar central en la competencia entre las grandes potencias, que están aplicando políticas industriales y comerciales centradas en tecnologías y sectores muy concretos. Este punto se examinará más detenidamente en el capítulo III.

B. Una región económicamente diversa y heterogénea

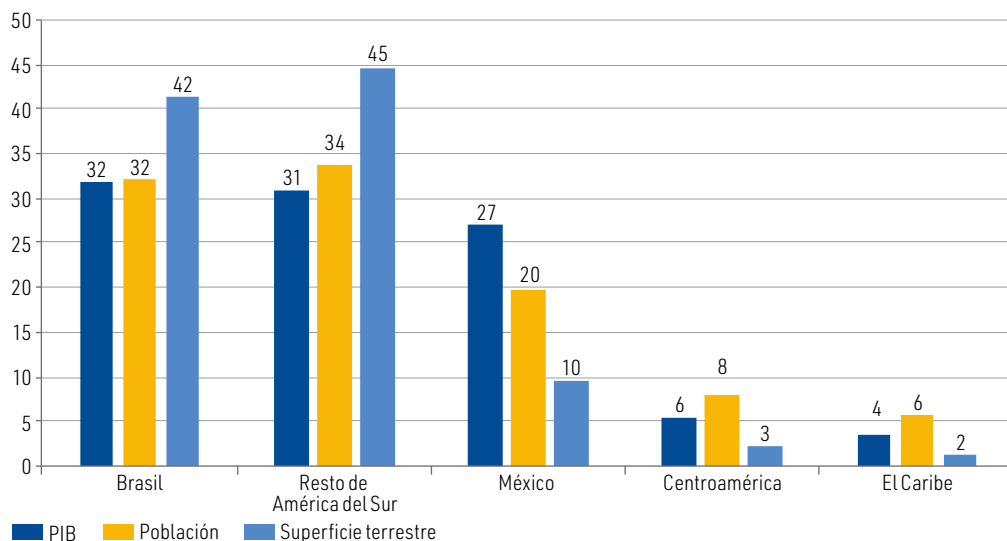
América Latina y el Caribe, integrada por 33 países, es una región caracterizada por la marcada heterogeneidad que presentan sus tres subregiones —América del Sur, Centroamérica y el Caribe—, así como sus dos principales economías, el Brasil y México. Esta diversidad es obvia no solo en términos de tamaño económico y demográfico, sino también en los patrones geográficos de sus relaciones económicas con socios externos. En esta sección se ofrece una breve descripción de algunas de estas diferencias, que sienta las bases para el análisis y las recomendaciones presentados en los capítulos siguientes.

América del Sur representa el 63% del PIB de la región, el 66% de su población y casi el 87% de su superficie. El Brasil solo es responsable de la mitad de estas cuotas aproximadamente (véase el gráfico II.1). México, la segunda economía más grande de la región, representa el 27% del PIB de la región, el 20% de su población y el 10% de su superficie. Por su parte, Centroamérica representa el 6% del PIB regional, el 8% de la población y el 3% de la superficie total, mientras que el Caribe es la subregión más pequeña en términos económicos, demográficos y territoriales, ya que representa el 4% del PIB, el 6% de la población y el 2% de la superficie terrestre.

Gráfico II.1

América Latina y el Caribe (subregiones y países seleccionados): participación en el producto interno bruto (PIB), la población total y la superficie terrestre, 2024

(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2025). CEPALSTAT (producto interno bruto y población) y Banco Mundial (superficie).

Con la única excepción del Brasil y México, los países de América Latina y el Caribe son relativamente pequeños a escala mundial. Dado el reducido tamaño de sus mercados, el crecimiento económico y del empleo solo es posible si esos mercados participan en un intercambio dinámico con la economía mundial. Sin embargo, esta apertura comercial hace que los países sean muy vulnerables a los choques externos y a la coyuntura económica, por lo que para ellos es importante la diversificación económica, en relación tanto con los productos como con los socios comerciales. Esto es especialmente cierto en el caso de Centroamérica y el Caribe. En el Caribe, la mayoría de los países son pequeños Estados insulares (nueve de ellos tienen menos de 500.000 habitantes). Estas características plantean retos específicos en cuanto a la escala y la conectividad, dentro del Caribe y con América Latina, los Estados Unidos y el resto del mundo.

Los patrones geográficos de los vínculos económicos con los socios comerciales externos varían considerablemente entre las subregiones y los países de América Latina y el Caribe, y constituyen un elemento clave para comprender las oportunidades y los retos a los que se enfrentan los distintos países en las nuevas configuraciones geoeconómicas y geopolíticas actuales. Los flujos comerciales revelan una realidad muy elocuente (véase el cuadro II.1). Dada su proximidad geográfica a los Estados Unidos, México y los países de Centroamérica mantienen estrechos lazos económicos con ese país a través del comercio, la inversión extranjera directa (IED), la migración, el turismo y las remesas. Esto es especialmente cierto en el caso de México, que destina más del 80% de sus exportaciones totales de mercancías a los Estados Unidos, lo que refleja su integración profunda en las cadenas de producción de América del Norte (la así llamada “fábrica América del Norte”).

Cuadro II.1

América Latina y el Caribe: participación de socios comerciales seleccionados en las exportaciones totales de bienes, 2024

(En porcentajes)

País	Estados Unidos	China	América Latina y el Caribe	Unión Europea	Resto del mundo
Argentina	8	8	39	11	34
Bolivia (Estado Plurinacional de)	3	15	40	10	31
Brasil	12	28	15	14	31
Chile	17	36	14	9	24
Colombia	31	5	34	11	20
Ecuador	20	15	31	17	16
Perú	13	34	12	11	30
Uruguay	12	17	42	10	19
Venezuela (República Bolivariana de)	46	12	5	17	20

País	Estados Unidos	China	América Latina y el Caribe	Unión Europea	Resto del mundo
América del Sur	14	23	22	12	29
Costa Rica	48	2	24	19	7
El Salvador	34	1	60	3	3
Guatemala	32	0	51	8	9
Honduras	47	1	31	14	7
Nicaragua	48	1	34	5	12
Panamá	9	2	81	3	5
Centroamérica	36	1	46	10	7
México	84	2	4	3	7
República Dominicana	59	3	14	8	17
Centroamérica y República Dominicana	39	2	41	10	9
Centroamérica, México y República Dominicana	79	2	8	4	8
Antigua y Barbuda	19	10	23	21	27
Bahamas (Las)	92	0	1	6	1
Barbados	26	1	54	5	14
Belice	29	0	30	8	33
Cuba	0	19	2	26	52
Dominica	6	1	31	25	37
Granada	17	5	62	3	13
Guyana	15	1	25	33	27
Haití	76	1	7	4	11
Jamaica	29	1	15	15	40
Saint Kitts y Nevis	39	1	15	36	9
San Vicente y las Granadinas	14	0	62	21	3
Santa Lucía	8	0	83	3	6
Suriname	34	4	22	16	24
Trinidad y Tabago	41	3	26	17	13
El Caribe	24	2	24	27	24
América Latina y el Caribe	45	13	15	9	18

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base de Centro de Comercio Internacional. (s. f.). *Trade Map*. <https://www.trademap.org/Index.aspx>.

Nota: Las cifras correspondientes a Cuba, Dominica, Haití, Jamaica, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía y Venezuela (República Bolivariana de) se calcularon a partir de datos espejo.

Los Estados Unidos absorben alrededor del 60% del total de las exportaciones de la República Dominicana, aproximadamente la mitad del total de las exportaciones de Costa Rica, Honduras y Nicaragua, y cerca de un tercio de las de El Salvador y Guatemala. Del mismo modo, México y los países centroamericanos obtienen una gran parte de sus importaciones totales de los Estados Unidos (CEPAL, 2025a). Centroamérica —que agrupa a economías pequeñas y geográficamente próximas— registra niveles relativamente altos de comercio intrarregional: más del 25% del total de las exportaciones se destina a otros países de la subregión. No obstante, pese a la proximidad geográfica y cultural y la ausencia de aranceles, el comercio con México sigue siendo limitado.

En general, el Caribe cuenta con la estructura de exportación más diversificada geográficamente de las tres subregiones. Los mercados de los Estados Unidos, la Unión Europea y América Latina y el Caribe representan cada uno aproximadamente una cuarta parte del total de las exportaciones del Caribe, mientras que la cuota de China es mínima. Sin embargo, los patrones geográficos de exportación varían sustancialmente de un país a otro.

América del Sur mantiene vínculos económicos mucho más débiles con los Estados Unidos que México, Centroamérica y el Caribe. La cuota de los Estados Unidos en las exportaciones totales no supera el 15% en la mayoría de los países de América del Sur. China ha sido el principal destino de las exportaciones de América del Sur en conjunto desde 2015, así como de las del Brasil, Chile, el Perú y el Uruguay por separado. Entre las excepciones se encuentran Colombia y el Ecuador, para quienes los Estados Unidos es el principal mercado de exportación, y la Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de) y el Paraguay, cuyo principal mercado de exportación es el Brasil.

A pesar de que representa más del 60% del PIB y de la población de la región, el coeficiente de comercio intrarregional de América del Sur, de solo alrededor del 13% del total de las exportaciones, es muy inferior al de Centroamérica. Esto se debe, entre otros factores, a su enorme extensión territorial (casi 18 millones de kilómetros cuadrados), su compleja geografía, sus deficientes infraestructuras de transporte y una marcada especialización en la exportación de recursos naturales, que se destinan principalmente a los mercados extrarregionales (véase el cuadro II.2).

Cuadro II.2América Latina y el Caribe: exportaciones totales de los países por sectores, 2024^a

(En porcentajes)

	Servicios	Bienes	Materias primas agrícolas	Alimentos	Combustibles	Minerales, metales, piedras preciosas y oro no monetario	Bienes manufacturados
Argentina	18	82	1	67	12	3	17
Bolivia (Estado Plurinacional de)	11	89	1	23	18	51	7
Brasil	13	87	6	40	17	14	23
Chile	11	89	5	23	1	57	13
Colombia	26	74	5	20	44	9	22
Ecuador	10	90	4	54	28	10	5
Paraguay	20	80	2	70	11	2	15
Peru	9	91	1	22	5	64	7
Uruguay	40	60	7	69	2	1	22
Venezuela (República Bolivariana de)	-	-	1	5	72	3	19
América del Sur	-	-	4	37	16	24	18
Costa Rica	43	57	1	35	0	1	62
Cuba	81	19	3	48	4	30	15
El Salvador	48	52	1	24	4	1	70
Guatemala	24	76	3	50	2	1	44
Haití	13	87	0	4	0	2	93
Honduras	25	75	1	48	0	5	46
Nicaragua	15	85	1	42	1	17	40

	Servicios	Bienes	Materias primas agrícolas	Alimentos	Combustibles	Minerales, metales, piedras preciosas y oro no monetario	Bienes manufacturados
Panamá	58	42	2	39	5	8	45
Republica Dominicana	51	49	1	25	0	15	59
Centroamérica, Cuba, Haití y República Dominicana	-	-	2	38	2	6	52
México	8	92	0	9	5	3	84
Antigua y Barbuda	97	3	0	7	22	2	70
Bahamas (Las)	90	10	0	8	36	2	54
Barbados	78	22	0	36	13	5	46
Belize	71	29	1	81	6	1	11
Dominica	87	13	1	28	0	13	58
Granada	96	4	0	40	0	4	55
Guyana	4	96	0	2	85	6	7
Jamaica	74	26	0	25	36	33	6
Saint Kitts y Nevis	94	6	0	21	1	1	78
Santa Lucía	94	6	1	33	27	6	33
San Vicente y las Granadinas	87	13	0	41	0	1	58
Suriname	13	87	4	29	5	59	4
Trinidad y Tabago	14	86	0	6	43	1	50
El Caribe	-	-	0	7	65	9	19
América Latin y el Caribe	-	-	2	25	12	14	47

Fuente: Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (2025). *UNCTADstat database*. Recuperado el 7 de noviembre de 2025 de <https://unctadstat.unctad.org>.

Nota: Los productos no asignados no se tienen en cuenta en los cálculos de la cuota.

^a Las cifras corresponden a 2023 en el caso de Cuba, Guyana y Haití.

Los patrones de especialización en las exportaciones también varían notablemente entre las distintas subregiones de América Latina y el Caribe. En América del Sur, las exportaciones se componen principalmente de productos primarios: sobre todo alimentos —Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay—, minerales —Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile y Perú— y combustibles fósiles —Colombia y Venezuela (República Bolivariana de)—. En Centroamérica, Guatemala, Honduras y Nicaragua presentan perfiles de exportación mixtos, en los que se combinan la exportación de alimentos y bienes manufacturados en proporciones similares, mientras que Costa Rica, El Salvador y la República Dominicana son principalmente exportadores de manufacturas. En el caso de estos tres últimos países, así como de Panamá, los servicios también representan una gran parte del total de las exportaciones. En el Caribe, la mayoría de los países son principalmente exportadores de servicios: la proporción de los servicios en el total de las exportaciones supera el 70%, en promedio, y llega a más del 90% en algunas economías. Las únicas excepciones son Guyana, Suriname y Trinidad y Tabago, donde los servicios representan solo el 4%, el 13% y el 14% del total de las exportaciones, respectivamente. En estas economías, las exportaciones se concentran en los combustibles (petróleo en el caso de Guyana y gas natural en el de Trinidad y Tabago) y los minerales (oro en el caso de Suriname).

En cuanto a los dos países más grandes de la región, el sector manufacturero domina las exportaciones de mercancías de México (84%), mientras que los productos alimentarios constituyen la principal categoría de exportación del Brasil (40% del total de las exportaciones de mercancías). Los sectores manufacturero y energético y minero también representan una parte significativa de las exportaciones totales de mercancías del Brasil (un 23% y un 31%, respectivamente).

Otra dimensión de la heterogeneidad radica en el grado de integración en las cadenas de valor globales o regionales. En general, la literatura empírica muestra que América Latina y el Caribe en su conjunto tiene una participación limitada en las cadenas de valor tanto globales como regionales (Perez Akaki, 2025; Lalanne, 2022; Filippo et al., 2024). Este es el caso tanto en los encadenamientos hacia atrás —la incorporación de insumos importados en las exportaciones— como en los encadenamientos hacia adelante, cuando las exportaciones de la región se utilizan como insumos en los procesos de producción de otros países. Incluso en Centroamérica, que tiene la mayor cuota de comercio intrarregional de la región, la integración en las cadenas de valor regionales sigue siendo superficial. La mayor parte del comercio de esta subregión consiste en bienes finales ensamblados con insumos importados, con un escaso valor agregado dentro de la propia subregión. Este patrón podría reflejar la limitada complementariedad de las estructuras productivas de los países centroamericanos (Iraheta y Orozco, 2025).

No obstante, existen algunas excepciones importantes a nivel nacional y sectorial (Fernandes et al., 2021). En concreto, México, Costa Rica y el Brasil han logrado integrar determinados sectores en las cadenas globales de valor en mayor medida. México es un actor clave en las cadenas de valor de automóviles y autopartes vinculadas al mercado estadounidense; Costa Rica ha integrado con éxito sus dispositivos médicos y servicios empresariales en las cadenas globales de valor, y el Brasil participa en segmentos clave de las cadenas de la agroindustria y en determinadas industrias manufactureras avanzadas, como la aeroespacial (Vidal y González Pandiella, 2024; Mora-García y Pearson, 2025; Reis et al., 2024).

C. Activos estratégicos para la participación mundial y los logros en materia de desarrollo

La interacción entre las nuevas dinámicas geopolíticas y las rupturas globales actuales, por un lado, y las trampas y las brechas del desarrollo de la región, por otro, configura un complejo panorama de riesgos y oportunidades para América Latina y el Caribe. En cuanto a las oportunidades, como se ha comentado en el capítulo I, los nuevos panoramas geoeconómicos y geopolíticos, junto con los nuevos paradigmas tecnológicos, han redefinido las prioridades estratégicas internacionales, situando los sectores relacionados con la seguridad alimentaria, la energía, la acción climática y la tecnología en el centro de las agendas mundiales. En este contexto, las oportunidades para los países de América Latina y el Caribe se basan en su conjunto único de activos, que, si se aprovechan estratégicamente, pueden generar beneficios para el desarrollo y ampliar la influencia geopolítica de dichos países. Respecto a los riesgos, los principales están relacionados con las medidas unilaterales que algunas de las grandes potencias están dispuestas a adoptar para hacerse con el control de algunos de estos activos. Un claro ejemplo es la intervención de los Estados Unidos en la República Bolivariana de Venezuela el 3 de enero de 2026, uno de cuyos principales objetivos era, como señaló explícitamente la Administración del Presidente Trump, obtener acceso al petróleo del país (Freeman, 2026). Los riesgos son especialmente elevados para los países del hemisferio occidental, que ha pasado a ocupar el primer lugar en la lista de prioridades regionales en la última Estrategia de Seguridad Nacional de los Estados Unidos.

Los activos de la región pueden resumirse en cinco categorías o clases, como se muestra en el cuadro II.3: i) sus numerosos recursos naturales, como agua, minerales críticos y ecosistemas ricos en biodiversidad, así como abundantes fuentes de energía; ii) sus

capacidades productivas y su marco financiero, que incluyen clústeres productivos de primer orden, importantes plataformas de empresas emergentes (*start-ups*) y de tecnología de frontera (*deep tech*), y una sólida red de bancos de desarrollo; iii) el tamaño de su mercado, con más de 660 millones de personas; iv) su influencia política, basada en sus plataformas diplomáticas y la condición de la región como zona libre de armas nucleares y de guerras entre Estados, y v) su poder blando, que procede de una combinación singular, muy variada y atractiva de elementos culturales e históricos y de las industrias creativas y el deporte.

Cuadro II.3

América Latina y el Caribe: activos estratégicos para la participación mundial y los logros en materia de desarrollo

Categorías de activos	Activo específico	Descripción
A. Dotaciones de recursos estratégicos	Energía (limpia y fósil)	La región tiene grandes reservas de fuentes de energía fósil, es una importante productora de energía hidroeléctrica, solar y eólica, y se perfila como líder emergente en el ámbito del hidrógeno verde.
	Proveedor de seguridad alimentaria	La región es la mayor exportadora neta de alimentos del mundo.
	Minerales críticos	La región tiene grandes reservas de litio, cobre, níquel, cobalto, tierras raras, bauxita y grafito.
	Ecosistemas ricos en biodiversidad, reservas de agua dulce y sumideros de carbono	La región alberga casi la mitad de la biodiversidad terrestre del planeta y más del 20% de los bosques del mundo. La cuenca del Amazonas actúa como sumidero de carbono a escala mundial. Además, en América Latina y el Caribe se encuentra un tercio de los recursos de agua dulce del planeta.
B. Capacidades productivas, humanas y financieras	Clústeres productivos de primer orden	Varios países de América Latina y el Caribe han desarrollado clústeres productivos altamente competitivos en sectores como el aeroespacial, automovilístico, de dispositivos médicos, servicios modernos, energías renovables, producción alimentaria y turismo.
	Industrias creativas	La región posee sólidas industrias culturales y creativas en los ámbitos de la producción audiovisual, la música, el diseño, la moda, los videojuegos y los contenidos digitales, con un potencial de exportación creciente.
	Plataforma para empresas emergentes y tecnología de frontera	La región cuenta con un ecosistema de empresas emergentes tecnológicas en expansión. El número de empresas unicornio de América Latina y el Caribe está aumentando, y hay centros emergentes en el ámbito de la tecnología de frontera (biotecnología, agrotecnología, inteligencia artificial y materiales avanzados) en países como el Brasil, Chile, Colombia y México.

Categorías de activos	Activo específico	Descripción
B. Capacidades productivas, humanas y financieras	Capacidad en materia de banca de desarrollo	La región posee una sólida red de bancos de desarrollo regionales, subregionales y nacionales que apoyan la integración regional y a sectores estratégicos.
	Redes de la diáspora y vínculos financieros externos	Las comunidades de migrantes aportan ingresos externos estables a través de las remesas y facilitan la transferencia de conocimientos, el emprendimiento y las conexiones empresariales transnacionales que refuerzan las capacidades productivas y financieras de la región.
	Talento humano	La región dispone de una base de capital humano diversa caracterizada por una amplia cobertura educativa, unos sistemas de educación superior en expansión, una población joven numerosa y un nivel de logro educativo cada vez mayor entre las mujeres.
C. La región como activo	Tamaño del mercado	La población de más de 660 millones de personas produce un PIB conjunto de 6,8 billones de dólares.
	Mecanismos de integración y cooperación	La red de mecanismos de integración regionales y subregionales y los marcos de cooperación fomentan la colaboración transfronteriza y la provisión de bienes públicos regionales.
D. Influencia política	Plataforma de diplomacia multilateral	La región desempeña un papel activo en diversos foros multilaterales, e influye en la agenda mundial en relación con temas como el cambio climático, la biodiversidad, la seguridad alimentaria e hídrica, las energías renovables, los derechos humanos, los océanos, la igualdad de género, la diversidad y la inclusión.
	Una región libre de armas nucleares y de guerras entre Estados	Al proyectar una imagen de paz, estabilidad y compromiso con el derecho internacional, la región refuerza su credibilidad y consolida su autoridad moral en los debates sobre desarme, prevención de conflictos y gobernanza global.
E. Poder blando	Activos intangibles	El poder blando de la región procede de su combinación de diversidad cultural, patrimonio y turismo de relevancia, influencia y visibilidad mundiales.

Fuente: Elaboración propia.

Gracias a estos activos, América Latina y el Caribe tiene el potencial para posicionarse como un proveedor fiable de bienes públicos globales en ámbitos como la transición energética y la conservación de la biodiversidad; contribuir al desarrollo de las cadenas de valor globales y regionales y de sectores dinámicos; acelerar su transformación productiva, aumentar la inversión, generar más puestos de trabajo de calidad y elevar el nivel de vida, y situarse en una posición que le permita ejercer mayor influencia en los foros mundiales y los marcos de gobernanza.

Estas categorías de activos difieren en varios aspectos, y su importancia para el posicionamiento mundial no es automática ni uniforme. Algunos de estos activos son materiales, mientras que otros son intangibles; los hay que están directamente relacionados con su geografía —en particular, la abundancia de recursos naturales de la región—, y otros que son resultado de decisiones colectivas de sus gobiernos —como su condición de zona libre de armas nucleares—. También difieren en cuanto a la forma en que es probable que evolucione su valor con el tiempo, debido a los avances tecnológicos, los cambios en la demanda mundial y la competencia geopolítica.

Sin embargo, una característica que todos estos activos comparten es que, para obtener beneficios de ellos, deben aprovecharse estratégicamente y gestionarse mediante planes cuidadosamente diseñados. Sin estrategias claras, no se obtendrán sus beneficios potenciales para el desarrollo de forma espontánea, y podrían darse diversos escenarios de riesgo en los que algunos de estos activos, y el futuro del país en cuestión, se vean afectados por acontecimientos de raíz geopolítica.

Como parte de las estrategias nacionales destinadas a aprovechar plenamente estos activos, los países de América Latina y el Caribe deberían plantearse la cooperación regional para aprovechar todo su potencial. Los recursos naturales son un buen ejemplo. A falta de cooperación, las grandes reservas de minerales críticos constituyen activos nacionales (para los países que las poseen), y no regionales. Por el contrario, si varios países que poseen reservas de un mineral determinado cooperan entre sí, pueden alcanzar escalas de producción más eficientes, aumentar su peso colectivo en las negociaciones con gobiernos y empresas extranjeras, y ascender en la cadena de valor, pasando de la extracción al procesamiento. Del mismo modo, el mercado regional adquiere mayor valor estratégico cuando los gobiernos de la región colaboran para reducir las barreras al comercio intrarregional y a los flujos de inversión que si este permanece fragmentado, como ocurre en gran medida en la actualidad.

En resumen, para aprovechar plenamente los numerosos activos potenciales de la región, es necesario que los gobiernos cooperen. Pese a lo deseable, y en algunos casos esencial, de esta cooperación, ha resultado históricamente muy difícil debido a los constantes cambios de política y a la falta de continuidad en las políticas nacionales en materia de integración y cooperación regional, asociados al ciclo político de cada país. Este fenómeno se ve exacerbado por los niveles cada vez mayores de polarización política. De cara al futuro, los países de América Latina y el Caribe se beneficiarían de adoptar un enfoque más pragmático respecto a las iniciativas regionales, al igual que han hecho los países de Asia Sudoriental (el modelo de cooperación de la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental (ASEAN), denominado “ASEAN Way”); de lo contrario, la región corre el riesgo de desperdiciar sus activos y quedar marginada en un mundo cada vez más estructurado en torno a bloques regionales.

A continuación, se describen con mayor detalle cada una de estas cinco categorías de activos y, en el capítulo III, se retoma el tema y se plantea una serie de estrategias y recomendaciones para aprovecharlas bajo las nuevas condiciones del panorama geoeconómico y geopolítico mundial, teniendo en cuenta varias restricciones y riesgos.

Primera categoría de activos: dotaciones de recursos estratégicos

Energía

El aumento de las tensiones geopolíticas, que intensifican la presión para diversificar las fuentes de suministro energético, junto con el rápido crecimiento de la demanda de electricidad impulsado por la transición energética mundial y la difusión de tecnologías de alto consumo energético, como la IA, están sometiendo a los sistemas energéticos mundiales a una tensión sin precedentes y situando la seguridad energética en un lugar central de las agendas internacionales. Los países de América Latina y el Caribe que cuentan con importantes reservas de combustibles fósiles o con fuentes de energía no fósiles potencialmente sustanciales se encuentran en una posición idónea para reforzar su papel como proveedores fiables. Pero en el contexto actual de medidas unilaterales, también pueden verse sometidos a fuertes presiones, o a situaciones más extremas, ya que los principales actores pueden valerse de su poder para asegurarse el suministro de algunos de estos activos.

La región alberga algunas de las mayores reservas de petróleo crudo del mundo, que representan el 19,5% del total mundial. La gran mayoría se concentra en la República Bolivariana de Venezuela (89%), seguida del Brasil (5%), Guyana (3%), México (2%) y la Argentina (1%). Las reservas probadas de gas natural, que representan el 4,4% del total mundial, también se encuentran principalmente en la República Bolivariana de Venezuela (66%), seguida del Brasil (6%), la Argentina (5%), Guyana (4%), México (4%), Trinidad y Tabago (4%) y el Estado Plurinacional de Bolivia (3%) (Organización Latinoamericana y Caribeña de Energía [OLACDE], 2024).

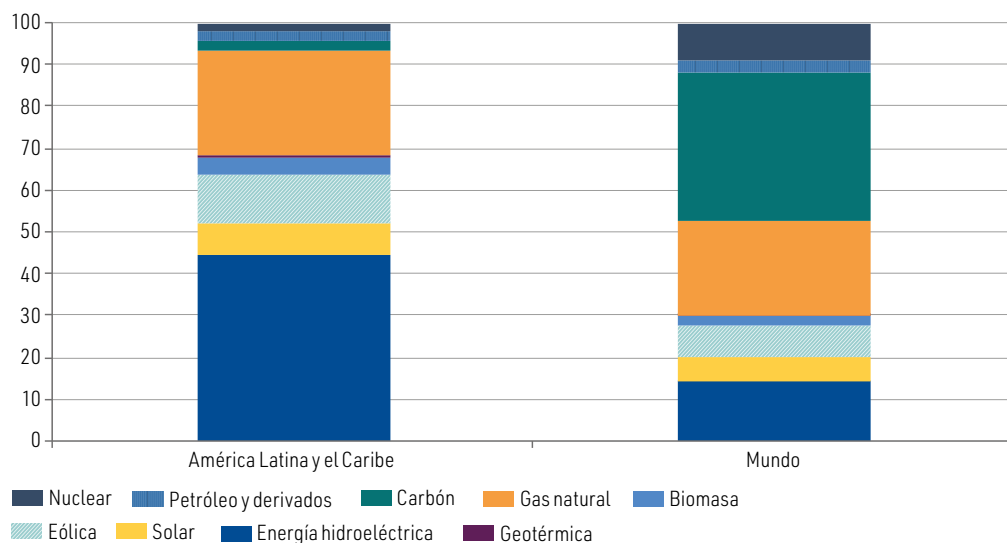
Aunque los combustibles fósiles siguen siendo un componente importante de la cartera energética de la región, América Latina y el Caribe también cuenta con una gran cantidad de recursos renovables, un activo cada vez más estratégico en un mundo que avanza hacia la descarbonización. Esto incluye, entre otros, los enormes recursos solares y eólicos de la Argentina, el Brasil, Chile y México; la amplia capacidad hidroeléctrica de la Argentina, el Brasil, Colombia, México, el Paraguay y Venezuela (República Bolivariana de), y una industria de biocombustibles consolidada en el Brasil (Arbache y La Rovere, 2023).

La región se encuentra en una fase más avanzada de la transición energética que la media mundial: los combustibles fósiles representan menos del 70% del consumo total de energía en América Latina y el Caribe, frente a más del 85% a nivel mundial. Esta diferencia se debe principalmente a la matriz eléctrica de la región, la más limpia del mundo (OLACDE, 2025). Las energías renovables representan casi el 70% de la generación total de electricidad en América Latina y el Caribe, frente a solo el 30% a nivel mundial (véase el gráfico II.2). Algunos países más pequeños —como Costa Rica, el Paraguay y el Uruguay— generan casi toda su electricidad a partir de fuentes renovables, mientras que en el Brasil la proporción ya se acerca al 90% (OLACDE, 2024). La posición de liderazgo de América Latina y el Caribe se ve reforzada, además, por plataformas de cooperación regional como Renovables en Latinoamérica y el Caribe (RELAC), una iniciativa voluntaria, puesta en marcha en 2019, que agrupa a 16 países y tiene un objetivo colectivo de generación de electricidad renovable del 80% para 2030 (Banco Interamericano de Desarrollo [BID], 2023)¹.

Gráfico II.2

América Latina y el Caribe y mundo: participación de las fuentes renovables y no renovables en la generación de energía eléctrica, 2024

(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base de Organización Latinoamericana y Caribeña de Energía. (2024). *Panorama Energético de América Latina y el Caribe, 2024*. <https://www.olade.org/publicaciones/panorama-energetico-de-america-latina-y-el-caribe-2024/>

¹ Véase Hub Energía (s. f.), <https://hubenergia.org/relac>.

La variada y abundante cartera energética de la región la sitúa en una posición privilegiada en un mundo cada vez más centrado en garantizar un suministro energético fiable. La tendencia emergente de descentralización de la producción hacia países capaces de ofrecer energía limpia, segura, asequible y abundante —lo que se conoce como *powershoring* (Arbache, 2022)— crea nuevas oportunidades para aprovechar esta ventaja. Este concepto se basa en el reconocimiento de que el cambio climático y los cambios geopolíticos están creando una oportunidad para que los países con ventajas comparativas en el ámbito de las energías limpias y renovables atraigan a la industria manufacturera con un alto consumo energético. Gracias a su abundante electricidad con bajas emisiones de carbono y a su variada base de energías renovables, varios países de América Latina y el Caribe se encuentran en una posición idónea para convertirse en destinos atractivos de la descentralización de la producción energética, especialmente en sectores con unas necesidades de energía eléctrica en rápido crecimiento, como los de la IA, el procesamiento de datos a gran escala y la fabricación avanzada (Esteves y Arbache, 2023).

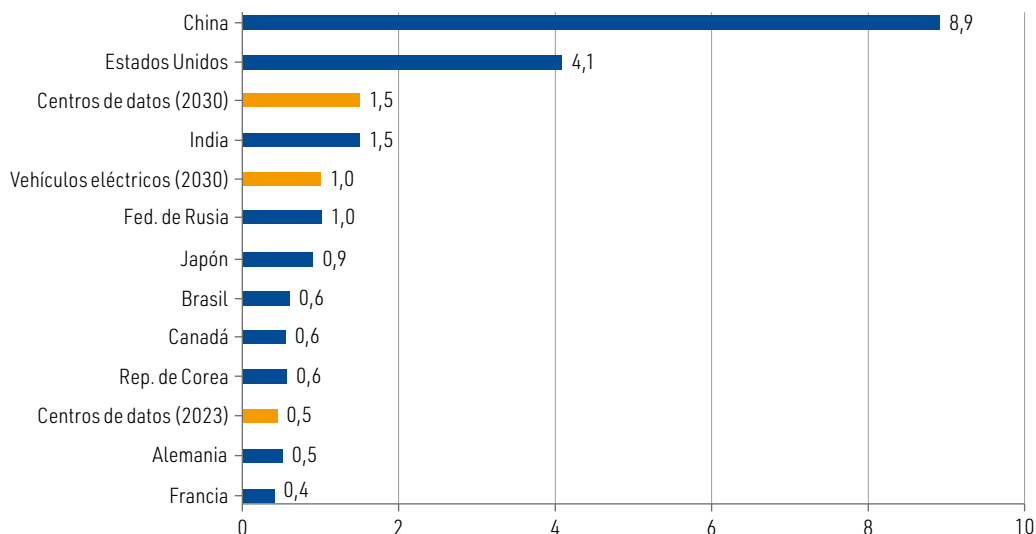
La demanda de electricidad de los sectores mencionados ya es considerable: en 2023, el consumo conjunto de los centros de datos por sí solo era comparable al de Alemania o Francia, y se estima que en 2030 alcanzará el nivel de la India, el tercer consumidor de electricidad del mundo (véase el gráfico II.3) (Bogmans et al., 2025). En general, se prevé que, para 2035, la demanda mundial de electricidad crecerá seis veces más rápido que la demanda total de energía, impulsada por los efectos combinados de la electrificación del transporte y la industria, el aumento de las necesidades de refrigeración, la implantación acelerada de las tecnologías digitales y los esfuerzos continuos por ampliar el acceso a la electricidad. Según las previsiones, la cuota de la electricidad en el consumo final de energía se habrá duplicado en 2050 (Agencia Internacional de la Energía [AIE], s. f.)

Aprovechar las oportunidades que surgen del impulso mundial en favor de la descarbonización y la creciente demanda de un suministro energético seguro y fiable también puede servir para catalizar la agenda de transformación productiva de la región. En el capítulo III, se abordan las estrategias y recomendaciones para aprovechar plenamente los activos energéticos.

Gráfico II.3

Comparación de la demanda de electricidad de los centros de datos y vehículos eléctricos con la de los países con mayor consumo eléctrico, 2023 y 2030^a

(En miles de teravatios por hora)

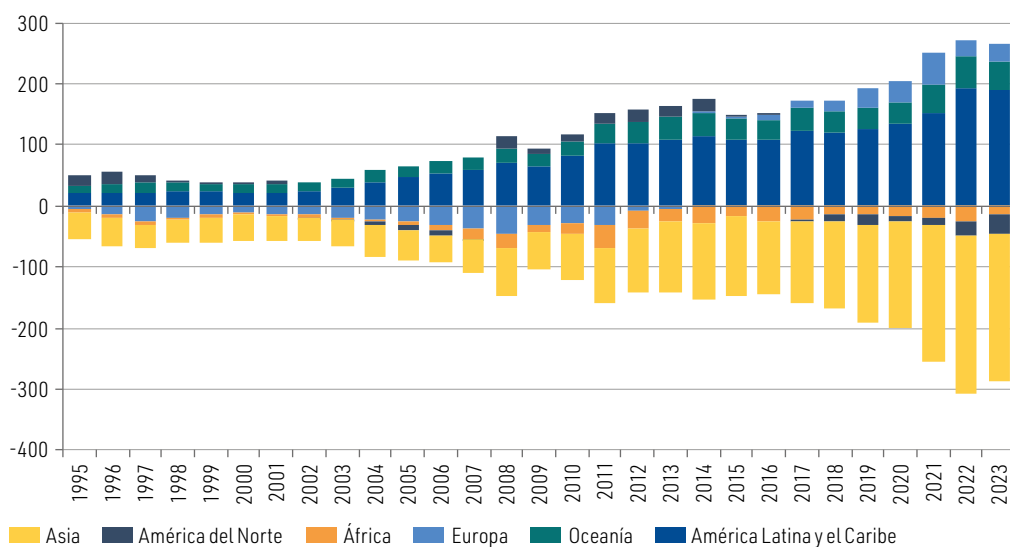


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base de Fondo Monetario Internacional. (2025). *Base de datos de Perspectivas de la economía mundial, abril de 2025.*

^a Las cifras de 2030 corresponden a proyecciones.

Alimentos

La intensificación del cambio climático y la creciente frecuencia de los fenómenos meteorológicos extremos, junto con choques geopolíticos como la guerra en Ucrania, han ejercido una presión cada vez mayor sobre los sistemas alimentarios mundiales, lo que ha situado la seguridad alimentaria en el primer plano de las agendas internacionales. En un contexto en el que la producción agrícola suele estar alejada geográficamente de las regiones con mayor demanda de alimentos para el consumo humano y de piensos para el ganado, algunos países y regiones generan excedentes de forma sistemática, mientras que otros se enfrentan a déficits crónicos. En este contexto, América Latina destaca como la principal región exportadora neta de alimentos del mundo, por lo que desempeña un papel fundamental en el mantenimiento de la seguridad alimentaria mundial (véase el gráfico II.4).

Gráfico II.4**Balanza comercial de los productos alimentarios, por regiones del mundo, 1995-2023***(En miles de millones de dólares)*

Fuente: Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (2025). *UNCTADstat database*. <https://unctadstat.unctad.org>.

Las ventajas comparativas de la región se deben a la abundancia de tierras de cultivo, a las condiciones agroclimáticas favorables y a los conocimientos técnicos acumulados en materia de producción agrícola a gran escala. Sin embargo, esta fortaleza conjunta oculta marcadas asimetrías subregionales. Si bien los principales productores, como el Brasil y la Argentina, han consolidado una gran capacidad de exportación (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos y Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura [OCDE/FAO], 2025), gran parte del Caribe está formado por pequeñas economías insulares que se enfrentan a limitaciones estructurales de suelo y a una elevada exposición al cambio climático. En consecuencia, la dependencia de las importaciones de alimentos sigue siendo considerable en esta subregión y la prevalencia del hambre es mucho mayor que en América del Sur y Centroamérica (véase el capítulo III, sección A).

Al posicionarse como proveedores fiables en materia de seguridad alimentaria a nivel mundial, los principales países exportadores de alimentos de la región pueden no solo impulsar su propio crecimiento y desarrollo, sino también reforzar su posición geopolítica. En los foros multilaterales, podrían liderar iniciativas en materia de seguridad alimentaria y comercio agrícola sostenible, configurando las normas y estándares internacionales

de modo que reflejen sus prioridades. En el capítulo III, se abordan las estrategias y recomendaciones para aprovechar plenamente el potencial y los activos alimentarios y en materia de seguridad alimentaria de estos países.

Minerales críticos

La competencia por los minerales críticos se ha convertido en un rasgo definitorio del panorama geopolítico actual. El litio, el cobre, el níquel y las tierras raras no solo son minerales indispensables para la transición energética y la transición digital —las denominadas “transiciones gemelas”—, sino que también desempeñan un papel fundamental en sectores como la defensa, la industria aeroespacial y las telecomunicaciones. Son materias primas esenciales para la fabricación de baterías, vehículos eléctricos, turbinas eléctricas, redes inteligentes, semiconductores, imanes permanentes y una amplia gama de tecnologías. Su doble función, tanto en aplicaciones civiles como en las relacionadas con la seguridad, refuerza su valor estratégico en un orden mundial determinado cada vez más por la rivalidad tecnológica y las consideraciones de seguridad nacional (véase el capítulo I).

Las principales economías están intensificando sus esfuerzos para garantizar el suministro de minerales críticos mediante una combinación de políticas nacionales y alianzas internacionales estratégicas. En los Estados Unidos, además de una serie de decretos ejecutivos destinados a fomentar los proyectos nacionales de extracción y procesamiento, el Gobierno ha buscado activamente establecer acuerdos con países ricos en recursos. Un ejemplo es el Fondo de Inversión para la Reconstrucción entre los Estados Unidos y Ucrania, que concede a las empresas estadounidenses acceso preferencial a yacimientos sin explotar de litio, uranio, tierras raras y titanio. Al mismo tiempo, los Estados Unidos han reforzado su colaboración con los países africanos, especialmente en la región de los Grandes Lagos, y han negociado acuerdos que vinculan el acceso a minerales críticos con compromisos de proporcionar seguridad y ayuda para el desarrollo, un enfoque que suele describirse como acuerdos de intercambio de minerales por seguridad (Mostert y Field, 2025). Los Estados Unidos han firmado acuerdos bilaterales sobre minerales críticos con más de 15 países desde 2025.

Otros actores obran en paralelo. La Comisión Europea, en el marco del Reglamento de Materias Primas Fundamentales, ha definido 47 proyectos estratégicos para acelerar su desarrollo y mejorar el acceso a financiamiento, mientras que la Agencia Internacional de la Energía (AIE) ha puesto en marcha un nuevo programa de seguridad de los minerales críticos, el Critical Minerals Security Programme, para abordar las principales vulnerabilidades de la cadena de suministro. Del mismo modo, países como Australia y el Canadá han anunciado importantes iniciativas de financiamiento para reforzar su posición en el mercado mundial de minerales críticos (AIE, 2025).

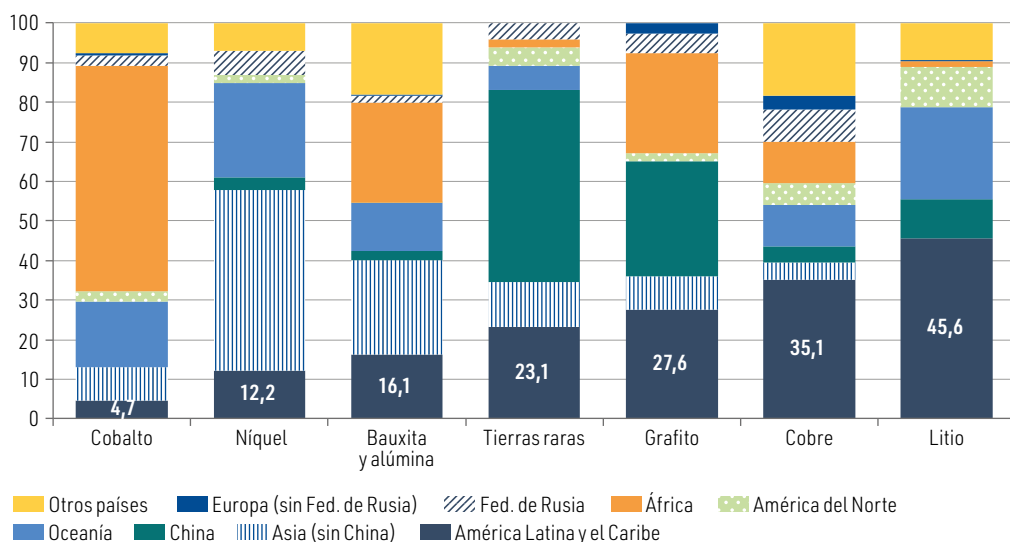
En este contexto, América Latina y el Caribe, gracias a sus vastas reservas de estos recursos, se encuentra en una posición idónea no solo para reforzar su papel en el cambiante panorama geopolítico, sino también para aprovechar esas reservas con el fin de fomentar un desarrollo a largo plazo, sostenible e inclusivo.

La dotación de minerales críticos de la región es especialmente importante en lo que respecta al litio (el 46% de las reservas mundiales conocidas), el cobre (35%), el grafito (28%), las tierras raras (23%) y la bauxita y la alúmina (16%) (véase el gráfico II.5) (Servicio Geológico de los Estados Unidos, 2025). Solo Chile posee el 31,3% de las reservas mundiales de litio, seguido de la Argentina (13,3%) y el Brasil (1,3%). En cuanto al cobre, Chile cuenta con el 19,4% de las reservas mundiales; el Perú, con el 10,2% y México, con el 5,4%. Solo el Brasil posee el 26,5% de las reservas mundiales de grafito y ocupa el segundo lugar en lo referido a las reservas de tierras raras (23%), el cuarto en el caso de la bauxita (9%) y el tercero en el caso del níquel (12,2%), mientras que Cuba cuenta con la cuarta cuota más grande de cobalto (4,7%) (CEPAL, 2025b).

Gráfico II.5

Regiones y países seleccionados: participación en las reservas mundiales de siete minerales críticos, 2024

(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base de Servicio Geológico de los Estados Unidos. (2025, March). *Mineral commodity summaries 2025* (Version 1.2). <https://doi.org/10.3133/mcs2025>.

Para aprovechar plenamente su riqueza en minerales críticos, América Latina y el Caribe debe ascender en la cadena de valor, y desarrollar no solo su capacidad de extracción, sino también sus segmentos de transformación, refinado y uso intensivo de tecnología. Para ello, es necesario atraer inversiones diversificadas y forjar alianzas estratégicas que concilien el interés extranjero en los recursos naturales con los objetivos nacionales de desarrollo productivo, a fin de garantizar que el uso de dichos recursos se convierta en un motor de innovación, modernización industrial y empleo de calidad.

Varios actores están ya contribuyendo a que esto suceda. China ha iniciado flujos de inversión sustanciales que le han permitido consolidar una fuerte presencia en el sector de los minerales críticos de la región, mientras que otros países, como la India, están mostrando un interés cada vez mayor (*Financial Times*, 2025). Para la Unión Europea, que se encuentra con la necesidad urgente de diversificar su suministro de materias primas fundamentales para llevar a cabo la transición limpia y digital de su economía, América Latina y el Caribe tiene más importancia estratégica que nunca (Jütten, 2025). Como complemento a esta dinámica, el proyecto “Forum on Resource Geostrategic Engagement (FORGE)”, puesto en marcha recientemente bajo la dirección de los Estados Unidos, ofrece nuevas posibilidades para impulsar los planes de inversión en torno a estos recursos estratégicos.

Este creciente interés por los recursos de la región se refleja en los 1.152 anuncios de proyectos de IED registrados en sus sectores de minerales y metales entre 2005 y 2024, que suman un total de 230.000 millones de dólares (una media anual de 11.500 millones de dólares). Los proyectos relacionados con minerales críticos representaron casi el 42% de ese total. Esos anuncios conciernen a una amplia variedad de países de origen, encabezados por el Canadá y el Reino Unido (alrededor del 20% cada uno) y seguidos por China (14%), Australia (11%) y los Estados Unidos (8%) (véase el gráfico II.6).

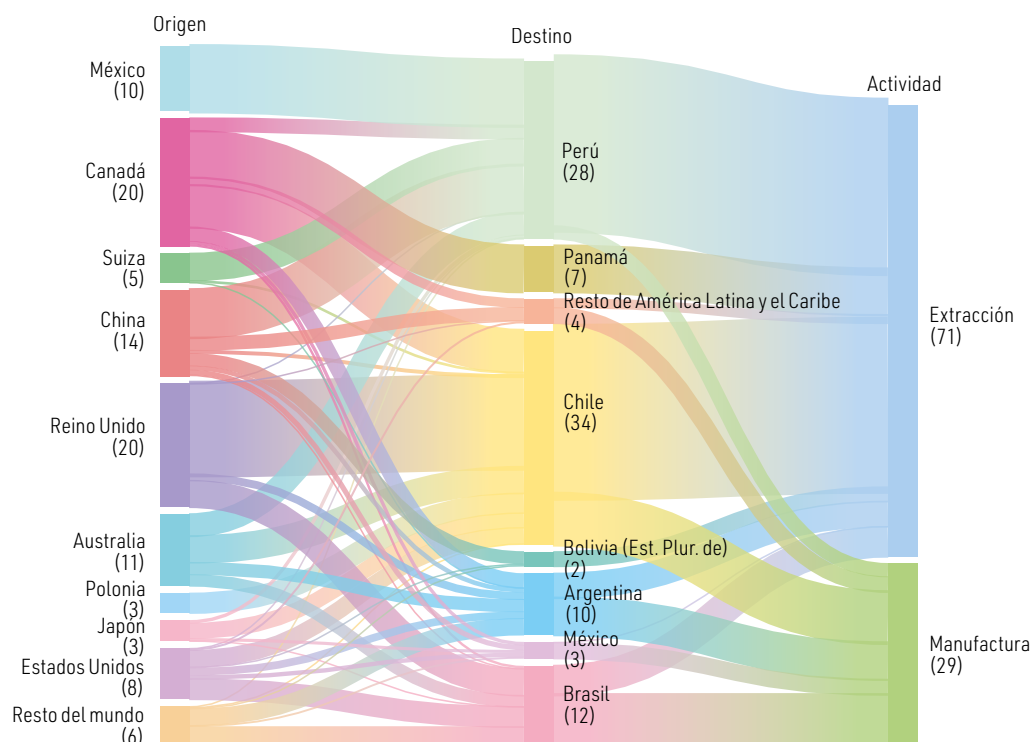
Aprovechando este interés, los países deberían aspirar a atraer inversiones que faciliten la diversificación económica mediante vínculos entre las cadenas de valor de los minerales críticos y las tecnologías de transición energética. Para obtener todos los beneficios de estos recursos, será necesario superar los retos de larga data que enfrenta la región, como el escaso desarrollo de encadenamientos productivos en las fases preliminares (*upstream*) y ulteriores (*downstream*) de las cadenas de valor, donde las actividades podrían incorporar un mayor contenido tecnológico, generar productos más diferenciados y complejos, y crear puestos de trabajo más calificados y mejor remunerados (CEPAL, 2025b).

En el capítulo III se abordan las estrategias y recomendaciones para aprovechar plenamente la riqueza de minerales críticos de la región.

Gráfico II.6

América Latina y el Caribe: anuncios de proyectos de inversión extranjera directa (IED) relativos a determinados minerales críticos, por país de origen y país de destino, según el valor total, 2005-2024

(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2025). *La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe, 2025* (LC/PUB.2025/7-P), sobre la base de Financial Times. fDi Markets. <https://www.fdimarkets.com/>.

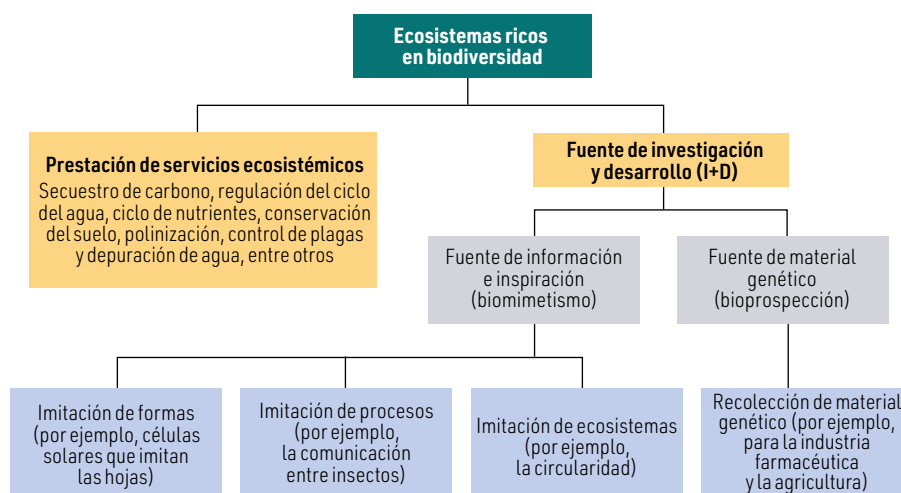
Ecosistemas ricos en biodiversidad

América Latina y el Caribe comprende una extraordinaria variedad de ecosistemas terrestres (bosques, praderas y humedales), costeros (manglares y estuarios) y marinos (arrecifes de coral y praderas marinas) con una gran biodiversidad. Más allá de su valor económico directo en sectores como la agricultura, la pesca y el turismo, los ecosistemas ricos en biodiversidad proporcionan una amplia gama de servicios que son fundamentales tanto para la estabilidad ambiental mundial como para el bienestar humano; entre ellos, el secuestro de carbono, la regulación del ciclo del agua, el ciclo de los nutrientes,

la conservación del suelo y otros procesos ecológicos, como la depuración de agua, la polinización y el control de plagas. Además, los ecosistemas ricos en biodiversidad constituyen una fuente vital de conocimiento e inspiración que puede contribuir a los procesos de investigación y desarrollo (I+D) en una amplia variedad de sectores clave de todo el mundo (véase el diagrama II.4)². Por ejemplo, Lebdioui (2022) señala que entre el 25% y el 50% de los productos farmacéuticos proceden de recursos genéticos, mientras que aproximadamente el 70% de los medicamentos contra el cáncer son de origen natural o compuestos sintéticos inspirados en fuentes naturales. En este sentido, la biodiversidad constituye la base para el desarrollo de productos esenciales para la salud y el bienestar mundiales.

Diagrama II.4

Fuentes de valor de los ecosistemas ricos en biodiversidad



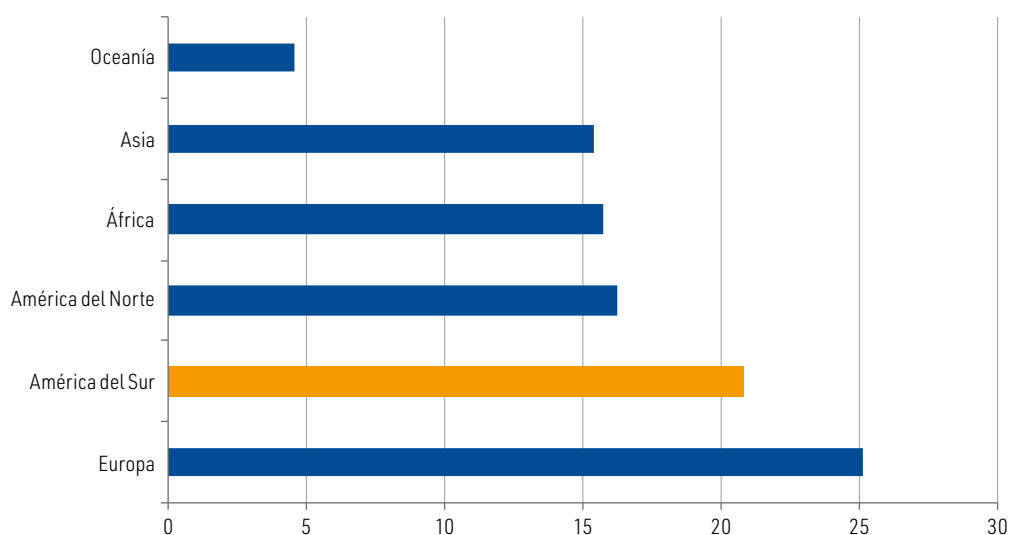
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base de Lebdioui, A. (2022). Nature-inspired innovation policy: Biomimicry as a pathway to leverage biodiversity for economic development. *Ecological Economics*, 202.

² La bioprospección (o prospección de la biodiversidad) consiste en la exploración de fuentes naturales en busca de determinadas moléculas o de información bioquímica y genética que puedan transformarse en productos para los sectores agrícola, cosmético, farmacéutico y nanotecnológico, entre otros. El biomimetismo es un método de innovación que se basa en la inspiración, el aprendizaje y la imitación de las estrategias que se observan en la naturaleza para resolver retos de diseño humanos (por ejemplo, las células solares que imitan las hojas) (Lebdioui, 2022).

La cuenca del Amazonas —la mayor selva tropical que queda en la Tierra, que abarca ocho países de la región— constituye uno de los sumideros de carbono más importantes del planeta y desempeña un papel fundamental en la ralentización del calentamiento global. En términos más generales, solo América del Sur representa más del 20% de la cubierta forestal mundial —una proporción que solo supera Europa, cuya cubierta forestal se concentra en gran medida en la Federación de Rusia (Ritchie, 2021)—. Por tanto, la región es un actor indispensable en la lucha contra el cambio climático (véase el gráfico II.7).

Gráfico II.7

Participación de la superficie forestal mundial, por regiones del mundo, 2020
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base de Ritchie, H. (2021). *Forest area*. Our World in Data. <https://ourworldindata.org/forest-area>.

La región en su conjunto alberga casi la mitad de la biodiversidad terrestre mundial (CEPAL, 2024b) y contiene un tercio de los recursos de agua dulce del planeta (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura [FAO], s. f.), que son esenciales para la seguridad hídrica³. También destaca por la extraordinaria diversidad de sus ecosistemas marinos, que abarcan, total o parcialmente, 47 ecorregiones marinas

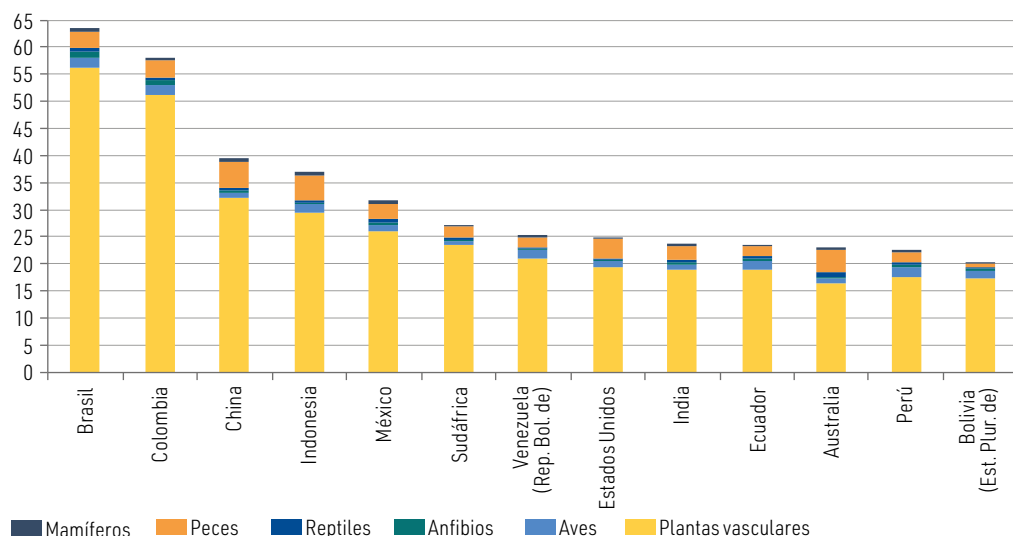
³ Los extensos humedales de América Latina y el Caribe desempeñan un papel fundamental en el mantenimiento de los ecosistemas de agua dulce, actuando como “los riñones del planeta” al filtrar el agua de forma natural y retener sedimentos, contaminantes y toxinas antes de que lleguen a los ríos, lagos u océanos.

(más que cualquier otra región del mundo) (CEPAL, 2025c). Además, en América Latina y el Caribe se encuentran 7 de los 13 países con mayor biodiversidad del mundo (véase el gráfico II.8), los cuales reúnen una gran proporción de especies terrestres y marinas que no se encuentran en ningún otro lugar del planeta.

Gráfico II.8

Los 13 países con mayor biodiversidad del mundo

(En miles de especies de mamíferos, peces, reptiles, anfibios, aves y plantas vasculares)



Fuente: Lebdioui, A., Melguizo, A. y Muñoz, V. (2025). Artificial Intelligence, *Biodiversity & Energy: From a Resource-Intensive to a Symbiotic Tech in Latin America and the Caribbean*. Working Paper (090). Technology, Industrialisation and Development (TIDE) Centre. https://oxford-tide.org/wp-content/uploads/2025/01/tide-working-paper-90_-ai-biodiversity-and-energy5.pdf.

En el contexto mundial actual, este extraordinario patrimonio de especies endémicas y ecosistemas ricos en biodiversidad ofrece la oportunidad a los países de la región de aprovechar estos recursos y asumir un papel más destacado en la gobernanza internacional del clima y la biodiversidad, así como en la configuración de la agenda mundial de innovación basada en la biodiversidad.

En el capítulo III se examinan las estrategias y recomendaciones para aprovechar plenamente los activos compuestos por los ecosistemas ricos en biodiversidad.

Segunda categoría de activos: capacidades productivas, humanas y financieras

Sectores y clústeres productivos de primer orden

Los países de América Latina y el Caribe han avanzado mucho en las últimas décadas en lo que respecta al desarrollo de una serie de sectores y clústeres productivos altamente competitivos, así como de fuerzas de trabajo sofisticadas asociadas a ellos. Estos sectores pueden servir de base para la próxima fase de transformación, competitividad y diversificación productivas de la región (CEPAL, 2025d). Por ejemplo, México y el Brasil han desarrollado industrias de fabricación de automóviles destacadas que incluyen la presencia de importantes fabricantes internacionales. El clúster aeroespacial de México, ubicado en Baja California, Chihuahua y Sonora, ha experimentado un crecimiento significativo y atrae inversiones internacionales considerables. Guadalajara es conocida como el Silicon Valley de México por su manufactura de productos electrónicos. Jalisco también cuenta con un clúster significativo dedicado a la electrónica. Con el fin de realizar un seguimiento de estos proyectos, la CEPAL ha creado una base de datos de más de 400 iniciativas de clústeres en 17 países de América Latina (CEPAL, 2025h).

El Brasil es el segundo mayor exportador del mundo de alimentos procesados y el cuarto fabricante de calzado. Embraer, una empresa brasileña, es el tercer fabricante de aviones más grande del mundo. El Brasil es también uno de los diez principales productores de acero del mundo. São Paulo (Brasil) ocupa el puesto 73 entre los 100 principales clústeres de ciencia y tecnología del mundo según el índice mundial de innovación publicado por la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI).

El sector turístico y hotelero de América Latina se encuentra en pleno auge, impulsado por la diversidad de atracciones culturales y naturales de la región. El Caribe, en particular, es uno de los principales destinos turísticos del mundo.

Varios países están viviendo, además, una revolución tecnológica, con avances innovadores en ámbitos como el sector tecnofinanciero, la tecnología educativa y la tecnología sanitaria. La región cuenta con un ecosistema de empresas emergentes en expansión y una inversión de capital de riesgo cada vez mayor, como se verá en la siguiente sección. El sector del comercio electrónico ha crecido rápidamente, sobre todo tras la pandemia de COVID-19, lo que ha promovido las inversiones en logística y en los sistemas de pago digitales.

Los sectores del cuidado de la salud y la biotecnología están experimentando un notable crecimiento, impulsado por el aumento de la clase media y el incremento del gasto sanitario. Costa Rica y la República Dominicana han desarrollado sólidos clústeres productivos y de exportación de dispositivos médicos de precisión⁴. Costa Rica también está desarrollando activamente un clúster de ciberseguridad y está atrayendo inversiones y fomentando el crecimiento en este ámbito gracias a su fuerza de trabajo cualificada. El Uruguay, un país tradicionalmente exportador de productos agrícolas, ha visto crecer un dinámico sector de *software* y tecnologías de la información.

Los sistemas bancarios de varios países de América Latina y el Caribe están desempeñando un papel fundamental en la ampliación de la inclusión financiera y el apoyo a las actividades productivas. El crédito interno dirigido al sector privado se ha duplicado con creces desde 2000, hasta alcanzar el 52% del PIB en 2024, mientras que la tasa de titulares de cuentas bancarias entre la población adulta ha aumentado considerablemente⁵. En países como el Brasil y Chile, la innovación digital y las plataformas de pago innovadoras han ampliado el acceso a los instrumentos de crédito y ahorro. Estos avances ponen de manifiesto que los sectores bancarios nacionales no solo están aumentando la profundidad financiera, sino que también están movilizandorecursos que sustentan el emprendimiento, la inversión y la diversificación productiva (OCDE et al., 2024).

Aunque muchos países de América Latina y el Caribe siguen enfrentándose a limitaciones a la hora de facilitar a las empresas privadas el acceso a los mercados de renta variable y de renta fija, la creciente presencia de las economías latinoamericanas en los mercados internacionales de deuda y a través de los certificados de depósito pone de manifiesto su creciente capacidad para atraer a inversionistas internacionales. Al mismo tiempo, los esfuerzos en curso por profundizar la integración financiera regional crean nuevas oportunidades para ampliar la liquidez, diversificar los instrumentos y conectar a las empresas locales con fuentes de capital más amplias. Esto sitúa a la región en una posición idónea para aprovechar tanto el interés internacional como la cooperación regional con el fin de fortalecer sus mercados de capitales y apoyar la transformación productiva.

Algunos países latinoamericanos están reforzando sus bolsas de valores a través de iniciativas específicas. La reciente integración de los mercados de Colombia, Chile y el Perú en la plataforma Nuam Exchange amplía los horizontes de inversión y mejora la liquidez, lo que crea mercados más diversificados que incluyen empresas de sectores

⁴ Puede consultarse la historia de la creación del clúster de dispositivos médicos de Costa Rica en Salazar-Xirinachs (2022).

⁵ El porcentaje de personas de América Latina y el Caribe mayores de 15 años que declararon tener una cuenta en una institución financiera formal aumentó del 29,6% en 2011 al 57,2% en 2021 (véase OCDE et al., 2024).

como la minería, la energía, el comercio minorista y los servicios financieros. En el Brasil y México, la innovación en el mercado está creando nuevas oportunidades para las pequeñas y medianas empresas (pymes). La Bolsa Institucional de Valores (BIVA) de México ha reducido considerablemente los costos de cotización gracias a unos procesos más ágiles y unas comisiones más bajas, lo que facilita a las empresas medianas el acceso a financiamiento de capital. En el Brasil, el Novo Mercado, con sus elevados estándares de transparencia y gobernanza empresarial, ha permitido a las empresas asegurar financiamiento a un menor costo de capital impulsando la confianza entre los inversores. Ambos mecanismos ponen de manifiesto cómo la modernización de los mercados bursátiles puede ampliar el acceso al financiamiento y convertirse en un motor de innovación y diversificación productiva (Valora Analitik, 2024).

Más allá del desarrollo de los mercados bancarios y de capitales nacionales, otra dimensión del cambiante panorama financiero y empresarial de América Latina es la creciente internacionalización de sus principales empresas. Un aspecto fundamental de este proceso ha sido el auge de las empresas translatinas, que se han expandido más allá de las fronteras nacionales para posicionarse como actores verdaderamente regionales, y, en algunos casos, mundiales. Entre las más conocidas, se encuentran Mercado Libre de la Argentina, Bimbo, Fomento Económico Mexicano (FEMSA) y América Móvil de México, el Banco Itaú, Vale y Petrobras del Brasil, y Cencosud y LATAM de Chile. Las empresas translatinas operan en una amplia variedad de sectores, como los de la minería, la energía, la alimentación, el comercio minorista, la banca, el transporte aéreo, las telecomunicaciones y los servicios empresariales.

La IED realizada por empresas latinoamericanas (53.000 millones de dólares en 2024) se concentra en gran medida en cuatro países de origen: Brasil, Chile, Colombia y México. En conjunto, representaron más del 85% del total regional en 2024, y el Brasil fue el principal país de origen. La mayor parte de las inversiones en el exterior de las empresas translatinas se dirigen a América Latina y el Caribe: en 2024, la región representó el 72% de los proyectos de IED anunciados por estas empresas (CEPAL, 2025b).

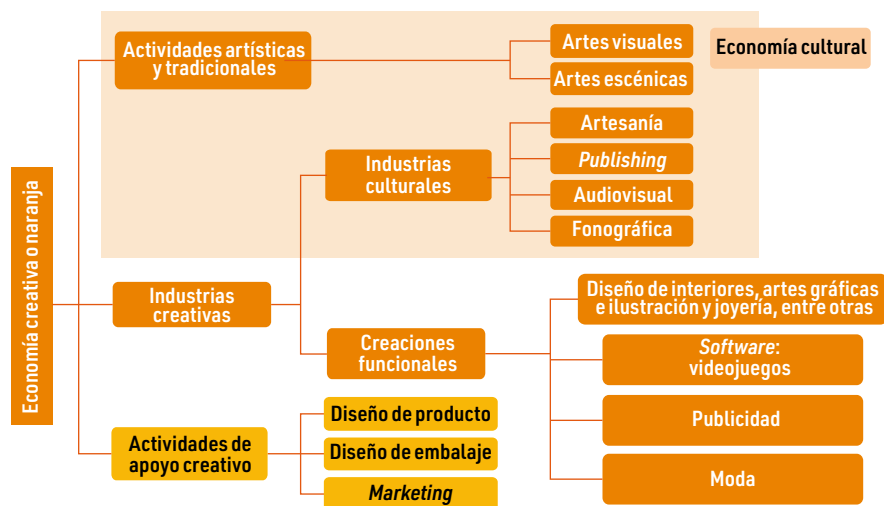
La economía naranja

La economía creativa, o naranja, constituye un activo estratégico para América Latina y el Caribe y abarca el conjunto de actividades mediante las cuales las ideas y el talento se transforman en bienes y servicios creativos cuyo valor está, o puede estar, protegido por derechos de propiedad intelectual. Estas actividades se pueden clasificar en tres ámbitos

generales: i) las actividades tradicionales y artísticas, ii) las denominadas industrias creativas y iii) las actividades que aportan insumos y servicios creativos a las industrias tradicionales (véase el diagrama II.5)⁶.

Diagrama II.5

La economía creativa o naranja



Fuente: Benavente, J. M., y Grazzi, M. (2017). *Public Policies for Creativity and Innovation: Promoting the Orange Economy in Latin America and the Caribbean*. <https://doi.org/10.18235/0000841> y Buitrago Restrepo, P. F., y Duque Márquez, I. (2013). *La economía naranja: una oportunidad infinita*. <https://doi.org/10.18235/0012837>.

La región alberga un dinámico sector creativo, reconocido internacionalmente, que abarca la producción audiovisual, la música, las artes escénicas y visuales, la artesanía, el diseño, la publicidad, la moda, la edición, los contenidos digitales, el *software* y los videojuegos. Estos sectores combinan su atractivo internacional con una fuerte identidad local y diversidad cultural, una de las ventajas comparativas más distintivas de América Latina y el Caribe (véase la sección sobre la quinta categoría de activos).

Además de su relevancia cultural, la economía naranja constituye una fuente dinámica de diversificación económica. Abarca actividades que suelen requerir un uso intensivo de recursos humanos y que generan un alto valor agregado por unidad de producción.

⁶ Esta definición se basa en los trabajos de Benavente y Grazzi (2017) y Buitrago Restrepo y Duque Márquez (2013), así como en definiciones elaboradas por diversas organizaciones internacionales, por lo que refleja un enfoque consolidado y ampliamente utilizado.

Los resultados de una investigación de 2015 revelan que la economía creativa representaba alrededor del 2,2% del PIB regional y daba empleo a aproximadamente 1,9 millones de personas en ese momento. Aunque estas cifras no se han actualizado, la posterior expansión de los contenidos digitales, la producción audiovisual y el desarrollo de *software* apuntan a que la contribución actual de este segmento económico es probablemente mucho mayor (Redondo Méndez, Hernández Acosta y Ospina Martínez, 2018).

La importancia económica de la economía creativa queda aún más patente a nivel nacional. Aunque las mediciones metódicas y plenamente comparables siguen siendo escasas, los datos disponibles apuntan sistemáticamente a que esta economía realiza una contribución significativa a la economía en general. A modo de estimación mínima, los datos recopilados por la OMPI sobre las denominadas industrias de los derechos de autor —que abarcan actividades cuyos productos están protegidos por derechos de autor y derechos afines, como la edición, la música, la producción audiovisual, la radiodifusión, el *software* y la publicidad— muestran que, incluso con una definición cautelosa de las actividades creativas basada en los derechos de autor, estas representan una parte nada desdeñable de la producción económica en toda la región. En los países de América Latina y el Caribe incluidos en las estimaciones disponibles de la OMPI, la contribución de las industrias de los derechos de autor al PIB es del 8,0% en Santa Lucía, el 6,6% en Saint Kitts y Nevis, el 6,4% en Panamá, el 5,6% en San Vicente y las Granadinas, alrededor del 4,8% en Jamaica, Granada y Trinidad y Tabago, el 4,8% en México, el 4,7% en la Argentina, el 4,5% en el Ecuador, el 3,4% en Dominica, el 3,3% en Colombia y el 2,7% en el Perú (OMPI, 2021).

Las industrias creativas también desempeñan un papel cada vez más importante en el comercio internacional. Según los últimos datos de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), las exportaciones mundiales de bienes y servicios creativos aumentaron de casi 700.000 millones de dólares en 2002 a más de 2 billones de dólares en 2022 (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo [UNCTAD], 2024). Sin embargo, el comercio sigue estando muy concentrado: Asia y Europa registran las cuotas más importantes, seguidas de América del Norte. Por su parte, América Latina y el Caribe exportó alrededor de 22.000 millones de dólares en bienes y servicios creativos en 2022, lo que supone una cuota modesta a escala mundial. Esta brecha pone de manifiesto el amplio margen existente para que la región amplíe su participación en el comercio de productos creativos.

En este sentido, las plataformas digitales y la IA se están convirtiendo en factores clave para la expansión del comercio. El rápido crecimiento de los servicios de transmisión en directo (*streaming*), la distribución de contenidos en línea, el comercio electrónico

y los servicios digitales ha reducido las barreras de entrada a los mercados mundiales, lo que permite a las empresas y a los creadores llegar directamente a clientes y públicos internacionales. Como se destaca en el informe *Perspectivas de la Economía Creativa 2024* de la UNCTAD, la IA está transformando la forma en que se producen, distribuyen y consumen los bienes y servicios creativos, al tiempo que mejora la eficiencia y facilita su difusión a escala mundial. En el caso de América Latina y el Caribe, estas herramientas ofrecen mecanismos concretos para reducir los costos de producción de las pymes, ampliar las exportaciones y aumentar la presencia de la región en los mercados creativos mundiales. Por ejemplo, la IA puede facilitar la segmentación de audiencias basada en datos en el *marketing* digital, la edición y la posproducción automatizadas en el sector audiovisual, el diseño asistido por IA en la moda y la arquitectura, y la traducción y localización de contenidos en tiempo real (UNCTAD, 2024).

Otra forma de evaluar la relevancia económica de las industrias creativas es a través de la recaudación de derechos de autor, que refleja la monetización de los derechos de propiedad intelectual. Según la Confederación Internacional de Sociedades de Autores y Compositores (CISAC)⁷, los ingresos por derechos de autor a nivel mundial alcanzaron la cifra récord de 13.090 millones de euros en 2023, lo que supone un aumento interanual del 7,6%, impulsado en gran medida por el crecimiento de los ingresos digitales —especialmente los procedentes de las suscripciones a servicios de *streaming*— y la recuperación sostenida de las actuaciones en directo. En este contexto general, América Latina y el Caribe es la región que registra un crecimiento más rápido, dado que sus ingresos totales por derechos de autor rondaban los 800 millones de dólares en 2023 (un incremento del 29,2% con respecto a 2022). La música representó cerca del 90% del total regional, mientras que México, el Brasil y la Argentina concentraron en conjunto la mayor parte de los ingresos, con un 29%, un 28% y un 22% del total regional, respectivamente (Confederación Internacional de Sociedades de Autores y Compositores [CISAC], 2024).

Aunque los ingresos por derechos de autor de la región siguen representando una parte modesta del total mundial, su rápido aumento pone de relieve la creciente capacidad de los creadores de América Latina y el Caribe para generar valor a partir de los bienes y servicios creativos. Un examen de los flujos de derechos de autor muestra cómo la producción creativa se traduce en fuentes de ingresos para los autores y pone de relieve la importancia de contar con marcos sólidos de derechos de autor para sostener la expansión del sector.

⁷ La CISAC recopila datos de 225 entidades de gestión colectiva (EGC) que controlan los derechos de autor y los derechos afines en nombre de los titulares de derechos en 116 países.

Dentro de la economía creativa, las industrias audiovisuales (cine y televisión) destacan por sus efectos multiplicadores en toda la economía y por su resonancia simbólica. Un informe de 2023, encargado por Netflix en colaboración con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), destaca el hecho de que, en la Argentina, el Brasil, Colombia y México, más de dos tercios del gasto total en producción cinematográfica y televisiva se derivan hacia otros sectores, como los servicios profesionales, el sector textil, la moda, la construcción y la publicidad (Luzardo, 2023). La Argentina, el Brasil y México generaron en conjunto unos 20.000 millones de dólares en ingresos audiovisuales en 2021, incluidos 3.000 millones de dólares procedentes del cine, mientras que las industrias audiovisuales de Colombia crecieron un 15% entre 2009 y 2019, y alcanzaron un total de 2.300 millones de dólares en 2021. Los efectos sobre el empleo también son significativos: por cada 100 puestos de trabajo directos en el sector, se crean entre 50 y 70 puestos de trabajo adicionales en el conjunto de la economía. Estos efectos indirectos ponen de manifiesto que las industrias audiovisuales no solo actúan como representantes culturales, sino también como motores de los encadenamientos industriales, el empleo y el turismo asociados a los lugares de rodaje y los ecosistemas creativos conexos.

Más allá de su contribución económica, la economía naranja o creativa genera también beneficios sociales sustanciales. Puede fomentar la inclusión social y ofrecer oportunidades de inserción productiva a los jóvenes en situación de riesgo y a los grupos marginados. Los jóvenes, en particular, no son solo beneficiarios, sino que, a menudo, son los principales creadores e innovadores en estos sectores, e impulsan nuevas formas de expresión cultural y emprendimiento digital. En este sentido, la economía naranja contribuye al mismo tiempo a la creación de empleo, a la cohesión social y a la renovación intergeneracional de las capacidades productivas.

En conjunto, el análisis anterior sugiere que, si se aprovecha estratégicamente, la economía naranja puede convertirse en un pilar de un modelo de desarrollo más diversificado, basado en el conocimiento e inclusivo para América Latina y el Caribe. Sin embargo, para aprovechar este potencial se necesitarán políticas de desarrollo productivo específicas. Entre las prioridades fundamentales, se encuentran el refuerzo de los marcos normativos en materia de propiedad intelectual y su aplicación; la ampliación del acceso a financiamiento adaptado a los activos intangibles; la inversión en infraestructura y capacidades digitales; la mejora de los sistemas de medición y estadísticos de la economía cultural, y apoyo para facilitar el acceso a los mercados regionales y mundiales.

En este contexto, aunque las herramientas de IA ofrecen nuevas oportunidades para ampliar la escala de la producción creativa y facilitar el acceso a los mercados mundiales, el informe de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia

y la Cultura (UNESCO) *Re|Shaping Policies for Creativity 2026* (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura [UNESCO], 2026) reconoce la existencia de riesgos sustanciales, como la posible devaluación de la creatividad humana, el aumento de la brecha digital y la creciente concentración de poder en las plataformas digitales mundiales. Por tanto, para garantizar que la IA genere resultados positivos e inclusivos para el sector creativo, se necesitan reglas más claras sobre el uso de los datos y la remuneración, una gestión eficaz de las plataformas y una inversión sostenida en la alfabetización digital y en materia de IA de los profesionales creativos. Estas cuestiones se examinarán en el capítulo III.

Plataforma para empresas emergentes y tecnología de frontera

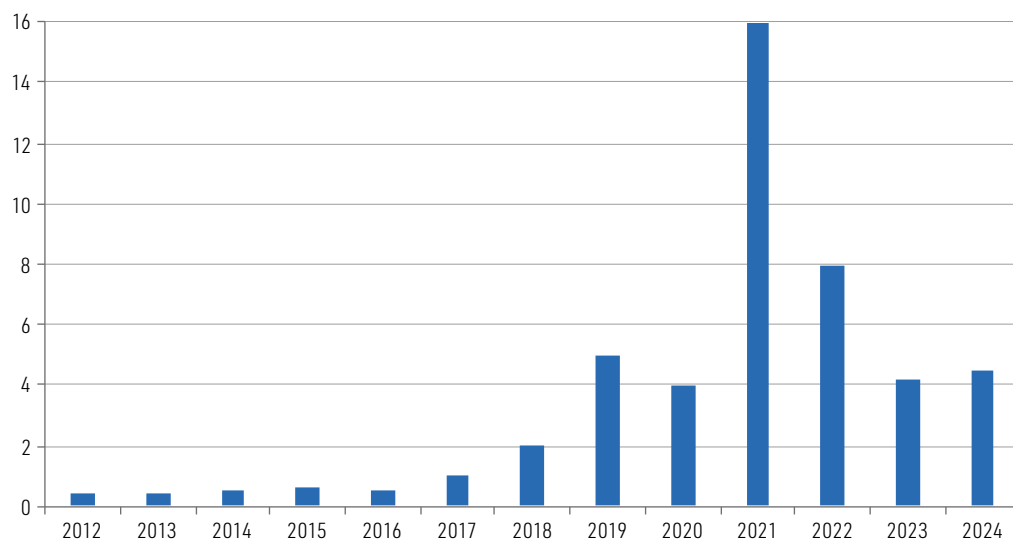
El ecosistema de empresas emergentes (*start-ups*) de América Latina ha cobrado importancia en los últimos años gracias a la reducción de las barreras de entrada y la creciente disponibilidad de financiamiento. Hasta principios de la década de 2010, las oportunidades de creación de empresas en la región se veían limitadas por la necesidad de inversiones iniciales elevadas, la escasez de financiamiento y la deficiente conectividad digital. Desde entonces, las condiciones han mejorado considerablemente: los servicios en la nube han reducido la necesidad de realizar grandes inversiones iniciales, las plataformas digitales han facilitado el acceso al talento y a los mercados, y las redes sociales han reducido el costo de llegar a los clientes. Sobre todo, la expansión del capital de riesgo desde finales de la década de 2010 (véase el gráfico II.9) ha aliviado las restricciones de financiamiento y ha creado condiciones más favorables para el emprendimiento, lo que ha permitido que el ecosistema de empresas emergentes de la región crezca y se integre más estrechamente en la dinámica de innovación mundial.

Cada año, cientos de nuevas empresas emergentes de América Latina y el Caribe consiguen su primera ronda de financiamiento de capital de riesgo, lo que genera una cantera de nuevas iniciativas que desempeña un papel esencial en el desarrollo de la próxima generación de empresas innovadoras. Aunque muchas de estas empresas emergentes se concentran en el Brasil y México, países como la Argentina, Chile y Colombia también cuentan con ecosistemas emprendedores muy dinámicos, y están surgiendo nuevos centros en ciudades como Lima, Montevideo y Quito, lo que contribuye a una mayor diversificación regional (véase el gráfico II.10) (Association for Private Capital Investment in Latin America [LAVCA], 2025).

Gráfico II.9

América Latina y el Caribe: inversión anual en capital de riesgo, 2012-2024

(En miles de millones de dólares)

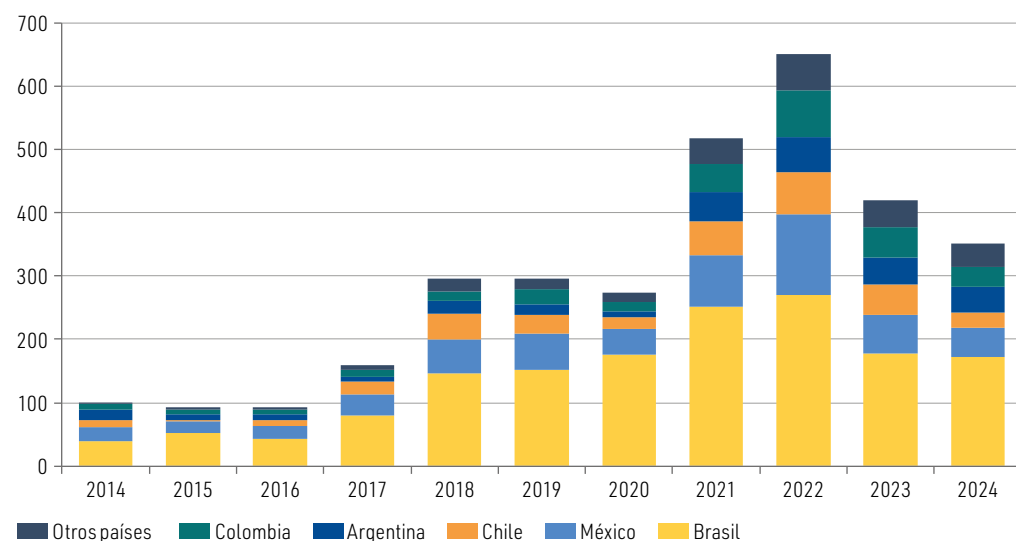


Fuente: Association for Private Capital Investment in Latin America (2025). *2025 LAVCA Trends in Tech*. https://www.lavca.org/wp-content/uploads/2025/02/LAVCA_Trends-in-Tech-2025.pdf.

Gráfico II.10

América Latina (países seleccionados): cantidad de empresas emergentes (*start-ups*) que obtienen su primera ronda de capital de riesgo, 2014-2024

(En número de empresas)



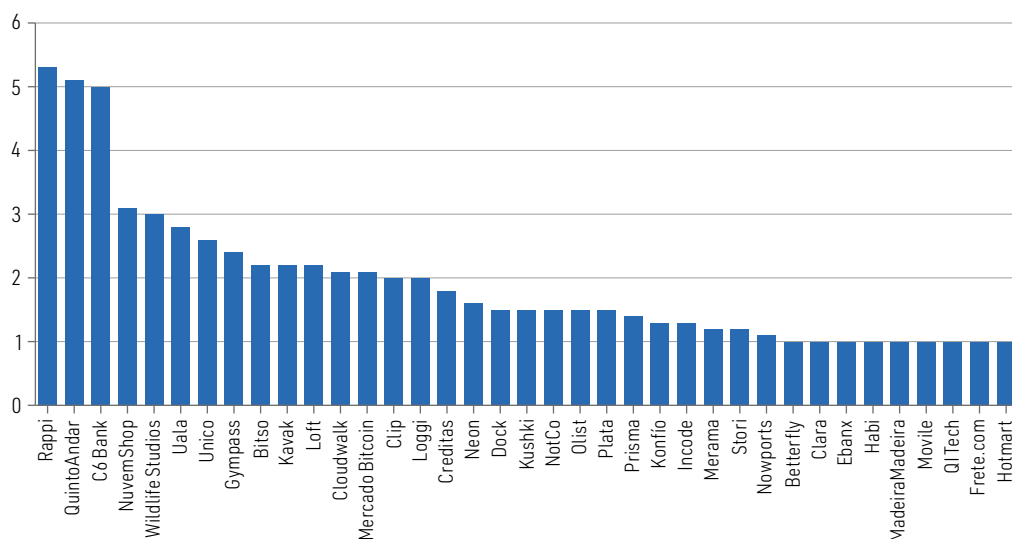
Fuente: Asociación Latinoamericana de Capital de Riesgo, *Startup Ecosystem Insights* (2025).

Dentro del ecosistema en expansión de empresas emergentes de la región, un segmento importante lo constituyen las denominadas empresas tecnolatinas: empresas privadas de base tecnológica nacidas en América Latina y el Caribe y fundadas por emprendedores de la región. Por primera vez, la región está generando empresas tecnológicas a gran escala, desde empresas emergentes en fase inicial hasta empresas consolidadas, valoradas en decenas de miles de millones de dólares, que dan empleo a miles de personas (Peña, 2021). Dentro de este grupo, las denominadas empresas unicornio (empresas privadas valoradas en más de 1.000 millones de dólares) se han convertido en un símbolo de la capacidad de América Latina y el Caribe para crear grandes empresas tecnológicas desde cero en poco tiempo (Real Instituto Elcano, 2024). En junio de 2025, se calculaba que la región contaba con 38 empresas unicornio. El Brasil representa la mayor cuota, mientras que la plataforma colombiana de reparto Rappi, valorada en más de 5.000 millones de dólares, constituye uno de los casos más destacados (véase el gráfico II.11) (Multiples.vc, 2025). La mayoría de las empresas unicornio se concentran en el sector tecnofinanciero, pero se encuentran también en una variedad de sectores, como QuintoAndar, del sector inmobiliario (Brasil), Kavak, de autos de segunda mano (México), Betterfly, de servicios sanitarios (Chile) y NotCo, de biotecnología (Chile).

Gráfico II.11

América Latina y el Caribe: valor de las empresas unicornio, 25 de junio de 2025

(En miles de millones de dólares)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base de Multiples (2026). *The Unicorns of Latin America* — March 2026. <https://multiples.vc/insights/the-unicorns-of-latin-america>.

Nota: Las empresas unicornio son, por definición, empresas que aún no han salido a bolsa mediante una oferta pública inicial (OPI); por ello, las empresas que cotizan en bolsa, como D-Local, no se incluyen en las estadísticas regionales de empresas unicornio.

Algunas empresas unicornio de la región ya han salido a bolsa mediante una oferta pública inicial (OPI) y, por tanto, cotizan sus acciones en una bolsa de valores o han sido adquiridas y se han convertido en actores mundiales. Destacan como casos emblemáticos la empresa argentina Mercado Libre, de comercio electrónico y servicios digitales (con una capitalización bursátil de 122.500 millones de dólares al 25 de agosto de 2025), la brasileña Nubank, de tecnofinanzas (69.000 millones de dólares), y las argentinas Globant, de servicios de tecnología de la información (3.000 millones de dólares) y Despegar, de turismo (1.600 millones de dólares). Estas empresas son un ejemplo de cómo proyectos que comenzaron como iniciativas locales han crecido hasta convertirse en grandes empresas regionales y, en algunos casos, globales, con una capitalización bursátil de miles de millones de dólares.

Además de la expansión de las empresas emergentes digitales más tradicionales, América Latina y el Caribe también está afianzándose en el ámbito de la tecnología de frontera (*deep tech*). A diferencia de las empresas tecnológicas convencionales, que crecen principalmente a través de plataformas digitales y *software*, estas empresas se basan en avances científicos tangibles e innovaciones de ingeniería. Trabajan a la vanguardia de campos como la biotecnología, la IA, la robótica, la tecnología de cadenas de bloques, los materiales avanzados, la fotónica, la electrónica y la computación cuántica⁸.

Si bien, en el pasado, las empresas emergentes en el ámbito de la tecnología de frontera dependían de cuantiosas inversiones en laboratorios y equipamiento, hoy en día el factor clave es el capital humano. Avances como la computación de alto rendimiento basada en la nube —utilizada para tareas complejas como el modelado molecular, las simulaciones de materiales o el entrenamiento de grandes modelos de IA—, junto con el uso de instalaciones de investigación compartidas y un equipamiento científico más asequible, han reducido los costos de infraestructura. En consecuencia, los avances dependen cada vez más del talento humano especializado. La región cuenta con más de 865.000 investigadores y profesionales del ámbito de la ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas (CTIM) en campos como la ingeniería y las ciencias de la vida a quienes es posible contratar a un costo muy inferior al de sus pares en economías avanzadas⁹.

⁸ Según Peña y Jenik (2023), el término *deep tech* (tecnología de frontera) fue acuñado en 2014 por Swati Chaturvedi, de Propel(X), quien lo definió de la manera siguiente: “Las empresas de *Deep Tech* están construidas sobre descubrimientos científicos tangibles o innovaciones de ingeniería. Tratan de resolver los grandes desafíos que realmente afectan al mundo. Por ejemplo, creando un nuevo dispositivo médico o una técnica para combatir el cáncer, soluciones de *data analytics* para ayudar a los agricultores a producir más alimentos, o una solución de energía limpia que reduzca el impacto humano en el cambio climático”.

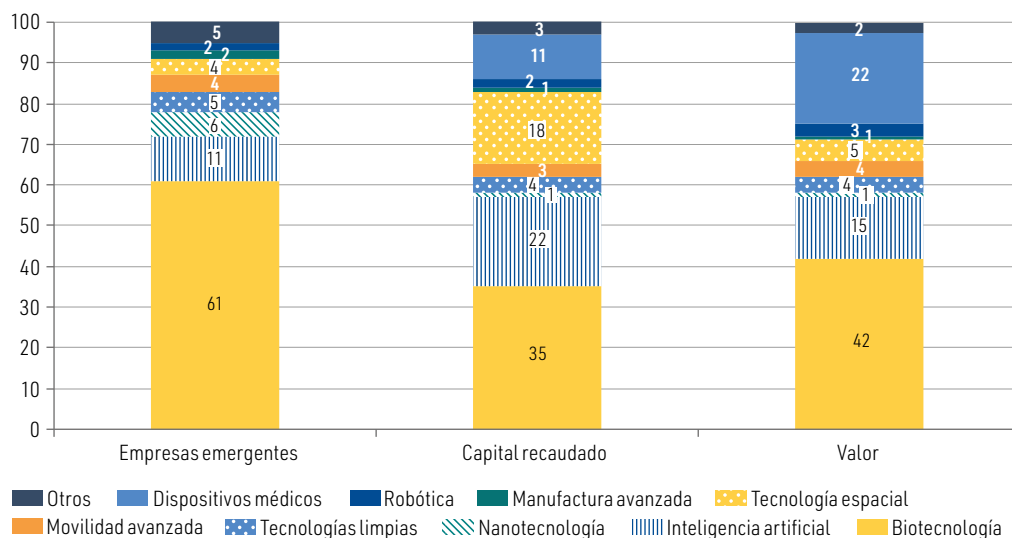
⁹ Por ejemplo, contratar a un ingeniero electrónico joven en América Latina y el Caribe puede resultar hasta cinco veces más barato que en los Estados Unidos, mientras que la brecha salarial entre las dos regiones en el caso de un doctor en biología puede llegar a ser casi diez veces mayor. Véase Peña y Jenik (2023).

El ecosistema de tecnología de frontera de la región ya abarca múltiples sectores, y cuenta con unas 340 empresas emergentes que han atraído inversiones en ámbitos como la biotecnología, los dispositivos médicos, la IA, las tecnologías limpias, la tecnología espacial, la fabricación avanzada, la movilidad y la robótica. La biotecnología es, con diferencia, el segmento más desarrollado, ya que representa el 61% de todas las empresas emergentes de tecnología de frontera, el 35% del capital recaudado y el 42% del valor total (véase el gráfico II.12) (Peña y Jenik, 2023). Esta importancia refleja la competitividad del sector agrícola de la región y su excepcional biodiversidad. NotCo, empresa de tecnología alimentaria basada en la IA, y Puna Bio, empresa biotecnológica de la Argentina, son ejemplos de cómo la región puede generar innovaciones con repercusión mundial. Otros sectores emergentes son los de la nanotecnología, que representa el 6% de las empresas emergentes de tecnología de frontera de América Latina y el Caribe, las tecnologías limpias (5%), la tecnología espacial (4%), la movilidad avanzada (4%), la robótica (2%), la manufactura avanzada (2%), la tecnología sanitaria (2%), los materiales avanzados (1%) y los dispositivos médicos, sector que, aunque supone menos del 1% de las empresas emergentes de tecnología de frontera, representa el 22% de la creación de valor total.

Gráfico II.12

América Latina y el Caribe: cantidad de empresas emergentes, capital recaudado y valor del ecosistema, por sector, 2022

(En porcentajes)



Fuente: Peña, I. y Jenik, M. (2023). *Deep Tech: la nueva ola*. Banco Interamericano de Desarrollo.

A medida que estas plataformas y el equipamiento asociado se vuelven más accesibles, se reducen las barreras de entrada y surgen nuevas posibilidades para que las empresas emergentes de América Latina y el Caribe participen en la innovación de vanguardia, lo que convierte el talento científico y las ventajas en materia de costos de la región en oportunidades concretas (Peña y Jenik, 2023). Por ejemplo, los cohetes reutilizables han reducido drásticamente el costo del acceso al espacio, lo que ha permitido aplicaciones en campos como el de la conectividad y la observación de la Tierra; los modelos de IA ampliamente disponibles permiten a las empresas emergentes aprovechar capacidades avanzadas en ámbitos como el de la salud y la agricultura sin tener que crear una infraestructura de cero, y los avances en el terreno de los vehículos autónomos están reduciendo el costo de los sensores y los sistemas de control, lo que genera oportunidades indirectas en los sectores de la logística y la movilidad.

La capacidad en materia de banca de desarrollo como pilar de la transformación productiva

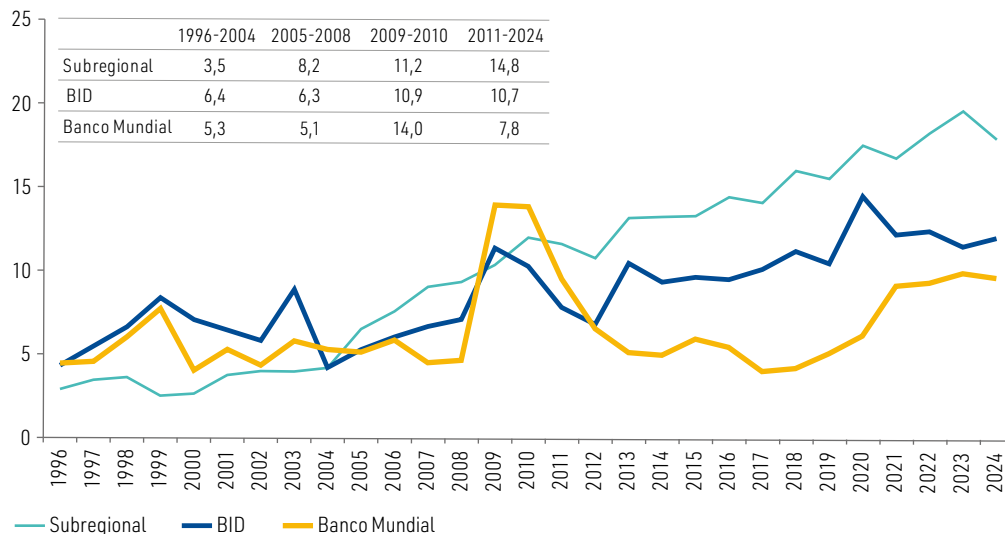
La banca de desarrollo constituye un activo estratégico para el desarrollo de América Latina y el Caribe, ya que dota a la región de la capacidad necesaria para financiar la transformación productiva y el desarrollo sostenible. Entre los principales bancos multilaterales de desarrollo que proporcionan financiamiento en la región figuran el Banco Mundial, dos bancos regionales —el BID y el Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe (CAF)— y tres bancos subregionales: el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), el Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA) y el Banco de Desarrollo del Caribe (CDB) (véase el gráfico II.13). Junto con más de 100 bancos nacionales de desarrollo, conforman una amplia red que canaliza recursos hacia actividades con elevados beneficios sociales, pero con una rentabilidad privada limitada, lo que contribuye a corregir las fallas del mercado y actúa como catalizador de la inversión en sectores de importancia estratégica para el crecimiento a largo plazo y la transformación estructural (CEPAL, 2025g).

A nivel regional y subregional, los bancos de desarrollo se han centrado tradicionalmente en el financiamiento de proyectos de infraestructura a gran escala, que son esenciales para mejorar la conectividad, simplificar la logística y sentar las bases del crecimiento a largo plazo. Por el contrario, los bancos nacionales de desarrollo han centrado sus esfuerzos en ampliar la inclusión financiera de las microempresas y pequeñas y medianas empresas (mipymes), que son una fuente fundamental de creación de empleo y diversificación productiva. En los últimos años, las instituciones de todos los niveles también han incrementado su participación en la lucha contra el cambio climático, el financiamiento verde y los proyectos relacionados con la sostenibilidad, aunque el compromiso nacional en estos ámbitos sigue siendo relativamente limitado (CEPAL, 2025g).

Gráfico II.13

América Latina y el Caribe: financiamiento otorgado por la banca de desarrollo subregional, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial, 1996-2024

(En miles de millones de dólares)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2025). *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2025: movilización de recursos para el financiamiento del desarrollo* (LC/PUB.2025/12-P).

Nota: El gráfico muestra los promedios anuales por período. Las cifras no incluyen al Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA).

En conjunto, este sistema denso y diverso de bancos de desarrollo constituye un pilar de la transformación productiva en América Latina y el Caribe. Si se coordina y refuerza de manera eficaz, puede movilizar recursos a gran escala, canalizar la inversión hacia sectores con elevados beneficios sociales y ambientales, y sustentar el crecimiento sostenible e inclusivo que la región necesita con urgencia. Además, al aprovechar la presencia de las principales economías de Europa y Asia, cuyos Gobiernos son miembros no prestatarios de instituciones como el BID (s. f.), y fortalecer los vínculos de la CAF con Asia y Oriente Medio (Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe [CAF], 2023 y 2025), la región tiene una oportunidad única para establecer plataformas de cofinanciamiento, alianzas para el intercambio de conocimientos y empresas conjuntas con instituciones como el Banco Asiático de Desarrollo (BAsD), el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura, el Banco de Desarrollo de China, el Grupo Árabe de Coordinación de la Asistencia y el Fondo de la OPEP para el Desarrollo Internacional, fomentando así un ecosistema más integrado y multipolar para el financiamiento del desarrollo.

La diáspora

Las diásporas se han convertido en una fuente constante de ingresos y de resiliencia financiera para varios países de América Latina y el Caribe, lo que contribuye de manera significativa a la estabilidad macroeconómica y al bienestar social. En 2024, las entradas por remesas alcanzaron una cifra estimada de 160.900 millones de dólares (Maldonado y Harris, 2024), por lo que superaron la IED y la ayuda oficial en varias economías y ofrecieron un colchón anticíclico durante los períodos de desaceleración económica (Ratha, et al., 2024). En Centroamérica y el Caribe, las remesas representaron el 11,8% y el 9,2% del PIB, respectivamente en 2024 (véase el cuadro II.4), y en países como El Salvador, Honduras y Nicaragua, estas transferencias representaron más del 20% del PIB, lo que contribuyó a reforzar los saldos externos y el consumo de los hogares (Banco Mundial, 2024). Las remesas también han contribuido a la inclusión financiera al conectar a los hogares con los sistemas financieros formales y ampliar el acceso a instrumentos de ahorro y crédito (Ansar, et al., 2018; Adams y Cuezuecha, 2010).

Cuadro II.4

América Latina y el Caribe, sus subregiones y México: entradas de remesas, 2024

(En millones de dólares y porcentajes del producto interno bruto (PIB))

Subregión o país	Remesas (En millones de dólares)	Remesas (En porcentajes del PIB)
América del Sur	31 703	0,7
Centroamérica	45 690	11,8
El Caribe	18 387	9,2
México	65 150	3,2
América Latina y el Caribe	160 930	2,3

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base de Maldonado, R., and Harris, J. (2024). *Las remesas a Latinoamérica y el Caribe en 2024: disminuyendo el ritmo de crecimiento*. <https://publications.iadb.org/publications/english/document/Remittances-to-Latin-America-and-the-Caribbean-in-2024-Diminishing-Rates-of-Growth.pdf>.

Más allá de las transferencias, las diásporas se han convertido en importantes facilitadoras del comercio, la inversión y los flujos de conocimiento. Su papel en la promoción de las “exportaciones de nostalgia”, el turismo y las industrias creativas conecta a los productores regionales con nuevos nichos de mercado, al tiempo que refuerza los vínculos culturales (Newland y Tanaka, 2010; Dufour, 2018). Los instrumentos dirigidos a la diáspora, como los bonos y los títulos respaldados por remesas, también han cobrado importancia como herramientas de financiamiento complementarias para la infraestructura y la reconstrucción, especialmente en el Caribe (Ketkar y Ratha, 2010; Schneidman, Tadesse y

Lissanu, 2022). Al mismo tiempo, las diásporas profesionales y científicas contribuyen a la transferencia de tecnología y a la “circulación de cerebros”¹⁰, lo que ayuda a contrarrestar los efectos de la emigración de personas altamente calificadas (Nurse, 2016; Frisancho y Parrado, 2021). En conjunto, estas dinámicas ponen de manifiesto que la economía de la diáspora no se limita a los flujos monetarios, sino que abarca redes de conocimiento, confianza e inversión que potencian la capacidad de la región para el crecimiento sostenible y la integración mundial (Nurse, 2018).

En el capítulo III se abordan estrategias y recomendaciones para aprovechar plenamente algunas de las capacidades productivas y los activos financieros disponibles en el contexto de las nuevas condiciones geoeconómicas mundiales.

El talento humano

América Latina y el Caribe ha ampliado considerablemente su capital humano en las últimas décadas, y la población en edad de trabajar ha alcanzado el nivel educativo medio más alto de su historia. Mientras que, en 2003, el 62% de los trabajadores empleados de entre 20 y 59 años no había completado la educación secundaria, en 2023 este porcentaje había descendido al 41%. Además, la proporción de trabajadores ocupados con al menos un año de estudios superiores aumentó del 20% al 32% en el mismo período, lo que indica la existencia de una fuerza de trabajo más especializada y capacitada. Aunque siguen existiendo retos relacionados con la calidad de la educación, ha aumentado el promedio de años de escolarización hasta los 8,9 años en América Latina y los 9,6 en el Caribe (CEPAL, 2025f).

Esta ampliación del capital humano se sustenta en una amplia cobertura educativa. En la actualidad, la educación primaria es casi universal en la mayoría de los países, y en 2023 la tasa de finalización de la educación secundaria superior alcanzó el 72% entre los jóvenes de 20 a 24 años. Los avances en materia de educación también han favorecido la movilidad social ascendente: aproximadamente el 57% de los jóvenes supera ahora el nivel educativo de sus padres. Esto apunta a un cambio significativo en las estructuras de oportunidades intergeneracionales (CEPAL, 2025f).

La incorporación a la fuerza de trabajo de una cohorte de jóvenes cada vez más calificados, junto con una base científica y técnica en expansión —la región cuenta con más de 865.000 investigadores y profesionales en el ámbito de la CTIM—, supone una ventaja estructural para los sectores impulsados por la innovación y las actividades intensivas en conocimiento, como se comentó en la sección sobre sectores y clústeres productivos de primer orden.

¹⁰ En los estudios sobre desarrollo y migración, la circulación de cerebros alude al movimiento bidireccional de talento, competencias y conocimientos a través de las fronteras, a diferencia del antiguo concepto de fuga de cerebros, que entrañaba una pérdida permanente de capital humano para los países de origen.

La cantera de talentos de la región se ha consolidado en términos numéricos y de composición. Un factor clave de esta transformación ha sido el avance educativo de las mujeres, que ahora completan más años de educación que los hombres en la mayoría de los países y también obtienen sistemáticamente mejores resultados en habilidades cognitivas como la lectura (CEPAL, 2025f). Además, según el informe regional del índice de competencia en inglés English Proficiency Index de Education First (EF EPI) de 2025, la puntuación media en competencia en inglés en América Latina aumentó de 450 puntos en 2011 a 489 puntos en 2025. Este aumento de 39 puntos a lo largo de 14 años indica una mejora gradual en el dominio del inglés medido entre los adultos evaluados en la muestra del EF EPI. Aunque el índice no abarca a toda la población y los resultados varían considerablemente entre países y grupos demográficos, la tendencia regional ofrece un indicador de la evolución de las competencias en lenguas extranjeras, probablemente relacionada con un mayor acceso a la enseñanza de idiomas y con la creciente importancia del inglés en los sistemas educativos y los mercados laborales (Education First, 2025).

En conjunto, estas tendencias indican que, aunque aún queda mucho por mejorar, el talento humano constituye un activo fundamental para el desarrollo de América Latina y el Caribe, ya que sienta las bases para el crecimiento de la productividad, la modernización tecnológica y la transformación estructural.

Tercera categoría de activos: la región como activo

Tamaño del mercado

La envergadura económica y demográfica de América Latina y el Caribe constituye un activo estratégico. La región tiene más de 660 millones de habitantes (el 8% de la población mundial) y un PIB conjunto de aproximadamente 6,8 billones de dólares, lo que equivale al 7% de la economía mundial en paridad de poder adquisitivo. A pesar del bajo crecimiento registrado en la región desde 2014, 28 de sus 33 países se clasifican actualmente como de ingreso alto (10) o medio-alto (18) (Banco Mundial, 2025)¹¹. La tasa de pobreza también ha disminuido en las últimas tres décadas, aunque no de forma continua. El progreso constante en la reducción de la pobreza desde la década de 1990 hasta 2014 (cuando se clasificaba como pobre al 27% de la población) se vio interrumpido entonces con el inicio de la segunda década perdida. Tras superar el 30% en 2020 y 2021, durante la pandemia de COVID-19, la tasa de pobreza regional (medida en función de los ingresos monetarios) descendió hasta situarse en el 25,5% de la población en 2024, el nivel más bajo registrado

¹¹ Las cuatro economías más grandes de la región (Brasil, México, Argentina y Colombia) se encuentran en la categoría de ingreso medio-alto.

hasta la fecha (CEPAL, 2025f). Sin embargo, hay motivos fundados para dudar de que esta reducción continúe, a menos que mejore el desempeño de la región en materia de crecimiento y empleo y se refuercen aún más las políticas sociales.

América Latina y el Caribe es también una de las regiones más urbanizadas del mundo: el 81,5% de su población vive en ciudades, muy por encima de la media mundial del 57,8% (Naciones Unidas, 2025). Una clase media urbana en expansión ofrece a las empresas una amplia base de consumidores y la posibilidad de economías de escala sustanciales. Estos activos, si se combinan con una mayor integración regional y una mayor inversión en la transformación productiva, podrían aumentar la capacidad de la región para atraer inversiones, fomentar la innovación y ampliar su participación en las cadenas globales de valor.

Mecanismos de integración y cooperación

América Latina y el Caribe cuenta con una red de mecanismos de integración regional y subregional construida gradualmente a lo largo de más de seis décadas. Esta arquitectura institucional ha demostrado su capacidad de adaptación funcional, al pasar de los proyectos de integración impulsados por el Estado de la década de 1960 al regionalismo abierto de la década de 1990, y ampliar posteriormente la agenda regional para incluir la cooperación en una amplia variedad de cuestiones no económicas.

Aunque el comercio intrarregional sigue siendo relativamente bajo (representó el 14% del total de las exportaciones de bienes de la región en 2024), tiene un gran valor cualitativo. El mercado regional absorbe casi la mitad del total de las exportaciones manufactureras de América Latina y el Caribe (sin contar México), y constituye la principal plataforma para la diversificación de las exportaciones, la agregación de valor y la internacionalización de las pymes. Además, con unos aranceles intrarregionales que rondan el 2% en promedio, la arquitectura de comercio actual ofrece una base sólida para mitigar los choques económicos externos y reducir la dependencia de las cadenas de suministro extrarregionales en épocas de volatilidad mundial (CEPAL, 2021). Asimismo, las inversiones en el extranjero realizadas por las empresas multinacionales de la región (translatinas) se concentran particularmente en el mercado latinoamericano. Los flujos de IED intrarregionales revisten especial importancia para las economías más pequeñas de la región (CEPAL, 2025b; Blyde, et al., 2025).

La red de integración regional de América Latina y el Caribe facilita la prestación coordinada de bienes públicos regionales y alivia los cuellos de botella transfronterizos para el desarrollo. Por ejemplo, en el ámbito de la facilitación del comercio, el acuerdo de reconocimiento mutuo de los operadores económicos autorizados, suscrito en 2022

por 11 países latinoamericanos, pone de manifiesto su capacidad para la convergencia regulatoria (Villarroel, 2021). En lo que respecta a la conectividad física, la iniciativa Rutas de Integración Sudamericana está movilizand o a los bancos regionales de desarrollo para que financien proyectos de infraestructura transfronteriza, con el fin de subsanar los déficits logísticos históricos (Sanguinetti et al., 2021). La cooperación regional se está extendiendo también al ámbito digital, con bloques subregionales que trabajan para conformar un mercado digital regional (Calderón et al., 2021) y fomentan la soberanía tecnológica, como muestran iniciativas transnacionales de intercambio de datos como Latam-GPT. Además, el amplio entramado de acuerdos de libre comercio de la región, como los que vinculan a 29 países de América Latina y el Caribe con la Unión Europea, ofrece oportunidades estratégicas para la integración de las cadenas de valor interregionales a través de mecanismos como la acumulación diagonal en materia de normas de origen (Berganza, et al., 2025; CEPAL, 2023).

En general, a pesar de la fragmentación persistente que reduce su eficacia (véase la sección sobre integración regional en el capítulo III), la red de instituciones de integración y cooperación regional de América Latina y el Caribe ofrece una plataforma para aprovechar sus activos estratégicos, gestionar los riesgos transfronterizos, fomentar la cooperación transfronteriza y proporcionar bienes públicos regionales.

Cuarta categoría de activos: activos políticos

Una región libre de armas nucleares y de guerras entre Estados

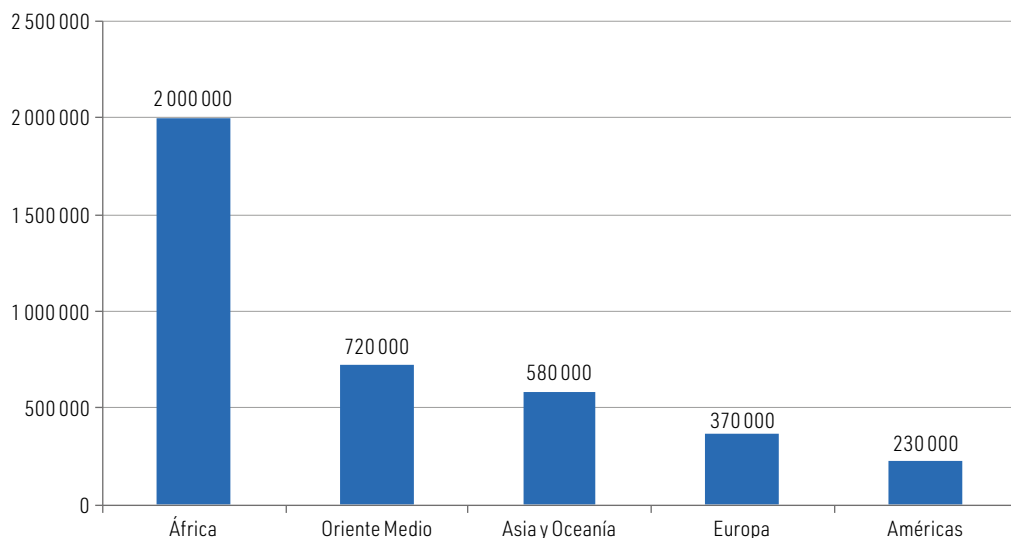
América Latina y el Caribe destaca por ser la primera zona libre de armas nucleares en una zona densamente poblada (Oficina de Asuntos de Desarme de las Naciones Unidas, s. f.) y una de las pocas regiones sin guerras interestatales en curso. Desde el final de la Guerra Fría, ha registrado sistemáticamente el menor número de muertes por conflictos violentos de todas las regiones del mundo (véase el gráfico II.14). Esta situación no es casual: refleja un compromiso de larga data con la coexistencia pacífica, la resolución pacífica de controversias y el respeto por el derecho internacional. El Tratado de Tlatelolco de 1967, que convirtió a la región en la primera zona libre de armas nucleares en una zona densamente poblada del mundo, sigue siendo un hito en materia de seguridad internacional. Sentó un precedente que posteriormente se repitió en el Pacífico Sur (1985), Asia Sudoriental (1995), África (1996) y Asia Central (2006), y sigue siendo un punto de referencia en los debates multilaterales sobre desarme y no proliferación.

Gráfico II.14

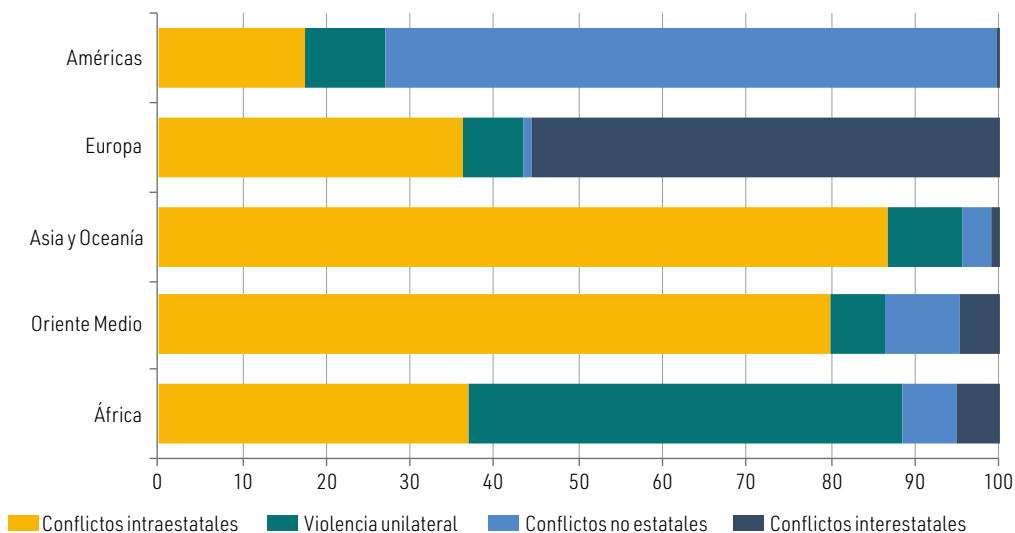
Regiones seleccionadas: muertes de combatientes y civiles en conflictos armados desde el fin de la Guerra Fría, 1989-2024

(En número de personas y porcentajes)

A. Total



B. Por tipo de conflicto



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base de Herre, B. (2024). *Millions have died in conflicts since the Cold War; most of them in Africa and intrastate conflicts*. <https://archive.ourworldindata.org/20260304-094028/conflict-deaths-breakdown.html>.

Nota: Los datos no incluyen las muertes causadas por la hambruna ni por las enfermedades derivadas de los conflictos.

Igual de significativo es el hecho de que la región haya logrado evitar las guerras entre Estados en la era contemporánea. Si bien la violencia intraestatal y la delincuencia organizada plantean graves retos internos (véase el capítulo IV), la ausencia de conflictos armados entre Estados ha reforzado la identidad de la región como un espacio de relativa estabilidad a escala mundial. Esta circunstancia constituye un activo político de gran valor simbólico: presenta a América Latina y el Caribe como una región comprometida con la paz, da credibilidad a sus llamamientos al diálogo y el desarme, y refuerza su legitimidad a la hora de abogar por un sistema multilateral de seguridad colectiva más eficaz. En un mundo marcado por el aumento de las tensiones geopolíticas y los conflictos regionales, la imagen de América Latina y el Caribe como una región libre tanto de armas nucleares como de guerras entre Estados realza su visibilidad internacional y la coloca en una posición para ejercer influencia y autoridad moral en la gobernanza global.

Plataforma de diplomacia multilateral

América Latina y el Caribe ha desempeñado un papel destacado en la configuración de las agendas multilaterales, especialmente en ámbitos en los que ha desarrollado enfoques propios y ha mantenido compromisos firmes. Aunque la región se enfrenta a retos estructurales persistentes, también ha demostrado su capacidad para actuar como un interlocutor constructivo y una fuente de propuestas en la escena internacional.

Este papel se ha desarrollado en dos dimensiones complementarias. La primera es el liderazgo basado en temas concretos, que se manifiesta con mayor claridad en aquellos ámbitos en los que los procesos regionales de larga data de América Latina y el Caribe han coincidido con los retos más acuciantes a nivel mundial. El liderazgo de la región en materia de diplomacia climática, su papel pionero en la igualdad de género, su contribución decisiva a la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y su firme compromiso con los derechos humanos han consolidado un patrón: la región se ha adelantado con frecuencia en temas que posteriormente han adquirido un papel central en los debates mundiales, y los ha impulsado no solo a través de contribuciones normativas, sino también mediante el establecimiento de mecanismos y coaliciones que han traducido esos principios en compromisos multilaterales duraderos.

Entre los ejemplos recientes de este liderazgo, se encuentran la presidencia del Brasil del Grupo de los 20 (G20) en 2024 y su papel anfitrión de la 17ª Cumbre de Líderes del grupo BRICS y del 30º período de sesiones de la Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (celebrada en Belém do Pará (Brasil), en 2025), lo que le ha permitido influir en la agenda mundial en materia económica, política y ambiental; la presidencia de Chile del Comité Directivo de Alto Nivel del Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 4, que ofreció orientación sobre cómo

acelerar los avances en materia de educación; la coorganización por parte de Costa Rica de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Océano, que está amplificando la voz de la región respecto a sostenibilidad marina; la cofacilitación por parte de México del documento final de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, que promueve la cooperación internacional en materia de financiamiento, y la Iniciativa de Bridgetown para la Reforma de la Arquitectura Financiera Mundial liderada por Barbados, que posicionó al país como una voz destacada en el tema, especialmente en lo que respecta al financiamiento del clima y el desarrollo.

Estas contribuciones actuales se inscriben en una larga tradición de liderazgo regional. En los ámbitos del clima y el desarrollo sostenible, América Latina y el Caribe ha sido participante activa desde la Cumbre para la Tierra de 1992 y Río+20, y ha contribuido a definir los principios del desarrollo sostenible e impulsar iniciativas innovadoras como el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (Acuerdo de Escazú). Este instrumento constituye el primer tratado ambiental regional de América Latina y el Caribe, y es el único instrumento jurídicamente vinculante a nivel mundial que garantiza explícitamente los derechos de las personas defensoras del medio ambiente y los derechos de todos los ciudadanos a la información, la participación y la justicia en materia ambiental. Los Estados del Caribe desempeñaron un papel decisivo a la hora de garantizar que se reconociera y abordara en el marco del régimen climático mundial la cuestión de las pérdidas y daños, es decir, los daños irreversibles causados por el cambio climático que no se pueden mitigar y a los que no es posible adaptarse. Esto condujo a la creación de un fondo internacional para apoyar a los países vulnerables. Por su parte, el Brasil y Colombia han destacado el papel de la Amazonía como bien público global, lo que ha impulsado la coordinación regional en el 30° período de sesiones de la Conferencia de las Partes en Belém como un hito fundamental en los debates mundiales sobre el clima.

En lo que respecta al fomento de la igualdad de género, América Latina y el Caribe ocupa una posición única a nivel mundial, dado que cuenta con una Agenda Regional de Género que se ha institucionalizado a lo largo de más de cuatro décadas de conferencias intergubernamentales. Este proceso ha garantizado la continuidad, la revisión por pares y la búsqueda del consenso, al tiempo que ha generado innovaciones sustanciales que sitúan a la región a la vanguardia de los debates mundiales. Los sucesivos consensos regionales —desde el Plan de Acción Regional de La Habana (1977) hasta el Compromiso de Buenos Aires (2022) y el Compromiso de Tlatelolco (2025)— han ampliado progresivamente la agenda, que ha pasado del reconocimiento del valor económico del trabajo no remunerado al derecho al cuidado, el desarrollo de sistemas universales de cuidado y la integración de políticas fiscales y estadísticas que respondan a las cuestiones de género.

Al promover conceptos como la paridad de género, la interseccionalidad y la importancia fundamental de la economía del cuidado, la región ha proporcionado marcos normativos que ahora tienen eco en los foros multilaterales. De hecho, las propuestas de América Latina y el Caribe han servido de base para resoluciones de las Naciones Unidas aprobadas por la Asamblea General, el Consejo de Derechos Humanos, el Consejo Económico y Social (ECOSOC) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT), y contribuyeron a negociaciones mundiales como la Cumbre del Futuro y el 69° período de sesiones de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer. Esta trayectoria singular convierte a América Latina y el Caribe en la única región que cuenta con una agenda intergubernamental permanente en materia de género, además de ser una fuente reconocida de innovación normativa e institucional en la gobernanza global.

Estas experiencias revelan una pauta constante: América Latina y el Caribe ha sabido transformar las prioridades regionales en agendas mundiales, impulsando tanto principios como instituciones que tienen repercusión más allá de sus fronteras.

La segunda dimensión de este papel se ha articulado a través de plataformas regionales que amplifican una voz colectiva. Entre ellas, la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) ha desempeñado un papel destacado como espacio de coordinación de políticas y acción conjunta que ha generado marcos con un alcance concreto y una ambición compartida. La CELAC ha servido de vehículo para la celebración de varias cumbres de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la región, la Unión Europea y China en las que se ha analizado el estado de las relaciones y la cooperación de región a región y se ha definido la dirección de cara al futuro.

El Plan para la Seguridad Alimentaria, Nutrición y Erradicación del Hambre de la CELAC 2025, aprobado en 2015 y actualizado en 2023, establece una estrategia regional integral articulada en torno a cuatro pilares: garantizar el acceso universal a una alimentación suficiente y nutritiva; fortalecer la agricultura familiar y la producción sostenible; asegurar el abastecimiento estable y el comercio intrarregional, y mejorar la coordinación institucional y la gobernanza. El plan tiene por objeto armonizar las políticas nacionales con las prioridades regionales y con la Agenda 2030, y considera la seguridad alimentaria no solo como un desafío político, sino como un derecho social fundamental y un bien público regional.

La CELAC ha impulsado también iniciativas para reforzar la resiliencia regional frente al cambio climático y los peligros naturales. La iniciativa más reciente y ambiciosa es el Fondo de Adaptación Climática y Respuesta Integral a Desastres Naturales (FACRID/CELAC), anunciado por primera vez en la VI Cumbre de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la CELAC en 2021 y puesto en marcha oficialmente en 2023. El FACRID está diseñado

para movilizar recursos y poner en marcha proyectos de prevención, reducción del riesgo, respuesta, mitigación y recuperación ante desastres y fenómenos climáticos extremos, mediante la combinación de mecanismos financieros innovadores y ágiles con contribuciones voluntarias y alianzas entre múltiples actores.

En conjunto, el Plan para la Seguridad Alimentaria y el FACRID ponen de manifiesto el esfuerzo de la CELAC por pasar de las declaraciones políticas a marcos normativos centrados en proporcionar bienes públicos regionales. Destacan la capacidad de la región para armonizar prioridades comunes, como la seguridad alimentaria y la resiliencia ante los desastres, en estrategias estructuradas con repercusión internacional. Al mismo tiempo, su limitada capacidad de ejecución pone de relieve un problema más amplio: las iniciativas suelen lograr establecer referencias normativas relevantes, pero tienen dificultades para consolidar instituciones duraderas, debido a la inestabilidad del financiamiento, las prioridades políticas cambiantes y unas reglas relativas a la toma de decisiones que frenan su agilidad. En este sentido, la CELAC encarna tanto la promesa como la fragilidad de la arquitectura multilateral de la región: es capaz de generar propuestas innovadoras, pero sigue buscando la solidez institucional necesaria para que perduren a lo largo del tiempo.

Estas dos dimensiones de la plataforma de diplomacia multilateral de América Latina y el Caribe reflejan una trayectoria de avances parciales marcada por tensiones persistentes. Aunque no está exenta de limitaciones, esta plataforma continúa siendo un activo político singular: amplifica la voz colectiva de la región; sitúa sus prioridades en el marco de los debates mundiales y crea canales para la prestación de bienes públicos regionales y globales. Su relevancia futura dependerá de la capacidad de la región para superar la fragilidad institucional y mantener la cooperación más allá de los ciclos políticos, garantizando así que América Latina y el Caribe siga actuando como un actor creíble e influyente en un orden mundial cada vez más fragmentado.

Quinta categoría de activos: poder blando

El poder blando en los países de América Latina y el Caribe procede de un conjunto de activos intangibles que refuerzan la identidad y el atractivo internacional de la región. El patrimonio, el turismo, las industrias creativas, la diversidad cultural y el deporte conforman un sistema de capital simbólico social, cultural y político que permite a la región potenciar su visibilidad, legitimidad e influencia a nivel internacional.

América Latina y el Caribe cuenta con más de 150 sitios del Patrimonio Mundial de la UNESCO y más de 100 elementos del patrimonio cultural inmaterial. Entre ellos, se encuentran lugares de interés monumental como Machu Pichu en el Perú, Teotihuacán en México y la ciudad amurallada y el puerto de Cartagena en Colombia, junto con paisajes singulares como la Isla de Pascua en Chile, el centro histórico de Bridgetown y su guarnición en Barbados, y la ciudad maya de Tikal en Guatemala. Son igual de importantes las tradiciones vivas que encarnan la diversidad de la región: las fiestas de carnaval en el Brasil, el Uruguay y los países del Caribe, entre otros; la música y la danza andinas en el Ecuador, Bolivia (Estado Plurinacional de) y el Perú; la lengua, la danza y la música garífunas en Centroamérica, y el *reggae* de Jamaica, por citar solo algunos ejemplos. Su reconocimiento mundial refuerza la autoridad de la región en los debates sobre la conservación cultural y el turismo sostenible, y, al mismo tiempo, son fundamentales para la economía turística de la región.

Otro pilar del poder blando es la economía creativa, en la que la música, la producción audiovisual, la literatura, el diseño y los contenidos digitales actúan a la vez como motores económicos y como instrumentos de expresión cultural.

Al difundir estos relatos, identidades y expresiones culturales a través de plataformas mundiales, estas industrias moldean las percepciones internacionales y expanden la huella cultural de América Latina y el Caribe. Aunque generan importantes efectos económicos indirectos, su relevancia dentro de esta categoría de activos radica principalmente en su poder simbólico y representativo, que refuerza la visibilidad y la influencia de la región en la escena internacional.

La diversidad cultural es la base de todos estos sectores. La mezcla de herencias indígenas, afrodescendientes, europeas y asiáticas de América Latina y el Caribe constituye un caudal único de narrativas y expresión artística. Esta diversidad se refleja en la música y también en la literatura, ámbito que ha producido seis galardonados con el Premio Nobel de Literatura y en que las voces contemporáneas siguen llevando las perspectivas de América Latina y el Caribe a los debates mundiales. Los festivales, los carnavales y otras formas de expresión cultural constituyen activos económicos y vehículos para el diálogo intercultural. La capacidad para aceptar y promover esta diversidad refuerza la legitimidad de la región en la conversación mundial sobre migración, inclusión y gobernanza multicultural, lo que convierte la diversidad en sí misma en una forma de poder blando.

El deporte complementa estos activos culturales al ofrecer uno de los canales más poderosos y con mayor repercusión emocional para la diplomacia pública. Los atletas y los eventos deportivos de América Latina y el Caribe dan voz a historias de creatividad, perseverancia e inclusión que tienen un gran impacto en todo el mundo. Iconos como Pelé, Maradona, Messi, Neymar y Usain Bolt se han convertido en embajadores culturales

cuya influencia trasciende el campo o la pista. Las mujeres también son un ejemplo de la capacidad de la región para combinar la excelencia deportiva con valores sociales firmes. Por ejemplo, Marta Vieira da Silva es Embajadora de Buena Voluntad de ONU-Mujeres para las mujeres y niñas en el deporte y, por tanto, se ha convertido en un símbolo del empoderamiento de las mujeres a través del fútbol.

La celebración en el Brasil de los Juegos Panamericanos de 2007, la Copa Mundial de la FIFA de 2014 y los Juegos Olímpicos de 2016 reforzó la percepción de su capacidad organizativa y su modernidad, mientras que el dominio del Caribe en el atletismo se ha convertido en un símbolo de excelencia en la escena mundial. Los deportes paralímpicos han enriquecido aún más este perfil: deportistas como Tamara Leonelli y Jorge Carinao han encarnado historias de perseverancia y diversidad con gran repercusión a nivel mundial, en consonancia con el reconocimiento que hace la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible del deporte como facilitador de la salud, la educación y la igualdad. Los Juegos Parapanamericanos Juveniles celebrados en Santiago en 2025, en los que participaron más de 1.500 deportistas de más de 30 países, demostraron una vez más la capacidad de la región para organizar, incluir e inspirar.

En conjunto, el patrimonio, el turismo, las industrias creativas, la diversidad cultural y el deporte de la región constituyen un sistema interconectado de capital simbólico. Los sitios del patrimonio mundial de la UNESCO ofrecen referentes de autenticidad; el turismo traduce el reconocimiento en flujos de personas y recursos; las industrias creativas generan tanto representación cultural como efectos indirectos cuantificables a lo largo de las cadenas de suministro; la diversidad cultural legitima el papel de la región en la conversación global, y el deporte da voz a historias emotivas que trascienden fronteras. Cada uno de estos tipos de activos tiene un peso tanto económico como simbólico y su potencial reside en cómo se refuerzan mutuamente.

D. Limitaciones y riesgos a la hora de aprovechar las oportunidades

Estas cinco categorías de activos brindan grandes oportunidades de crecimiento y desarrollo si, con el propósito de aprovecharlas, se elaboran estrategias claras que tengan en cuenta las nuevas condiciones geoeconómicas y geopolíticas actuales. Existen, sin embargo, ciertas limitaciones en la capacidad de los Estados para desarrollar estrategias eficaces que permitan convertir los activos en motores del desarrollo y la participación mundial. Estas limitaciones, junto con los riesgos que plantean, deberán superarse.

En esta sección se describen las principales limitaciones que afectan a la capacidad de la región para aprovechar sus activos, reforzar su resiliencia y tener capacidad de incidencia a nivel internacional (véase el cuadro II.5). Aunque algunas de ellas guardan relación con las diez brechas del desarrollo señaladas anteriormente, esta lista de limitaciones se centra en los factores que influyen más directamente en la capacidad de obrar de la región para abordar dichas brechas y aprovechar las oportunidades. En el capítulo IV se analizan varias de estas limitaciones y se presenta una serie de propuestas para superarlas.

Cuadro II.5

América Latina y el Caribe: limitaciones a la capacidad para subsanar las brechas del desarrollo y aprovechar las oportunidades

Limitación	Descripción
Espacio fiscal limitado	Los elevados niveles de deuda pública están obligando a los gobiernos a dedicar una proporción cada vez mayor de sus recursos públicos al servicio de la deuda, en detrimento de la inversión en ámbitos fundamentales para el desarrollo a largo plazo.
Rigideces regulatorias	Los regímenes obsoletos, fragmentados y excesivamente gravosos afectan el clima de inversión y ralentizan la adaptación a las transiciones tecnológicas y ambientales, lo que desalienta la inversión y el aprendizaje.
Polarización política	La polarización política, impulsada por tensiones ideológicas, la pérdida de confianza y las divisiones sociales persistentes, reduce el espacio para el diálogo democrático y limita las posibilidades de llegar a acuerdos. Asimismo, acorta los horizontes de las políticas, aumenta la volatilidad de las reformas y socava la continuidad y la coherencia necesarias para impulsar estrategias de desarrollo a largo plazo e iniciativas de integración regional.
Gobernanza fragmentada y una capacidad institucional débil	Las desigualdades en la capacidad administrativa, la fragilidad de la coordinación y la escasa continuidad de las políticas aumentan los costos de implementación y merman la capacidad para mantener las reformas y una acción exterior coherente.
Niveles reducidos de confianza y legitimidad institucional	Las continuas discrepancias entre las expectativas de los ciudadanos y la capacidad de las instituciones para prestar servicios públicos de calidad, unidas a la corrupción, la captura del proceso de toma de decisiones, la aplicación discrecional de las normas y los horizontes políticos cortoplacistas, socavan la cooperación, la previsibilidad y la credibilidad institucional.
Delincuencia organizada	La captura territorial, institucional, financiera y social por parte de redes ilícitas y economías ilegales socava el estado de derecho, aumenta los costos y distorsiona la integración y la credibilidad externa.

Fuente: Elaboración propia.

Espacio fiscal limitado

El reducido espacio fiscal existente en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe se ha convertido en una limitación determinante para sus estrategias de desarrollo. Los elevados niveles de deuda pública (un promedio del 51,4% del PIB

en 2024) están obligando a los gobiernos a dedicar una proporción cada vez mayor de los recursos públicos al servicio de la deuda, en detrimento de la inversión en ámbitos fundamentales para el desarrollo a largo plazo (CEPAL, 2023b). Las disyuntivas son evidentes: en algunos países, los pagos de intereses de la deuda pública ya equivalen, o incluso superan, el gasto en educación o salud, y la tendencia se ha agravado en la última década. Mientras que en 2012 los gobiernos de la región destinaban una media del 1,7% del PIB al pago de intereses y el 2,6% a la inversión pública, en 2024 esta proporción se había invertido, y dedicaban el 2,9% al pago de intereses y solo el 1,9% a la inversión (CEPAL, 2025g).

Rigideces regulatorias

Los marcos regulatorios son un motor fundamental del desarrollo: protegen los bienes públicos, estructuran los mercados y pueden orientar la transformación productiva. En América Latina y el Caribe, sin embargo, los sistemas regulatorios obsoletos, fragmentados y excesivamente gravosos suelen suponer un obstáculo para la inversión, la innovación y el cambio estructural. La superposición de competencias, la aplicación incongruente de la normativa y los largos plazos de aprobación aumentan los costos de transacción y retrasan los proyectos, especialmente en sectores cruciales para la transición verde y digital.

Estas rigideces reflejan la capacidad limitada de las instituciones para adaptarse a los cambios mundiales acelerados. En un contexto de capital móvil, tecnologías en rápida evolución y normas ambientales y digitales cada vez más estrictas, la inercia regulatoria se convierte en un lastre estratégico. Los países que tardan en actualizar sus regímenes regulatorios corren el riesgo de quedar excluidos de las cadenas de valor emergentes, perder el acceso a la inversión y quedarse rezagados en la adopción de tecnologías.

Por tanto, el reto no consiste simplemente en “desregular”, sino en pasar de una administración reactiva a una gobernanza regulatoria anticipatoria. Esto conlleva simplificar y coordinar las reglas cuando sea necesario, al tiempo que se armoniza la regulación con los objetivos de desarrollo a largo plazo en ámbitos como la política climática, la gobernanza digital, la infraestructura y la innovación. La agilidad, transparencia y coherencia en materia de regulación pueden convertirse en formas de capital estratégico, ya que refuerzan la credibilidad, reducen la incertidumbre y permiten a los Estados impulsar la transformación productiva en consonancia tanto con las prioridades nacionales como con los parámetros cambiantes de la economía internacional.

Polarización política

La polarización política combina las disputas ideológicas con fuertes antagonismos de carácter afectivo y basados en la identidad. Más allá de las diferencias en las preferencias políticas, la polarización adopta cada vez más la forma de identidades negativas, en las que los grupos políticos opuestos se consideran ilegítimos o una amenaza. Este patrón híbrido —en el que se superponen las divisiones ideológicas, sociales y emocionales— reduce el margen para el compromiso y erosiona las normas democráticas que permiten a las sociedades gestionar los desacuerdos de forma institucional.

En esta configuración convergen varios factores estructurales: una desigualdad elevada y persistente, la frustración ante la escasa movilidad social, unos sistemas de partidos débiles y volátiles, y la creciente influencia de la información digital engañosa. El aumento de la inseguridad y el miedo también favorecen la inclinación de las personas a enmarcar la política en términos de “nosotros contra ellos” y a optar por discursos conflictivos en lugar del debate programático. En este contexto, la alternancia política suele traducirse en cambios radicales de rumbo en las políticas, en lugar de en una adaptación y un aprendizaje graduales.

La polarización limita el desarrollo y la capacidad de incidencia internacional al reducir las posibilidades de formar coaliciones de gobierno estables, obstaculizar la adopción de reformas complejas y aumentar la incertidumbre entre los ciudadanos y los inversores. Además, debilita la continuidad de la acción exterior, ya que los gobiernos tienen dificultades para mantener acuerdos multipartidistas sobre cuestiones clave como el clima, la integración o la migración. La gestión de la polarización, mediante el diálogo inclusivo, la mediación institucional y los pactos sociales a largo plazo, es por tanto una capacidad de gobernanza fundamental y un requisito para proyectar una voz regional coherente en un sistema internacional cada vez más organizado en torno a bloques y alianzas estratégicas.

Gobernanza fragmentada y bajas capacidades institucionales

En toda América Latina y el Caribe, la gobernanza fragmentada y las bajas capacidades institucionales siguen siendo obstáculos estructurales persistentes para el desarrollo sostenible. Los frágiles mecanismos de coordinación, los ciclos políticos discontinuos y la escasa continuidad administrativa limitan la capacidad de los gobiernos para proporcionar bienes públicos, mantener las reformas y garantizar la previsibilidad de la acción colectiva. Estas deficiencias sustentan lo que la CEPAL ha denominado la trampa de “bajas capacidades institucionales y de gobernanza poco efectiva”: un círculo vicioso en el que el bajo rendimiento socava la confianza y los niveles reducidos de confianza erosionan las condiciones necesarias para una gobernanza eficaz y una planificación a largo plazo.

La fragmentación de la gobernanza se da a nivel vertical (entre los distintos niveles de gobierno), horizontal (entre sectores y ministerios) y social (entre actores estatales y no estatales). El resultado es una geografía desigual en cuanto a la presencia y la eficacia del Estado: existen focos de fortaleza administrativa que conviven con territorios y sectores caracterizados por un estado de derecho débil y una capacidad institucional limitada. Esta heterogeneidad institucional, además de reproducir las desigualdades territoriales y sociales, aumenta los costos de coordinación e incrementa la brecha de implementación de las reformas estratégicas.

Desde una perspectiva geopolítica, la gobernanza fragmentada reduce la capacidad de la región para actuar de forma estratégica y coherente en un contexto mundial cada vez más competitivo. La escasa coordinación entre los ministerios y a lo largo de los ciclos políticos se traduce en compromisos inestables y posturas fragmentadas en los foros regionales y multilaterales. Por lo tanto, el fortalecimiento de las capacidades institucionales integradas y adaptativas, incluidas las funciones técnicas, operativas, políticas y prospectivas (TOPP), es una condición para gestionar las transformaciones y ejercer autonomía estratégica, en lugar de limitarse a reaccionar ante las crisis externas.

Niveles reducidos de confianza y legitimidad institucional

La confianza y la legitimidad institucional son activos intangibles fundamentales para el desarrollo y para la proyección internacional. La legitimidad proporciona una base normativa para la autoridad, mientras que la confianza sustenta la cooperación que hace viable la gobernanza. Cuando los ciudadanos perciben que las instituciones son justas, competentes y predecibles, se muestran más dispuestos a cumplir las reglas, apoyar las reformas y aceptar los costos a corto plazo a cambio de beneficios a largo plazo. Por el contrario, la percepción de corrupción, arbitrariedad y bajo rendimiento crónico erosionan la confianza y la sensación de que la autoridad pública es legítima.

En América Latina y el Caribe, la erosión de la confianza y la legitimidad obedece a la interacción de varios factores: las persistentes discrepancias entre las expectativas y el desempeño del Estado; la percepción generalizada de corrupción y captura del sistema; la aplicación discrecional de las normas, y unos horizontes políticos a corto plazo que provocan frecuentes cambios de rumbo en las políticas. Estas dinámicas alimentan un círculo vicioso: los malos resultados y la falta de integridad merman la confianza, y los niveles reducidos de confianza disminuyen el cumplimiento y la cooperación, lo que limita aún más el rendimiento y agrava la falta de legitimidad. El resultado es una combinación de elevados costos y baja confianza que socava la planificación a largo plazo y la construcción de pactos sociales.

Esta erosión tiene repercusiones directas en la capacidad de incidencia externa de la región. Los gobiernos con una legitimidad interna frágil enfrentan mayores costos de coordinación, horizontes políticos más cortos y dificultades para mantener los compromisos entre distintas Administraciones, lo que a su vez debilita su credibilidad como socios en las negociaciones multilaterales, financieras y comerciales. Por tanto, restablecer la confianza y la legitimidad no es solo un imperativo democrático, sino también una necesidad geoestratégica: un Estado competente, justo y predecible es la piedra angular de la cohesión interna y de la capacidad para negociar, atraer inversiones y proyectar una voz coherente en un orden mundial fragmentado.

Delincuencia organizada

La delincuencia organizada se ha convertido en un elemento estructurador de la economía política de muchos países de la región. Los altos niveles de violencia, la delincuencia organizada y los mercados ilícitos acarrearán costos económicos sustanciales, socavan el estado de derecho y merman la confianza de los ciudadanos en las instituciones. Las organizaciones delictivas se apoderan de territorios, se infiltran en las estructuras estatales y penetran en los mercados legales, creando círculos viciosos en los que las rentas ilícitas financian la corrupción y la coerción, mientras que la debilidad de las instituciones y las vulnerabilidades sociales facilitan sus procesos de reclutamiento y control territorial.

Estas dinámicas tienen también una dimensión regional y geopolítica. Las redes delictivas transnacionales implicadas en el tráfico de drogas, la minería y la tala ilegales, la trata de personas, la ciberdelincuencia y el contrabando operan a través de circuitos transfronterizos que superan las capacidades de las fuerzas del orden nacionales y explotan las lagunas existentes entre jurisdicciones fragmentadas. Esta interdependencia delictiva erosiona la soberanía, obstaculiza la cooperación regional y socava la credibilidad de la región en los foros multilaterales dedicados a la seguridad, las finanzas y el desarrollo sostenible. También es una cuestión importante en las relaciones geopolíticas.

Reforzar la presencia del Estado en los territorios vulnerables, consolidar los sistemas de integridad y rendición de cuentas y potenciar la cooperación transfronteriza son medidas esenciales para recuperar el control sobre los circuitos fiscales y territoriales y reducir las amenazas geopolíticas. Los países que logren hacerlo estarán en mejores condiciones para atraer inversiones a largo plazo, proteger sus activos ambientales y productivos, y negociar desde una posición de credibilidad en un entorno mundial cada vez más sensible en materia de seguridad.

Observaciones finales

En este capítulo se ha puesto de manifiesto que América Latina y el Caribe cuenta con una variedad extraordinaria de recursos naturales, productivos, políticos y culturales. Si se movilizan de forma estratégica, estos activos pueden contribuir al crecimiento y al desarrollo de la región y posicionarla como un proveedor de bienes públicos globales y un actor proactivo en los acuerdos de gobernanza emergentes. No obstante, estos activos estratégicos difieren en varios aspectos: están distribuidos de forma desigual entre los países; muchos requieren una acción colectiva para generar poder de negociación, y, en algunos casos, su relevancia y atractivo se ven redefinidos continuamente por los cambios en la tecnología, la demanda y las prioridades mundiales.

En este capítulo se ha argumentado que estos activos no se traducen automáticamente en influencia, ni benefician a todos los países por igual. En un mundo transformado por la rivalidad geopolítica, la disrupción tecnológica y un multilateralismo fragmentado, estos activos solo ofrecen oportunidades si los países cuentan con estrategias claras para aprovecharlos con propuestas de valor y tienen las capacidades necesarias para poner en práctica tales estrategias ante los riesgos geopolíticos. En varios casos, las estrategias serán más eficaces si se estructuran en torno a la cooperación y la coordinación entre varios países de la región. A tal fin, sería conveniente que los países de América Latina y el Caribe construyeran una visión común de cómo aprovechar, proteger y desarrollar algunos de estos activos en el contexto de la actual transición del orden mundial.

Sin mecanismos que permitan conciliar los intereses nacionales divergentes y mantener la coordinación institucional, la región corre el riesgo de permanecer fragmentada y dividida ante los riesgos geopolíticos, con una influencia limitada sobre las reglas y estándares que determinarán el futuro. Del mismo modo, sin estrategias inteligentes de modernización industrial, corre el riesgo de permanecer atrapada en el papel principal de proveedora de productos primarios. Por el contrario, mediante la cooperación dirigida a aprovechar su combinación única de recursos, capacidades y poder blando, los países de América Latina y el Caribe pueden mostrar su capacidad para actuar como socios fiables y proveedores de soluciones; no como receptores pasivos —ni como víctimas— de las transformaciones globales, sino como artífices activos de las mismas. En el siguiente capítulo se plantean ideas y recomendaciones sobre cómo llevar esto a cabo en el caso de una serie de activos concretos.

Bibliografía

- Adams, R. H., Jr., y Cuecuecha, A. (2010). Remittances, household expenditure and investment in Guatemala. *World Development*, 38(11), 1626–1641. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2010.03.003>
- Agencia Internacional de la Energía. (s.f.). Energy security. <https://www.iea.org/topics/energy-security>
- Agencia Internacional de la Energía. (2025, mayo). *Global Critical Minerals Outlook 2025*. <https://www.iea.org/reports/global-critical-minerals-outlook-2025>
- Ansar, S., Demirgüç-Kunt, A., Hess, J. R., Klapper, L., y Singer, D. (2018). *The Global Findex Database 2017: Measuring financial inclusion and the fintech revolution*. World Bank Group. <http://documents.worldbank.org/curated/en/332881525873182837>
- Arbache, J. (2022, 14 de noviembre). Powershoring [Blog post]. Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe. <https://www.caf.com/es/blog/powershoring/>
- Arbache, J., y La Rovere, E. L. (2023). *Transição energética e powershoring na América Latina e Caribe: Oportunidades, desafios e políticas públicas*. Centro Clima/COPPE/UFRJ. https://www.centroclima.coppe.ufrj.br/images/Policy_Paper_Powershoring_na_ALC-_Arbache_-_La_Rovere.pdf
- Association for Private Capital Investment in Latin America (2025). *2025 Latin American Startup Ecosystem Insights*. <https://www.lavca.org/research/2025-latin-american-startup-ecosystem-insights/>
- Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe. (2025). *CAF y el Grupo de Coordinación Árabe promoverán inversiones sostenibles en América Latina y el Caribe* [comunicado de prensa]. <https://www.caf.com/es/actualidad/noticias/caf-y-el-grupo-de-coordinacion-arabe-promoveran-inversiones-sostenibles-en-america-latina-y-el-caribe/>
- Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe. (2023). *Fact sheet 2023* [PDF]. <https://www.caf.com/media/4661520/fact-sheet-2023-esp.pdf>
- Banco Interamericano de Desarrollo. (s.f.). *Países Miembros no-prestatarios*. <https://www.iadb.org/es/quienes-somos/como-estamos-organizamos/paises-miembros-no-prestatarios>
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2023). *Latin America and the Caribbean strengthens its leadership in renewables worldwide in the critical decade of climate change through the RELAC initiative*. <https://www.iadb.org/en/blog/energy/latin-america-and-caribbean-strengthens-its-leadership-renewables-worldwide-critical-decade-climate>
- Banco Mundial. (2024). *Remittances and development: The Experience of Northern Central America*. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/099726405092540601/pdf/IDU-8a5a3ae5-0f00-4a31-ab9f-37f62ba2f8e8.pdf>
- Banco Mundial. (2025). *Understanding country income: World Bank Group income classifications for FY26 (July 1, 2025–June 30, 2026)*. <https://blogs.worldbank.org/en/opendata/understanding-country-income--world-bank-group-income-classifica>
- Benavente, J. M., y Grazi, M. (2017). *Public Policies for Creativity and Innovation: Promoting the Orange Economy in Latin America and the Caribbean*. <https://doi.org/10.18235/0000841>
- Berganza, J., Campos, R., Estevadeordal, A., Talvi, E., y Timini, J. (2025). *UE-MERCOSUR: ¿plataforma hacia una nueva era de integración transatlántica e intrarregional latinoamericana?* Real Instituto Elcano.
- Blyde, J., García, P., López, A., y Pascuini, P. (2025). *Translatinas en movimiento: características, motivaciones y lineamientos de política* (Technical Note). Banco Interamericano de Desarrollo.
- Bogmans, C., Gomez-Gonzalez, P., Melina, G., y Thube, S. (2025, 13 de mayo). *AI needs more abundant power supplies to keep driving economic growth* [Blog post]. Fondo Monetario Internacional. <https://www.imf.org/en/Blogs/Articles/2025/05/13/ai-needs-more-abundant-power-supplies-to-keep-driving-economic-growth>

- Buitrago Restrepo, P. F., y Duque Márquez, I. (2013). *La economía naranja: una oportunidad infinita*. <https://doi.org/10.18235/0012837>
- Calderón, A., Rovira, S., Patiño, A., Jung, J. y Katz, R. L. (2021). Hacia una estrategia de mercado digital regional en la Alianza del Pacífico. *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2021/131). Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Dufour, D. (2018). *Creative Economy Outlook: Trends in international Trade in Creative Industries* (UNCTAD/DITC/TED/2018/3). Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2021). *Perspectivas del Comercio Internacional de América Latina y el Caribe, 2020* (LC/PUB.2020/21-P).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2023a). *Oportunidades para la inversión y la colaboración entre América Latina y el Caribe y la Unión Europea* (LC/TS.2023/78).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2023b). *Deuda pública y restricciones para el desarrollo en América Latina y el Caribe* (LC/TS.2023/20).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2024a). *América Latina y el Caribe ante las trampas del desarrollo: transformaciones indispensables y cómo gestionarlas* (LC/SES.40/3-P).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2024b). *Biodiversidad y desarrollo: reflexiones desde América Latina y el Caribe*. (LC/TS.2024/95).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2025a). *Perspectivas del Comercio Internacional de América Latina y el Caribe, 2025: el comercio internacional en la nueva era de interdependencia instrumentalizada* (LC/PUB.2025/20-P).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2025b). *La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe, 2025* (LC/PUB.2025/7-P).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2025c). *Panorama del océano, los mares y los recursos marinos y su contribución al desarrollo sostenible de América Latina y el Caribe* (LC/TS.2025/30/Rev.1).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2025d). *Panorama de las Políticas de Desarrollo Productivo en América Latina y el Caribe, 2025: ¿cómo salir de la trampa de baja capacidad para crecer?* (LC/PUB.2025/14-P).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2025f). *Panorama Social de América Latina y el Caribe, 2025* (LC/PUB.2025/23-P).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2025g). *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2025: movilización de recursos para el financiamiento del desarrollo* (LC/PUB.2025/12-P).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2025h, 15 de julio). *Mapa interactivo de iniciativas clúster y otras iniciativas de articulación productiva*. Plataforma de iniciativas clúster y otras iniciativas de articulación productiva. <https://www.cepal.org/es/proyectos/plataforma-iniciativas-cluster-otras-iniciativas-articulacion-productiva-territorial>
- Confederación Internacional de Sociedades de Autores y Compositores. (2024). *Global Collections Report 2024*. <https://www.cisac.org/services/reports-and-research/global-collections-report-2024>
- Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo. (2024). *Creative Economy Outlook 2024*. https://unctad.org/system/files/official-document/ditctsce2024d2_en.pdf
- Education First. (2025). *EF EPI Índice EF de nivel de inglés: una clasificación de 123 países y regiones en función de su nivel de inglés*. <https://www.ef.com/assetscdn/WBIWq6RdJvcD9bc8RMD/cefcom-epi-site/reports/2025/ef-epi-2025-latin-spanish.pdf>
- Esteves, L. A. y Arbache, J. (2023). *Resiliencia con eficiencia: cómo el powershoring puede contribuir a la descarbonización y el desarrollo económico de América Latina y el Caribe*. <https://scioteca.caf.com/handle/123456789/2393>

- Fernandes, A. M., et al. (2021). *Study on trade in services in Latin America and the Caribbean* [Manuscrito inédito]. Banco Mundial.
- Filippo, A., Guaipatin, C., Navarro, L. y Wyss, F. (2024). *Las políticas de desarrollo productivo frente a los nuevos imperativos de las cadenas globales de valor*. <https://doi.org/10.18235/0005148>
- Financial Times*. (2025, 30 de abril). India's Modi hails 'new energy' in push for Latin American minerals. <https://www.ft.com/content/0bf2494f-42fd-49d7-9f64-a54ea9b45fe7>
- Freeman, W. (2026, 6 de enero). How Maduro's capture could transform Latin America. *Foreign Affairs*.
- Frisancho, V., y Parrado, E. (2021). *International remittances to Latin America and the Caribbean amid the COVID-19 crisis: A push for digitalization?* IDB Working Paper Series (IDB-WP-1291). Banco Interamericano de Desarrollo.
- Iraheta, M., y Orozco, M. (2025). Study on remittances and migration in Central America. *Diálogo Interamericano*. [Manuscrito inédito].
- Jütten, M. (2025, February). *China's increasing presence in Latin America: Implications for the European Union* (EPRS Briefing No. PE 769.504). Servicio de Estudios del Parlamento Europeo. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2025/769504/EPRS_BRI\(2025\)769504_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2025/769504/EPRS_BRI(2025)769504_EN.pdf)
- Ketkar, S. L., y Ratha, D. (2010). Diaspora bonds: Tapping the diaspora during difficult times. *Journal of International Commerce, Economics and Policy*, 1(2), 251–263. <https://doi.org/10.1142/S1793993310000147>
- Lalanne, A. (2022). Size and position in value chains in Latin America with a regional perspective. *Revista de Economía y Estadística*, 60(1), 11–53.
- Lebdoui, A. (2022). *Learning from nature to reconcile economic upgrading with biodiversity conservation? Biomimicry as an innovation policy*. Centre for Climate Change Economics and Policy Working Paper 402/Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment Working Paper 375. Escuela de Economía y Ciencias Políticas de Londres.
- Lebdoui, A., Melguizo, A. y Muñoz, V. (2025). *Artificial Intelligence, Biodiversity & Energy: From a Resource-Intensive to a Symbiotic Tech in Latin America and the Caribbean*. Working Paper (090). Centro de Tecnología e Industrialización para el Desarrollo (TIDE). https://oxford-tide.org/wp-content/uploads/2025/01/tide-working-paper-90_-ai-biodiversity-and-energy5.pdf
- Luzardo, A. (2023, 22 de septiembre). *The Multiplier Effect of the Screen Industries in Latin America – Argentina, Brazil, Colombia and Mexico*. <https://blogs.iadb.org/cultura-arte-creatividad/es/the-multiplier-effect-of-the-screen-industries-in-latin-america-argentina-brazil-colombia-and-mexico/>
- Maldonado, R., y Harris, J. (2024). *Las remesas a América Latina y el Caribe en 2024 Disminuyendo el ritmo de crecimiento*. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://publications.iadb.org/es/las-remesas-america-latina-y-el-caribe-en-2024-disminuyendo-el-ritmo-de-crecimiento>
- Mora-García, C. y Pearson, A. A. (2025). *Enablers and Bottlenecks to Upgrading Along the Medical Device Global Value Chain in Costa Rica*. <https://doi.org/10.18235/0013458>.
- Mostert, H., y Field, T.-L. (2025, 21 July). Africa's minerals are being bartered for security: Why it's a bad idea. *The Conversation*. <https://theconversation.com/africas-minerals-are-being-bartered-for-security-why-its-a-bad-idea-260594>
- Multiples.vc. (2025, 25 June). The unicorns of Latin America [Insight]. Multiples.vc. <https://multiples.vc/insights/the-unicorns-of-latin-america>
- Newland, K., y Tanaka, H. (2010). *Mobilizing diaspora entrepreneurship for development*. Instituto de Política Migratoria. <https://www.migrationpolicy.org/sites/default/files/publications/diasporas-entrepreneurship.pdf>
- Naciones Unidas (2025). *World Urbanization Prospects 2025: Summary of Results* (UN DESA/POP/2025/TR/N0.12).

- Nurse, K. (2016). *The diasporic economy, trade and investment linkages in the Commonwealth* (International Trade Working Paper No. 2016/09). Secretaría del Commonwealth.
- Nurse, K. (2018). Migration, diasporas, remittances and the Sustainable Development Goals in least developed countries. *Journal of Globalization and Development*, 9(2), 1–13.
- Oficina de Asuntos de Desarme de las Naciones Unidas. (s.f.). *Zonas libres de armas nucleares*. <https://disarmament.unoda.org/en/our-work/weapons-mass-destruction/nuclear-weapons/nuclear-weapon-free-zones>
- Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos y Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. (2025). *OECD-FAO Agricultural Outlook 2025-2034*. OECD Publishing.
- Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe y Unión Europea. (2024). *Perspectivas económicas de América Latina 2024: Financiando el desarrollo sostenible*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/25aed2f5-es>.
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. (s.f.). *Manejo sostenible del agua en América Latina y el Caribe*. Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe. <https://www.fao.org/americas/priorities/soil-and-water-conservation-in-latin-america-and-the-caribbean/es>
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. (2026). *Reshaping Policies for Creativity: We share, we act, we build*. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000397330>
- Organización Latinoamericana y Caribeña de Energía. (2024). *Panorama Energético de América Latina y el Caribe, 2024*. <https://www.olade.org/publicaciones/panorama-energetico-de-america-latina-y-el-caribe-2024/>
- Organización Latinoamericana y Caribeña de Energía. (2025, julio). *Boletín informativo OLADE: julio 2025* [Newsletter]. <https://www.olade.org/wp-content/uploads/2025/08/BOLETIN-JULIO-2025.pdf>
- Organización Mundial de la Propiedad Intelectual. (2021). *The economic contribution of the copyright industries: An overview of the results from WIPO studies*. https://www.wipo.int/export/sites/www/copyright/en/docs/performance/overview_results_2021.pdf
- Oxford TIDE. (2025). *Artificial intelligence, biodiversity and energy: From a resource-intensive to a symbiotic tech in Latin America and the Caribbean* (TIDE Working Paper 90). https://oxford-tide.org/wp-content/uploads/2025/01/tide-working-paper-90_-ai-biodiversity-and-energy5.pdf
- Peña, I. (2021). *Tecnolatinas 2021: The LAC startup ecosystem comes of age*. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://publications.iadb.org/en/tecnolatinas-2021-lac-startup-ecosystem-comes-age>
- Peña, I. y Jenik, M. (2023). *Deep Tech: la nueva ola*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Pérez Akaki, P. (2025). *A Transdisciplinary View of an Agrifood Value Chain to Improve Agricultural Producer's Quality of Life Through Digital Transformation*. IOS Press.
- Ratha, D., Chandra, V., Kim, E. J., Plaza, S., y Mahmood, A. (2024). *Remittances slowed in 2023, expected to grow faster in 2024*. Banco Mundial. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/099714008132436612/pdf/IDU1a9cf73b51fcad1425a1a0dd1cc8f2f3331ce.pdf>
- Real Instituto Elcano. (2024). *El auge del ecosistema emprendedor tecnológico y las startups en América Latina: situación actual y desafíos*. <https://www.realinstitutoelcano.org/en/analyses/latin-americas-flourishing-tech-enterprise-ecosystem-and-startups-current-situation-and-challenges/>
- Redondo Méndez, A. C., Hernández Acosta, J. H. y Ospina Martínez, O. (2018). *Industrias culturales y economía creativa en Latinoamérica: desarrollo económico y social en la región*. Editorial Uniguistiniana.
- Reis, J. G., Rios, S., Fernandes, J. A. C. y da Motta Veiga, P. (2024). Reorganization of global value chains: Are there opportunities for Brazil? *Policy Paper* (25). <https://scioteca.caf.com/handle/123456789/2227>

- Ritchie, H. (2021). Forest area. *Our World in Data*. <https://ourworldindata.org/forest-area>
- Salazar-Xirinachs, J. M. (2022). El sector/clúster de dispositivos médicos de Costa Rica: estudio de caso. *Nota Técnica* (IDB-TN- 02627). Banco Interamericano de Desarrollo.
- Sanguinetti, P., Moncarz, P., Vaillant, M., Allub, L., Juncosa, F., Barril, D., y Lalanne, Á. (2021). *RED 2021: caminos para la integración: facilitación del comercio, infraestructura y cadenas globales de valor*. Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe. <https://scioteca.caf.com/handle/123456789/1823>
- Schneidman, W., Tadesse, A., y Lissanu, A. (2022, 27 May). *Diaspora bonds: An innovative source of financing?* Brookings Institution. <https://www.brookings.edu/articles/diaspora-bonds-an-innovative-source-of-financing/>
- Servicio Geológico de los Estados Unidos. (2025, marzo). *Mineral commodity summaries 2025* (Version 1.2). <https://doi.org/10.3133/mcs2025>
- Valora Analitik. (2024, 3 de octubre). *Claves para hacer las bolsas latinoamericanas más atractivas* [Blog post]. Grupo SURA. <https://www.gruposura.com/noticia/claves-para-hacer-las-bolsas-latinoamericanas-mas-atractivas/>
- Vidal, E. y González Pandiella, A. (2024). A review of Mexico's participation in global value chains. *OECD Economics Department Working Papers* (1802) <https://doi.org/10.1787/1ab1e52e-en>
- Villarroel, F. (2021). *Opciones para la convergencia entre la Alianza del Pacífico y el MERCOSUR en facilitación del comercio* (LC/TS.2021/162). Comisión Económica para América Latina y el Caribe y Fundación Konrad Adenauer.

Capítulo III

Movilización de activos estratégicos
para el desarrollo
y la proyección internacional

Resumen del capítulo

En este capítulo se traducen las conclusiones del diagnóstico de los capítulos anteriores en un marco orientado a la acción para aprovechar los activos con los que cuenta América Latina y el Caribe. Se reconoce que la dotación de activos y las capacidades no producen automáticamente resultados en materia de desarrollo, sino que deben movilizarse mediante estrategias deliberadas, políticas coordinadas y una gobernanza eficaz. Así, en el capítulo se ofrece un panorama general de las oportunidades que se presentan en cada categoría de activos y se analiza el tipo de políticas de desarrollo productivo y de otra índole que pueden permitir aprovechar dichas oportunidades tanto a cada país por separado como a la región en su conjunto.

El análisis se centra inicialmente en las políticas de desarrollo productivo como el canal más inmediato para que los activos puedan traducirse en crecimiento en ámbitos como los sistemas alimentarios, la biodiversidad, los minerales críticos y la energía, que han adquirido importancia estratégica en el contexto mundial actual. En lugar de considerar estas dotaciones como ventajas comparativas estáticas, en el capítulo se hace hincapié en estrategias de desarrollo productivo orientadas a aumentar la productividad, diversificar la producción y los mercados, fortalecer la agregación de valor y mejorar la integración en las cadenas globales de valor, reconociendo al mismo tiempo la heterogeneidad de los puntos de partida y de la exposición al riesgo de los países.

A partir de esta base sectorial, en el capítulo se analiza el papel de las capacidades tecnológicas. La premisa básica es que la transformación digital, la inteligencia artificial (IA) y la automatización están redefiniendo tanto la competitividad como las relaciones de poder, y que la adopción pasiva de la tecnología plantea el riesgo de agravar la dependencia. Por lo tanto, se plantea la creación de capacidad tecnológica como un objetivo estratégico, al vincular la transformación digital con el incremento

de la productividad, la adaptación del mercado laboral y la inclusión social, al tiempo que se destaca la importancia de cerrar las brechas digitales para evitar una trayectoria de desarrollo fragmentada y a dos velocidades.

A continuación, el talento humano se presenta como una condición indispensable para la aplicación eficaz de estrategias productivas y tecnológicas, así como para una mayor movilidad social. Se sostiene que una mayor participación de las mujeres, una mejor transición de la educación al empleo para los jóvenes y una mejor integración de las capacidades de la diáspora amplían la base de competencias disponibles, fomentan la innovación y reducen las limitaciones de ejecución, reforzando así la viabilidad de la agenda de transformación más amplia.

Posteriormente, la transición ecológica se presenta como una fuente de resiliencia estratégica. Si bien el cambio climático y la degradación ambiental constituyen limitaciones que frenan el desarrollo, sobre todo en las subregiones vulnerables, en el capítulo se muestra la manera en que estas limitaciones pueden aprovecharse mediante la adopción de estándares de sostenibilidad, el acceso al financiamiento para el clima y la creciente demanda de soluciones con bajas emisiones de carbono. Por lo tanto, la acción ambiental se considera un componente integral de las estrategias de producción y tecnológicas, que influye en la competitividad, el acceso a los mercados externos y la colaboración con socios internacionales.

Por último, la integración y la cooperación regionales se presentan como un mecanismo transversal que puede ampliar el alcance de las estrategias nacionales y traducirlas en influencia. En una economía mundial fragmentada, la acción regional coordinada puede servir como instrumento de política para reducir las vulnerabilidades, incrementar el poder de negociación y convertir los activos en una ventaja colectiva.

Introducción

En el capítulo I se puso de manifiesto que América Latina y el Caribe se enfrenta a un contexto mundial caracterizado por una serie de rupturas geopolíticas, geoeconómicas y de otro tipo. En el capítulo II se analizaron las brechas estructurales internas de larga data que los países latinoamericanos y caribeños deben abordar para lograr una trayectoria de crecimiento más productiva, inclusiva y sostenible. Asimismo, se señalaron varios factores que podrían limitar la capacidad de los países de la región para cerrar dichas brechas estructurales y responder a las nuevas realidades mundiales. En el capítulo II también se presentó una visión de futuro para la próxima etapa del desarrollo económico de los países, al poner de manifiesto que cuentan con una serie de activos y capacidades que, aunque distribuidos y desarrollados de forma desigual, constituyen una base sólida para obtener beneficios en materia de desarrollo en el nuevo panorama mundial.

El presente capítulo se centra en ofrecer orientaciones estratégicas y recomendaciones de política viables para que este potencial pueda traducirse en acciones concretas. Para ello se determinan los ámbitos en que la coordinación institucional puede dar resultados y la manera en que las capacidades existentes se pueden movilizar para fortalecer la posición de la región en materia de producción, tecnología, diplomacia y desarrollo a nivel mundial, al tiempo que se destaca el papel de la integración y la cooperación regionales como medios para avanzar de manera más eficaz en muchas de las recomendaciones temáticas propuestas.

Un mensaje clave es que los activos de la región no se traducirán en avances en materia de desarrollo de forma espontánea ni por defecto. Para aprovechar las oportunidades que ofrecen, se necesitan mecanismos que permitan conciliar los intereses nacionales en el marco de visiones ampliamente compartidas, así como fortalecer las capacidades institucionales para la acción colectiva a nivel nacional y regional. En el nuevo contexto de un mundo multipolar, también es necesario analizar detenidamente y comprender en

profundidad los cambios geopolíticos y geoeconómicos que se producen en la economía mundial, incluidas las rupturas señaladas en el capítulo I, para que se puedan establecer relaciones equilibradas con los grandes polos de crecimiento económico y los centros de poder político.

A. Aprovechamiento de la dotación de recursos estratégicos para impulsar el crecimiento y el desarrollo

La dotación de recursos y las capacidades productivas se han definido como una categoría de activos estratégicos que la región puede utilizar para impulsar el crecimiento económico, la transformación productiva y la mejora del nivel de vida. Establecer agendas de transformación productiva específicas para los sectores que pueden dinamizar el crecimiento y el empleo constituiría una estrategia eficaz. Esto es lo que la experiencia internacional demuestra que han hecho los países que han tenido éxito, y es también lo que los países desarrollados están haciendo en la actualidad para posicionarse en la competencia por el liderazgo industrial y tecnológico.

El hecho de que todas las grandes potencias estén aplicando políticas industriales y tecnológicas proactivas supone un cambio significativo en el clima intelectual desde el apogeo del Consenso de Washington, cuando se aconsejaba a los países en desarrollo que no adoptaran ese tipo de políticas. En la actualidad, las políticas de desarrollo productivo, que incluyen programas de colaboración en sectores específicos, constituyen una parte esencial de las nuevas estrategias de crecimiento y desarrollo.

En esta sección se analizan cuatro ejemplos de sectores en los que la región cuenta con ventajas competitivas y cuyo crecimiento y competitividad pueden impulsarse aún más mediante la aplicación de estrategias adecuadas y el fomento de la colaboración entre actores clave. Estos sectores son la alimentación y la seguridad alimentaria, la biodiversidad, los minerales críticos y la energía. Si bien hay muchos otros sectores que también ofrecen importantes oportunidades para aplicar estrategias de dinamización del crecimiento y desarrollo productivo, estos cuatro se presentan para ofrecer ejemplos del tipo de estrategias y enfoques que deberían aplicarse en otros ámbitos con un potencial significativo de beneficios en materia de desarrollo en países específicos, complementados con la colaboración entre varios países o a escala regional y la creación de bienes públicos regionales.

Alimentación y seguridad alimentaria

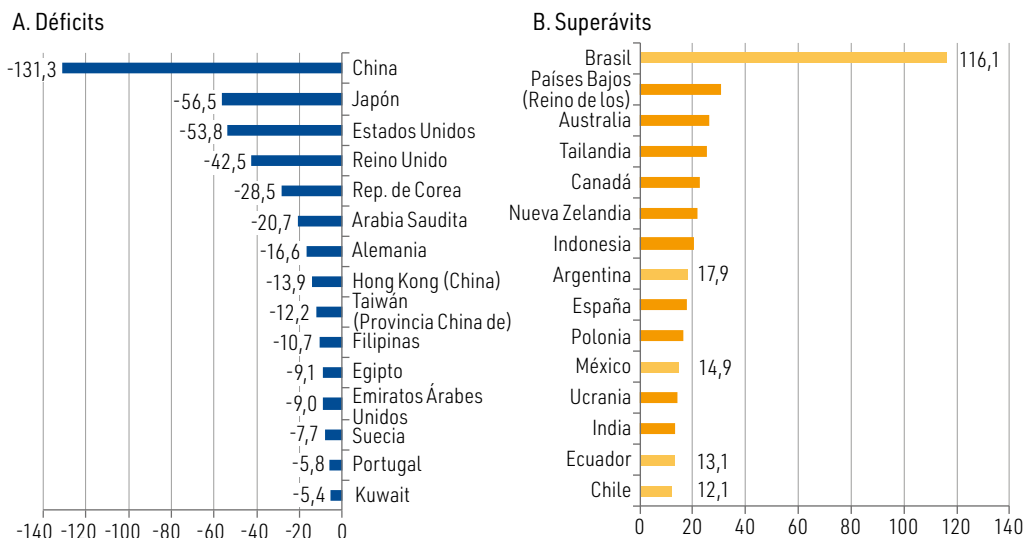
Como se señaló en el capítulo II, el agravamiento de los efectos del cambio climático, la mayor frecuencia de los fenómenos extremos y las recientes perturbaciones geopolíticas —entre ellas, las tensiones comerciales y los conflictos armados— han intensificado la presión sobre los sistemas agroalimentarios a escala mundial. América Latina y el Caribe ocupa una posición privilegiada en este sentido, ya que es la principal región exportadora neta de alimentos del mundo, una posición que se ha convertido en un activo estratégico para la seguridad alimentaria internacional. Al mismo tiempo, la región cuenta con una extraordinaria abundancia de recursos biológicos y biodiversidad, que constituye un activo estratégico no solo para la producción alimentaria, sino también para la bioeconomía, lo que amplía las oportunidades de diversificación y agregación de valor¹.

Sin embargo, existe una gran variabilidad entre los países en cuanto a la forma en que pueden aprovechar este activo, que depende de diferencias en la escala de producción, las capacidades tecnológicas y la exposición a los riesgos climáticos. Por consiguiente, se necesitan estrategias diferenciadas en función de la situación concreta en cada caso.

Cabe distinguir tres grupos de países en función de su contribución a la seguridad alimentaria mundial. Gracias al volumen de exportaciones netas de alimentos, el primer grupo de países constituye el núcleo de la contribución de la región a la seguridad alimentaria mundial. En la región, el Brasil presenta, por lejos, el mayor superávit comercial de alimentos (aproximadamente 116.000 millones de dólares en 2023), seguido a considerable distancia por la Argentina (18.000 millones de dólares), México (15.000 millones de dólares), el Ecuador (13.000 millones de dólares) y Chile (12.000 millones de dólares). Todos ellos se encuentran entre los 15 países con mayores superávits comerciales de alimentos del mundo (véase el gráfico III.1)².

¹ Se entiende por bioeconomía el conjunto de actividades productivas y económicas que utilizan recursos biológicos (biomasa, biodiversidad y procesos biológicos) y conocimientos biotecnológicos para generar bienes y servicios sostenibles. Abarca sectores como la agricultura y la silvicultura, la pesca y la acuicultura, la producción de bioenergía, biomateriales y bioproductos, industrias emergentes en los ámbitos de la biocosmética, los productos biofarmacéuticos, la biomedicina, las plataformas de biomonitorización y biorremediación, y aplicaciones urbanas como las biociudades.

² Los tipos de alimentos que estos países exportan son distintos: por ejemplo, los alimentos sin procesar representan el 70% del total en el Brasil, frente al 35% en México, mientras que el resto presenta algún grado de procesamiento.

Gráfico III.1**Los 30 países y territorios con los mayores déficits y superávits comerciales de alimentos a nivel mundial, 2023***(En miles de millones de dólares)*

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo. (2025, 20 de marzo). *Trade by food processing, detailed by food category (analytical)*. <https://unctadstat.unctad.org/datacentre/dataviewer/US.TradeFoodProcByCat>.

El segundo grupo de países incluye al Paraguay, el Uruguay y algunas economías centroamericanas (por ejemplo, Guatemala, Honduras y Nicaragua), cuya menor escala de producción limita su impacto en la seguridad alimentaria mundial, pero cuyo sector alimentario representa una proporción significativa de sus exportaciones totales (véase la sección B del capítulo II) y constituye un importante motor del empleo rural, el desarrollo territorial y la economía en general.

El tercer grupo está formado por los países del Caribe, que siguen dependiendo estructuralmente de las importaciones de alimentos. A excepción de Belice, Guyana y Suriname, se trata, en general, de pequeñas economías insulares cuya escasa disponibilidad de tierras y elevada exposición a los fenómenos climáticos imponen limitaciones estructurales a la producción primaria de alimentos y afectan la seguridad alimentaria nacional. El costo de acceder a una alimentación sana en esta subregión es un 30% superior a la media

mundial, lo que limita el acceso a una nutrición adecuada por parte de amplios sectores de la población. Por consiguiente, la prevalencia del hambre en el Caribe (17,2%) triplica con creces la registrada en América del Sur (5,2%) y en Centroamérica y México (5,8%).

Para aprovechar al máximo este activo estratégico, es decir, la posición de América Latina y el Caribe como principal región exportadora neta de alimentos del mundo, se necesitan políticas de desarrollo productivo en este sector que puedan asegurar que el papel de la región como proveedor de seguridad alimentaria se traduzca también en innovación, transformación productiva y una mayor integración en las cadenas globales de valor. Desde la perspectiva de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), las políticas de desarrollo productivo son iniciativas orientadas a la modernización, la diversificación y a un cambio estructural positivo en la economía como medio para impulsar la productividad. Estas políticas se conciben principalmente como iniciativas colaborativas de múltiples niveles, en las que participan y se coordinan actores del sector público, el sector privado, el ámbito académico y la sociedad civil, y se aplican tanto a nivel nacional como subnacional. Por lo tanto, la gobernanza para el desarrollo productivo se convierte en un elemento central.

En este contexto, la necesidad de que los países y sus territorios elaboren programas de desarrollo productivo específicos para el sector agroalimentario se plantea como eje estratégico transversal. Estos programas deberían abarcar múltiples ámbitos, incluidos los siguientes: ciencia, tecnología e innovación; extensionismo tecnológico; iniciativa empresarial; transformación digital; detección y cierre de brechas en las competencias del capital humano; financiamiento y papel de la banca de desarrollo; inversión, en particular la inversión extranjera directa (IED); provisión de infraestructura específica para cada sector y otros tipos de bienes públicos específicos; programas regulatorios y de calidad específicos para cada sector, y estrategias de internacionalización, entre otros.

Una forma eficaz de organizar iniciativas de desarrollo productivo que combinen la priorización sectorial, un enfoque territorial y una gobernanza con múltiples partes interesadas es a través de iniciativas de clústeres. Se trata de tecnologías institucionales que sirven para coordinar a múltiples actores en torno a agendas estratégicas para el desarrollo productivo. La CEPAL cuenta con la Plataforma de Iniciativas Clúster y Otras Iniciativas de Articulación Productiva Territorial en América Latina y el Caribe, en la que se han registrado más de 400 iniciativas de este tipo en la región, de las cuales unas 160 corresponden al sector agrícola y alimentario.

Varias de las recomendaciones que se presentan con respecto a los ejes que se enumeran a continuación se basan en esta perspectiva, que concibe la productividad como un pilar del desarrollo económico, la inclusión social y la sostenibilidad ambiental³.

En esta sección se enumeran cinco ejes estratégicos, se definen los principales retos en cada uno de ellos y se proponen recomendaciones de política concretas para que los países de los tres grupos descritos aprovechen al máximo el valor del activo agroalimentario como recurso estratégico para el desarrollo en el nuevo contexto de la economía mundial.

Eje 1: Ampliación y fortalecimiento de las políticas de desarrollo productivo en el sector agroalimentario

Diagnóstico:

En un contexto de exigencias cada vez mayores en materia de sostenibilidad y competencia internacional, el crecimiento sostenido de la producción agroalimentaria en América Latina y el Caribe no puede basarse en la expansión de la frontera agrícola, sino que debe impulsarse mediante mejoras sustanciales de la productividad.

La productividad agrícola de América Latina y el Caribe presenta una tendencia preocupante: tras los importantes avances registrados en décadas anteriores, el crecimiento de la productividad total de los factores disminuyó notablemente entre 2010 y 2021, a niveles incluso inferiores a los observados durante la “década perdida” de 1980. A este estancamiento se sumó una creciente dependencia de los insumos químicos, como los fertilizantes y los productos agroquímicos.

Estas dinámicas se ven agravadas por profundas brechas estructurales. En la región hay más de 16 millones de pequeñas explotaciones agrícolas que se caracterizan por un bajo nivel tecnológico y un acceso limitado a la tierra, el agua y el financiamiento, y que conviven con unidades de producción altamente tecnificadas. Esta heterogeneidad se traduce en desigualdades en materia de conectividad, capital humano (con una población agrícola familiar que envejece, caracterizada por bajos niveles de escolarización) y acceso al financiamiento, ya que solo alrededor del 15% de los productores tiene acceso al crédito formal y las tasas de interés anuales superan el 30% en algunos países⁴.

³ Véase un análisis más detallado de la nueva visión de la CEPAL sobre las políticas de desarrollo productivo en CEPAL (2024a, 2025a).

⁴ En 2023, el 57% de la población rural de América Latina y el Caribe seguía sin tener conexión a Internet, en comparación con el 22% en el caso de la población urbana.

Estas limitaciones estructurales, sumadas a la falta de políticas adecuadas y de mecanismos de gobernanza eficaces, perpetúan un modelo de producción agroalimentaria restrictivo, de baja productividad y escaso nivel de sofisticación que excluye a la mayoría de los productores de los beneficios de los mercados dinámicos. Para superar estas barreras se necesitan políticas de desarrollo productivo integrales que puedan combinar la innovación tecnológica, el desarrollo del capital humano, la inversión en infraestructura, el financiamiento y la gobernanza multinivel, con el fin de impulsar una transformación productiva sostenible e inclusiva.

Recomendaciones:

- *Promover la transición tecnológica mediante el desarrollo del ecosistema de la tecnología agrícola y los servicios de extensión*

Impulsada por el avance de las nuevas tecnologías, la transformación tecnológica de la agricultura se ha convertido en un pilar estratégico de las iniciativas para aumentar la productividad, reducir los costos, optimizar el uso del agua y los insumos, y avanzar hacia sistemas agroalimentarios más resilientes y sostenibles.

Las tecnologías ya disponibles ofrecen un gran potencial para la región. Herramientas como la teledetección, los drones, las imágenes por satélite, la agricultura de precisión, los sistemas de riego inteligentes, los agentes de control biológico, la IA, la biotecnología y las semillas mejoradas permiten aumentar el rendimiento y, al mismo tiempo, reducir la presión sobre los recursos naturales. A nivel mundial, la IA está transformando la toma de decisiones en materia de producción mediante el análisis de datos climáticos y de sensores, mientras que la edición génica mediante el uso de tecnología de repeticiones palindrómicas cortas agrupadas y regularmente interespaciadas (CRISPR) abre nuevas posibilidades para desarrollar cultivos resistentes a las sequías, el calor y la salinidad, lo que reduce la vulnerabilidad climática y las pérdidas poscosecha. Aunque América Latina y el Caribe está avanzando en la creación de marcos regulatorios que facilitan la adopción segura de estas tecnologías, persisten importantes brechas en materia de infraestructura digital, financiamiento y capacidades técnicas, sobre todo en la agricultura familiar y las pequeñas y medianas empresas (pymes) agroalimentarias.

Para cerrar estas brechas, se propone reforzar el ecosistema de la tecnología agrícola, entendido como el conjunto de empresas, instituciones científicas, empresas emergentes y servicios tecnológicos que desarrollan e incorporan innovaciones en el sector agrícola. Este ecosistema debería estar estrechamente vinculado a las necesidades reales de los productores y a los objetivos de sostenibilidad.

Existen ejemplos internacionales que muestran cuán eficaces pueden ser las políticas para promover la innovación en el sector de la tecnología agrícola. En los Estados Unidos, programas como Small Business Innovation Research (SBIR) financian tecnologías agroalimentarias desde sus primeras etapas, mientras que, en Israel, el sólido apoyo público en forma de capital semilla, incubadoras tecnológicas y alianzas público-privadas ha consolidado un ecosistema competitivo a nivel mundial (Ministerio de Economía de la Argentina, 2025). En la región, países como Colombia y el Brasil ya están avanzando en esta dirección. En Colombia, la Política Nacional de Reindustrialización incluye la agroindustria y la soberanía alimentaria entre sus prioridades estratégicas (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2023). En el Brasil, el plan Nueva Industria Brasil, por ejemplo, define las cadenas de valor agroindustriales sostenibles y digitales como una de sus misiones prioritarias, que incluye la agricultura de precisión, la maquinaria agrícola y los biofertilizantes (CEPAL, 2025a). El Brasil encabeza el ecosistema regional de tecnología agrícola —contaba con más de 1.900 empresas emergentes en 2024—, con el respaldo de instituciones como la Empresa Brasileña de Investigación Agropecuaria (EMBRAPA), que actúa como intermediario clave entre la investigación científica y su adopción por parte de los productores (Ministerio de Economía de la Argentina, 2025).

Para fomentar una mayor adopción de estas tecnologías, se necesitan mecanismos eficaces de difusión y adopción efectiva. Se recomienda realizar programas de formación y asistencia técnica, complementados con sistemas mixtos de extensión rural que integren servicios de asesoramiento presencial con herramientas digitales (plataformas en línea, redes sociales y formación a distancia) para ampliar la cobertura y reducir los costos. Estos sistemas deberían integrarse con los programas de desarrollo productivo y los centros de demostración tecnológica de las zonas rurales, lo que permitiría mostrar resultados concretos y fomentar la confianza en la innovación. Sin esa integración, se corre el riesgo de que las iniciativas de innovación se concentren en los segmentos más avanzados tecnológicamente, lo que agravaría las desigualdades y limitaría la transformación estructural que la región necesita.

El financiamiento es otro componente fundamental. Lo que aquí se propone es crear líneas de crédito y fondos de innovación específicos que reduzcan las barreras de acceso para los pequeños y medianos productores, vinculando el financiamiento a la adopción efectiva de tecnologías con efectos cuantificables en la productividad y la sostenibilidad. Estos fondos deberían estar gestionados por organizaciones multilaterales en colaboración con los gobiernos y el sector privado, y combinar capital semilla para empresas emergentes del sector de la tecnología agrícola, préstamos en condiciones favorables para los productores y subvenciones competitivas para la investigación biotecnológica. Además, se recomienda

establecer mecanismos de gobernanza regional y mejorar el acceso al financiamiento mundial para el clima, asegurando que las tecnologías disruptivas se conviertan en un factor de competitividad en lugar de en una barrera para la región.

Por último, la transformación digital de la agricultura no solo aumenta la productividad y la sostenibilidad, sino que también abre nuevas oportunidades para la internacionalización de los servicios basados en el conocimiento. Las empresas que exportan soluciones de monitoreo satelital y gestión del agua, por ejemplo, han demostrado que los conocimientos técnicos en el sector agroalimentario pueden convertirse en un activo estratégico para la región (CEPAL, 2024b; Herreros y Durán, 2024). Para aprovechar plenamente este potencial, es necesario elaborar políticas de desarrollo productivo que integren la innovación tecnológica con el capital humano, el financiamiento y la infraestructura, en el marco de mecanismos de gobernanza multinivel en los que participen múltiples partes interesadas, y aseguren la coherencia y la continuidad a lo largo del tiempo.

- *Promover los clústeres agroalimentarios, el desarrollo de proveedores y los servicios basados en el conocimiento*

El alto grado de fragmentación territorial de la región, en la que los pequeños productores tienen dificultades para acceder a las tecnologías, podría mitigarse mediante iniciativas de clústeres y estrategias de aglomeración productiva, que contribuyen a reducir los costos de transacción y facilitan la difusión de innovaciones. En la región, el sector de la agricultura, la ganadería, la caza, la silvicultura y la pesca cuenta con el mayor número de iniciativas de clústeres, con 155 iniciativas que representan el 38% del total, según la Plataforma de Iniciativas Clúster y Otras Iniciativas de Articulación Productiva Territorial en América Latina y el Caribe de la CEPAL⁵.

En esta base de datos es posible encontrar una serie de experiencias exitosas, como los clústeres frutícolas del Brasil, los polos agroindustriales de México y el Hub Bio de Santa Fe (Argentina) (D'Angelo et al., 2025). Estos clústeres funcionan como plataformas para la difusión de las tecnologías digitales y las biotecnologías, la prestación de servicios compartidos (logística, certificación y trazabilidad) y la generación de valor agregado en origen.

Las experiencias del Brasil, México y la Argentina muestran que la coordinación entre el sector público y el privado, combinada con incentivos fiscales y un financiamiento estable, puede dinamizar las cadenas productivas y facilitar la adopción de tecnología. Se plantea que estas iniciativas deberían complementarse con fondos de innovación

⁵ Véase el “Mapa interactivo de iniciativas clúster y otras iniciativas de articulación productiva” (<https://geo.cepal.org/dp-clusters/index.html?lang=es>).

regionales, mecanismos de contratación pública y acuerdos de cooperación que aseguren la escalabilidad y la sostenibilidad. Además, es fundamental incorporar indicadores de impacto (por ejemplo, el número de productores integrados, la reducción de los costos logísticos o el aumento del valor agregado) para orientar la expansión hacia territorios con mayor vulnerabilidad productiva.

- *Promover una gobernanza multiactor, multinivel y experimentalista para coordinar las políticas de desarrollo productivo*

La aplicación efectiva de políticas de desarrollo productivo para el sector agroalimentario requiere una gobernanza renovada que pueda superar la fragmentación institucional y la falta de coordinación entre los distintos actores y niveles de gobierno, lo que se ha definido como uno de los principales obstáculos para la transformación productiva en la región. En la actualidad, la escasa coordinación intersectorial y la falta de mecanismos inclusivos limitan la capacidad de los países para diseñar y aplicar políticas integrales, lo que perpetúa los enfoques aislados y a corto plazo. Para revertir esta situación, se necesita una forma de gobernanza que vincule las iniciativas de los sectores público, privado, académico y comunitario en torno a agendas estratégicas comunes, con reglas claras, incentivos adecuados y espacios de diálogo que favorezcan la búsqueda de consensos y soluciones coherentes con las realidades territoriales.

Se propone la creación de consejos o mesas redondas de políticas de desarrollo productivo del sector agroalimentario en cada país, dotados de presupuestos específicos y con mandatos explícitos para coordinar instrumentos en materia de ciencia, tecnología e innovación, capital humano, financiamiento e infraestructura. Las operaciones de estos organismos deberían seguir un enfoque de gobernanza experimentalista, dando prioridad a los procesos iterativos y colaborativos (diseño, puesta a prueba, evaluación y ajuste) con objetivos comunes, mecanismos de revisión por pares y aprendizaje colectivo. Este enfoque permite adaptar las políticas a entornos en constante cambio, como los derivados del cambio climático, la transformación digital, la evolución de los mercados y la dinámica geopolítica, y desarrollar soluciones sostenibles y arraigadas en el territorio.

Además de la coordinación entre múltiples partes interesadas, también es fundamental avanzar hacia una gobernanza multinivel que genere sinergias entre las políticas nacionales y las agendas subnacionales, evitando duplicaciones e incoherencias. Con este fin, se recomienda la institucionalización de espacios como mesas redondas técnicas, plataformas cogestionadas y consorcios tecnológicos que faciliten la coordinación entre ministerios, gobiernos locales, empresas, cooperativas y centros de investigación.

Algunos modelos, como las alianzas público-privadas, las comisiones específicas para cada producto básico y las comunidades de práctica virtuales, todos ellos ya implementados en la región, ofrecen valiosos ejemplos para las iniciativas que apuntan a ampliar la gobernanza de manera que abarque mecanismos más inclusivos y resilientes.

Eje 2: Diplomacia alimentaria y alianzas estratégicas

Diagnóstico:

Los principales importadores de alimentos están diversificando sus fuentes de suministro para reducir su vulnerabilidad ante los cuellos de botella derivados de tensiones comerciales, sanciones y conflictos geopolíticos. Esta reconfiguración de la demanda mundial constituye un momento oportuno para que los países pertenecientes al primer y al segundo grupo de exportadores regionales de alimentos consoliden una posición como proveedores fiables, capaces de garantizar un suministro predecible y de responder a las necesidades de abastecimiento de los principales importadores.

Recomendaciones:

- *Establecer acuerdos de suministro a largo plazo que incluyan inversión y transferencia de tecnología*

Dichos acuerdos, especialmente con Asia y Oriente Medio, podrían incluir paquetes que combinen volúmenes de suministro específicos con inversiones en logística e infraestructuras portuarias y de transporte, así como en tecnologías de modernización productiva.

- *Incluir expresamente las mejoras logísticas en la agenda de la diplomacia alimentaria*

Para que los acuerdos de suministro cumplan su objetivo estratégico, es necesario reducir los costos sistémicos que actualmente limitan la competitividad regional. Esto significa desarrollar corredores logísticos alimentarios (puertos secos, accesos ferroviarios o fluviales, o centros de recogida), ampliar la infraestructura de almacenamiento en frío en las zonas de producción y digitalizar la logística para optimizar las rutas y monitorear las condiciones de transporte. Estas inversiones mejorarán la fiabilidad del suministro y el atractivo de la región como socio estratégico.

Un buen ejemplo en la región es la cooperación entre el Brasil y China, que combina el comercio agroalimentario con inversiones en infraestructura (Inan, 2025; Aranha, 2023). En julio de 2025, ambos países firmaron un memorando de entendimiento en el que acordaron iniciar los estudios de viabilidad de un corredor ferroviario bioceánico que conecte el puerto de Ilhéus (estado de Bahia, Brasil) con el puerto de Chancay (Perú). Esta infraestructura

acortaría la ruta de exportación a China en hasta 10.000 km, evitando el paso por el canal de Panamá y reforzando la integración logística entre Asia y América del Sur. El puerto de Chancay, construido con financiamiento chino y en funcionamiento desde 2024, es el punto de conexión clave en el Pacífico para este futuro corredor (Máximo, 2025).

Eje 3: Condicionalidades ecológicas como frontera competitiva

Diagnóstico:

Las exportaciones agroalimentarias de la región están cada vez más sujetas a requisitos de sostenibilidad ambiental, especialmente en el mercado europeo. Los instrumentos como el Reglamento de la Unión Europea sobre la Deforestación (No. 2023/1115)⁶ y el Mecanismo de Ajuste en Frontera por Carbono reflejan una tendencia más amplia: la creciente interrelación entre el comercio, el cambio climático y la salud pública. Estas reglas, que se presentan como políticas ambientales, tienen repercusiones directas en los cultivos tropicales y en los pequeños productores, que son los que tienen más dificultades para adaptarse. En este contexto, la adopción temprana de sistemas de certificación ambiental y de una trazabilidad verificable, incluidas las mediciones de la huella de carbono y de agua, así como los estándares contra la deforestación, no solo es una obligación regulatoria, sino también un factor clave para la competitividad, ya que permite a los productores acceder a primas ecológicas, financiamiento climático y mercados de alto valor (Herreros et al., 2024). El principal reto consiste en anticiparse a los cambios regulatorios internacionales y adaptarse a ellos mediante políticas nacionales y la cooperación internacional, con el fin de asegurar el cumplimiento efectivo de estas normas.

Para los países del primer grupo, cuya producción tiene un impacto directo en la seguridad alimentaria mundial, esto también significa aumentar su participación e influencia en la definición de las normas internacionales, de modo que reflejen las realidades productivas de la región en lugar de convertirse en barreras comerciales encubiertas. La estrategia más eficaz para América Latina y el Caribe es la adaptación proactiva, complementada con el diálogo bilateral y el fortalecimiento de las posiciones comunes en los foros multilaterales.

⁶ Reglamento de la Unión Europea (No. 2023/1115) que prohíbe la importación y la venta de productos relacionados con la deforestación en el mercado europeo (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02023R1115-20251226>).

Recomendaciones:

- *Establecer sistemas nacionales de certificación y trazabilidad para las exportaciones agroalimentarias como vía para lograr una ventaja competitiva*

Los países deberían desarrollar y aplicar sistemas nacionales de trazabilidad y certificación para las materias primas, desde el campo hasta el punto de embarque, incluida, por ejemplo, la documentación de geolocalización exigida por el Reglamento de la Unión Europea sobre la Deforestación para demostrar que las exportaciones no contribuyen a la deforestación. La adopción temprana de estas medidas reducirá el riesgo de exclusión de mercados clave y situará a la región en una posición ventajosa frente a los competidores que se enfrentan a mayores restricciones en materia de cumplimiento.

El Uruguay proporciona un ejemplo concreto de ello en la región, ya que cuenta con uno de los sistemas de trazabilidad “de la granja a la mesa” más completos y avanzados del mundo. Es uno de los pocos países que cuentan con un sistema de trazabilidad individual electrónica obligatoria para todo el ganado vivo, complementado con otro sistema de trazabilidad de la carne dentro de las plantas de procesamiento, que es único en el mundo (Instituto Nacional de Carnes del Uruguay, s.f.).

Los principales productores de la región también están avanzando en esta dirección. Recientemente, el Gobierno del Brasil ha puesto en marcha un plan de trazabilidad ganadera que exige que todo el ganado del país cuente con identificadores individuales obligatorios para 2032 (Pooler, 2025).

- *Fomentar la coordinación regional para fortalecer la defensa de los intereses y la adaptación regulatoria*

Es fundamental coordinar una postura común en el seno de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y otros foros para abordar la relación entre la agricultura y la sostenibilidad, a fin de evitar que las normas ambientales se conviertan en barreras comerciales. Esto incluye la creación de foros técnicos conjuntos para interpretar y anticiparse a las normas, impulsar la armonización regulatoria en la región y crear mecanismos de cooperación con la Unión Europea sobre transferencia de tecnología y difusión de buenas prácticas, como se prevé en el Reglamento de la Unión Europea sobre la Deforestación. Este proceso debería verse facilitado por la amplia red de acuerdos de colaboración entre la Unión Europea y diversos países y bloques de la región, así como por la fuerte presencia de empresas europeas en varias de las cadenas de valor contempladas en el reglamento (Herreros et al., 2024).

Eje 4: Fabricación regional de insumos esenciales, como los fertilizantes

Diagnóstico:

La fuerte dependencia de los insumos importados, especialmente de los fertilizantes, supone una vulnerabilidad estructural para el sector agroalimentario de América Latina y el Caribe: el 78% de los fertilizantes que se utilizan en la región proceden del extranjero, y solo el Brasil representa el 67% de las importaciones regionales. A excepción de Chile, Trinidad y Tabago y Venezuela (República Bolivariana de), todos los países presentan déficits estructurales en el comercio de fertilizantes (CEPAL, 2024b). Esta marcada dependencia de proveedores externos a la región los expone a fluctuaciones bruscas de los precios, interrupciones del suministro y limitaciones geopolíticas, lo que supone, por tanto, un riesgo grave para la estabilidad productiva del sector agroalimentario.

Recomendación:

- *Promover la producción local y el uso de bioinsumos y fertilizantes orgánicos*

Esto supone crear incentivos para el establecimiento de plantas locales, fomentar alianzas entre centros de investigación y empresas y establecer marcos regulatorios para facilitar la comercialización. El aumento del uso de bioinsumos no solo reduce los costos y la vulnerabilidad ante las crisis externas, sino que también contribuye a la sostenibilidad ambiental y a la diversificación productiva. La transición hacia un mayor uso de bioinsumos debe acompañarse con medidas para asegurar que la productividad no se vea comprometida a medida que los sistemas avanzan hacia una mayor sostenibilidad.

Un buen ejemplo es el Programa de Bioinsumos Agropecuarios Argentinos (PROBIAAR)⁷, que ofrece financiamiento no reembolsable a pymes y cooperativas para desarrollar bioinsumos y sustituir gradualmente los fertilizantes químicos importados por alternativas más económicas y con menor impacto ambiental (Junta Interamericana de Agricultura, 2024).

Además, el desarrollo y la adopción de tecnologías de fijación biológica del nitrógeno ofrecen un gran potencial para reducir el uso de fertilizantes sintéticos⁸. Países como la Argentina, el Brasil y el Uruguay han acumulado más de ocho décadas de investigación en este ámbito y ya están comercializando productos competitivos (CEPAL et al., 2024).

⁷ <https://www.magyp.gob.ar/probiaar/>

⁸ La fijación biológica del nitrógeno es una práctica agrícola sostenible en la que se utilizan recursos biológicos (generalmente microorganismos) para convertir el nitrógeno atmosférico en formas de nitrógeno que las plantas pueden asimilar, lo que contribuye directamente a la nutrición de los cultivos.

Eje 5: Producción local, comercio intrarregional, conectividad y logística en los países del Caribe

Diagnóstico:

Los países del Caribe se enfrentan a una combinación particularmente restrictiva de factores estructurales que limitan su seguridad alimentaria: disponibilidad limitada de tierras cultivables, elevada dependencia de las importaciones, altos costos logísticos, escasa conectividad intrarregional y gran vulnerabilidad ante las crisis climáticas y externas. Al mismo tiempo, la falta de acuerdos comerciales eficaces, la persistencia de barreras no arancelarias y el carácter inadecuado de la infraestructura logística subregional limitan el comercio intrarregional de alimentos, precisamente en la subregión que más podría beneficiarse de él (CEPAL, 2024b).

Las limitaciones a las que se enfrentan los países del Caribe reducen las posibilidades de una expansión a gran escala de la producción nacional en la subregión, pero existe margen para aplicar estrategias selectivas centradas en productos viables y en la reducción de las importaciones esenciales.

Recomendaciones:

- *Adaptar los instrumentos de apoyo a la producción local a las condiciones estructurales del Caribe*

Se recomienda que los países pongan en funcionamiento programas de contratación pública que den prioridad a los productos de la agricultura familiar, la pesca artesanal y las cooperativas, especialmente a través de iniciativas como los programas de alimentación escolar, para crear así mercados estables y fomentar el desarrollo local. En el contexto del Caribe, estos instrumentos pueden desempeñar un papel fundamental a la hora de reducir las vulnerabilidades y estabilizar el suministro, más que como herramientas para la expansión de la producción a gran escala.

- *Promover planes graduales para la integración del comercio intrarregional en el sector alimentario*

Aunque la liberalización total del comercio en el sector alimentario no parece viable a corto plazo, dada la gran sensibilidad de determinados cultivos y actividades productivas, se podrían lograr avances mediante métodos de liberalización graduales y flexibles, que incluso podrían incluir compromisos de reducciones arancelarias asimétricas a favor de los socios más pequeños (CEPAL, 2024b).

Los países también deberían promover la facilitación del comercio (plena implementación de ventanillas únicas electrónicas) y la convergencia regulatoria (armonización de las normas sanitarias, fitosanitarias y técnicas) (véase la sección E de este capítulo) para reducir las costosas barreras no arancelarias, que equivalen a un arancel del 8,3% sobre el comercio intrarregional de productos agrícolas (CEPAL et al., 2024).

- *Avanzar en el desarrollo de centros subregionales de distribución de alimentos para el Caribe*

Una forma estratégica de mejorar la logística del comercio de alimentos en el Caribe consiste en acelerar y consolidar la puesta en marcha de la terminal alimentaria de Guyana-Barbados, actualmente en construcción como proyecto conjunto entre ambos países (Guyana Times, 2025). Esta terminal está diseñada para funcionar como centro regional de almacenamiento, clasificación, procesamiento ligero y redistribución de productos agroalimentarios, aprovechando la capacidad productiva de Guyana y las ventajas logísticas de Barbados. Se basa en un modelo radial para facilitar la llegada de productos desde Guyana y su envío a otros mercados del Caribe, lo que reduce los costos, el tiempo de tránsito y las pérdidas poscosecha.

Del mismo modo, la experiencia del Caribbean Regional Logistics Hub, que actualmente funciona en situaciones de emergencia, puede servir de referencia para ampliar ese modelo al comercio habitual de alimentos (Programa Mundial de Alimentos, 2025).

Estas inversiones en infraestructura logística, sumadas a los acuerdos comerciales y la digitalización de los procesos, son fundamentales para consolidar cadenas de suministro resilientes y avanzar hacia los objetivos de seguridad alimentaria en el Caribe⁹.

Biodiversidad

Como se señaló en el capítulo II, América Latina y el Caribe alberga una diversidad excepcional de ecosistemas terrestres, costeros y marinos que, en conjunto, convierten a la región en una de las más ricas en biodiversidad del mundo. Abarca 7 de los 13 países con mayor biodiversidad del planeta, a saber, el Brasil, Bolivia (Estado Plurinacional de), Colombia, el Ecuador, México, el Perú y Venezuela (República Bolivariana de), y alberga una gran proporción de especies terrestres y marinas que no se encuentran en ningún otro lugar del mundo.

⁹ La Vision 25 by 2025 Initiative de la Comunidad del Caribe (CARICOM) tenía el objetivo de reducir las importaciones de alimentos en un 25% para 2025, pero, a principios de ese año, el plazo para alcanzar este objetivo se amplió hasta 2030. Véase Comunidad del Caribe (2025).

Esta dotación natural no solo constituye un activo ecológico a nivel mundial, sino que también encierra un extraordinario potencial para la transformación productiva y la innovación de alto valor, por ejemplo, a través de las industrias de base biológica, las soluciones basadas en la naturaleza y el turismo internacional. En términos más generales, la biodiversidad sustenta la actividad económica en todo el sistema productivo, pues todos los sectores dependen en mayor o menor medida, directa o indirectamente, de los servicios ecosistémicos, y ninguna actividad productiva es neutra desde el punto de vista ambiental. Sin embargo, esta dependencia no se traduce automáticamente en la creación o la captación de valor. En consecuencia, los países siguen obteniendo solo una pequeña parte del valor económico, tecnológico y geopolítico que su biodiversidad podría generar.

Para aprovechar el activo biodiversidad en estos países, es necesario un cambio estratégico hacia la concepción de la biodiversidad como la base de un modelo de desarrollo intensivo en conocimiento, impulsado por la innovación y respetuoso con la naturaleza.

Esta sección se estructura en torno a cuatro ejes estratégicos, para cada uno de los cuales se describen los asuntos clave y se formulan recomendaciones de políticas viables que los países pueden adoptar para aprovechar todo el potencial de la biodiversidad como activo estratégico.

Eje 1: Superación del bioextractivismo y ampliación de la innovación inspirada en la naturaleza en los segmentos de la bioeconomía avanzada

Diagnóstico:

Las actividades económicas relacionadas con la biodiversidad en los países de América Latina y el Caribe a menudo se centran en la bioutilización o el bioextractivismo, modelos que se basan en la extracción de materiales biológicos (plantas, especies marinas o biomasa forestal) con escaso valor agregado, una escalabilidad limitada y una presión ecológica significativa. Este patrón acelera la degradación ambiental y limita el margen para que la biodiversidad impulse la modernización tecnológica y la diversificación productiva (Lebdioui, 2025).

Recomendaciones:

- *Dar prioridad a la innovación inspirada en la naturaleza (biomímesis)*

Los países deberían promover de forma explícita la innovación inspirada en la naturaleza (biomímesis), que prioriza el diseño de tecnologías, materiales y procesos basados en principios naturales frente a los modelos que dependen de la extracción física de biomasa (véase el capítulo II). La innovación inspirada en la naturaleza utiliza la biodiversidad como un “banco de ideas” en lugar de como una reserva de insumos extraíbles. Se trata de un proceso intensivo en conocimientos, de alto valor y bajo volumen, características que lo convierten en la vía más escalable y con menos limitaciones ecológicas (Lebdioui, 2025).

Es fundamental integrar la ecología y la biología en los planes de estudios de las carreras de ingeniería desde una perspectiva de innovación inspirada en la naturaleza, al tiempo que se promueven estos enfoques en la industria y se dan a conocer aplicaciones y estudios de caso exitosos.

Aunque la biomímesis se encuentra todavía en una fase inicial en la región, ya existen numerosas iniciativas prometedoras, algunas de las cuales están documentadas en la plataforma AskNature del Biomimicry Institute¹⁰.

- *Desarrollar los segmentos de la bioeconomía avanzada que producen bioproductos de alto valor y bajo volumen*

Un segundo enfoque complementario consiste en fortalecer la bioeconomía avanzada de la región, que incluye bioproductos de alto valor agregado, como biofertilizantes, biocosméticos y productos biofarmacéuticos¹¹. Estos segmentos requieren volúmenes de biomasa relativamente bajos por unidad de valor y generan productos que pueden integrarse en las cadenas globales de valor con un gran potencial de exportación. Dado que la participación de América Latina y el Caribe en las exportaciones relacionadas con la bioeconomía avanzada ha disminuido en comparación con las tendencias mundiales (CEPAL et al., 2024), los incentivos específicos pueden ser una opción para promover estas actividades.

¹⁰ <https://asknature.org/>

¹¹ La CEPAL (2020) distingue tres categorías de bioeconomía, cada una de las cuales refleja distintos niveles de diversificación, valor agregado e incorporación de conocimientos y tecnologías avanzadas: i) la bioeconomía de productos primarios, ii) la bioeconomía de biomasa procesada y iii) la bioeconomía diversificada y de alto valor agregado (o bioeconomía avanzada).

Asimismo, es importante fortalecer los vínculos entre el sector académico, los centros de investigación científica y el capital de riesgo, incluidos los bancos de desarrollo, al tiempo que se facilita el acceso a los procesos de obtención de patentes y se fomenta la comercialización efectiva de las innovaciones.

Diagnóstico:

El panorama de la innovación inspirada en la naturaleza está dominado actualmente por un pequeño grupo de economías de altos ingresos del Norte Global, que a menudo se basan en información genética y datos biológicos procedentes de la biodiversidad del Sur Global (Lebdioui, 2022). Las contribuciones de América Latina y el Caribe siguen estando infravaloradas, y la región sigue enfrentándose a riesgos de biopiratería y de reparto desigual de los beneficios, por ejemplo, con respecto a la información digital sobre secuencias (véase el capítulo II)¹².

Recomendación:

- *Fortalecer la gobernanza del acceso a la biodiversidad y la participación en los beneficios*
América Latina y el Caribe debería consolidar una postura regional coordinada para asegurar una participación equitativa en los beneficios relacionados con los recursos genéticos y la información digital sobre secuencias. Aunque el Protocolo de Nagoya sobre Acceso a los Recursos Genéticos y Participación Justa y Equitativa en los Beneficios que se Deriven de su Utilización al Convenio sobre la Diversidad Biológica ofrece un marco para abordar este tema, los resultados hasta la fecha han sido limitados, lo que pone de relieve la necesidad de una mayor coordinación regional. En la 16ª reunión de la Conferencia de las Partes en el Convenio sobre la Diversidad Biológica celebrada en Cali (Colombia) en 2024, 196 países llegaron a un acuerdo sobre la forma en que las empresas de sectores como el farmacéutico y el cosmético deberían contribuir económicamente cuando utilizan información genética derivada de la biodiversidad en sus actividades de investigación y desarrollo (I+D). Un fondo especial, el Fondo de Cali para la Participación Justa y Equitativa en los Beneficios que se Deriven de la Utilización de Información Digital sobre Secuencias de Recursos Genéticos, se financiará mediante contribuciones de las empresas que cumplan los criterios establecidos, que, según el texto aprobado en la cumbre, deberán aportar el 0,1% de sus ingresos o el 1% de sus beneficios (Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica et al., 2025).

¹² Por información digital sobre secuencias se entiende la información genética digitalizada de los recursos biológicos que puede almacenarse y ponerse a disposición de los usuarios en bases de datos.

Eje 2: Desarrollo de oportunidades en el ámbito de la economía azul

Diagnóstico:

La economía marina tiene una importancia estratégica fundamental para el desarrollo de los pequeños Estados insulares en desarrollo (PEID) del Caribe, en cuya región insular la superficie del mar supera el 91% del total. El turismo costero y marítimo es particularmente importante para los PEID, ya que a menudo constituye su principal pilar económico. De hecho, algunos países del Caribe obtienen hasta el 50% de su PIB de este sector (CEPAL, 2025b).

Recomendación:

- *Mejorar la retención local de los ingresos generados y promover la diversificación hacia opciones sostenibles, como el turismo científico, académico, de voluntariado y educativo*

Este tipo de turismo resulta beneficioso porque suele generar mayores ingresos, ya que a menudo supone estancias prolongadas en zonas remotas, la contratación de guías especializados (que, en el mejor de los casos, deberían ser locales y beneficiarse del desarrollo de capacidades), equipos técnicos y la participación en proyectos de conservación e investigación. En 2024, América Latina y el Caribe solo representaba el 8,1% del mercado mundial del turismo científico, académico, de voluntariado y educativo, por lo que existen amplias oportunidades de expansión.

Eje 3: Financiamiento

Diagnóstico:

Las empresas dedicadas a la bioeconomía avanzada y la innovación inspirada en la naturaleza necesitan capital dispuesto a asumir riesgos en las primeras fases y a mantener la paciencia durante largos períodos de desarrollo. Los instrumentos de financiamiento tradicionales suelen ser poco adecuados para los ciclos largos e inciertos que caracterizan a las tecnologías basadas en la biodiversidad.

Recomendaciones:

- *Aprovechar a los bancos de desarrollo como inversionistas catalizadores*

Los bancos de desarrollo regionales y nacionales deberían actuar como catalizadores de la innovación basada en la biodiversidad, ofreciendo préstamos en condiciones favorables, instrumentos de patrimonio, subvenciones para la cooperación técnica y ventanillas específicas para emprendimientos de base biotecnológica. Su horizonte a largo plazo y su capacidad para asumir riesgos los hacen especialmente adecuados para el financiamiento de proyectos de innovación en fase inicial.

- *Movilizar instrumentos de financiamiento innovador*

Se debería ampliar el uso de los sistemas de pago por servicios ecosistémicos, los créditos de biodiversidad, los canjes de deuda por medidas de protección ambiental y los bonos de biodiversidad, como los que Colombia presentó de manera pionera en la 16ª reunión de la Conferencia de las Partes en el Convenio sobre la Diversidad Biológica, para movilizar capital público y privado destinado a la restauración, la conservación y el desarrollo tecnológico basado en la biodiversidad.

Diagnóstico:

Los sistemas de biodiversidad en América Latina y el Caribe son transfronterizos (por ejemplo, la Amazonía), pero el financiamiento de la innovación suele seguir estando compartimentado a nivel nacional, lo que genera duplicaciones e ineficiencias (Lebdioui, 2025).

Recomendación:

- *Financiar infraestructura científica regional compartida*

Los bancos de desarrollo, en particular los regionales, pueden poner en común recursos de distintos países para crear bienes públicos regionales, incluidos observatorios de biodiversidad y plataformas de datos, laboratorios compartidos y estaciones científicas, sobre todo en zonas de gran biodiversidad, ya que esta infraestructura actúa como bien público regional (Lebdioui, 2025).

Diagnóstico:

Otro reto en materia de financiamiento se refiere a los fondos para la biodiversidad destinados a los Pueblos Indígenas y las comunidades locales, que son guardianes fundamentales de la biodiversidad en América Latina y el Caribe y actores esenciales en las actividades económicas basadas en la biodiversidad. A pesar de esta función, los

Pueblos Indígenas y las comunidades locales se enfrentan a importantes obstáculos para acceder al financiamiento, lo que refleja limitaciones institucionales, restricciones legales y regulatorias, una capacidad financiera limitada y dificultades relacionadas con la gobernanza territorial.

Recomendación:

- *Crear o fortalecer las capacidades financieras de los Pueblos Indígenas y las comunidades locales*

Los Pueblos Indígenas y las comunidades locales deberían ser socios en cualquier ampliación de la cadena de valor relacionada con la biodiversidad en los territorios donde se desarrollan o se desarrollarán las actividades.

Eje 4: Fortalecimiento de la capacidad científica a nivel territorial

Diagnóstico:

Los territorios con mayor biodiversidad suelen ser aquellos con menores capacidades científicas y tecnológicas, lo que da lugar a lo que algunos estudiosos han denominado “extractivismo cognitivo”: el conocimiento, las muestras y los datos salen del lugar, mientras que las capacidades locales siguen sin desarrollarse (Lebdioui, 2025).

Recomendación:

- *Crear subvenciones científicas territoriales para regiones con gran biodiversidad*

Estas subvenciones deberían destinarse a apoyar a centros de investigación, incubadoras y programas de formación en territorios con gran riqueza en biodiversidad. Las condicionalidades de las subvenciones deberían estar explícitamente vinculadas al empleo local, al apoyo a las empresas emergentes locales y a los resultados en materia de conservación, de modo que la I+D se ajuste a las necesidades locales.

Minerales críticos

Como se señaló en el capítulo II, la competencia geopolítica en torno a los minerales críticos se ha intensificado, mientras que su disponibilidad está sujeta a altos niveles de vulnerabilidad y posibles interrupciones. Estos minerales se consideran estratégicos debido a su papel en la transición energética, el desarrollo de la electromovilidad, las cadenas de valor de alta tecnología y la industria de la defensa, lo que explica la creciente atención que están recibiendo a nivel mundial.

En este contexto, América Latina y el Caribe se ha convertido en una región de importancia estratégica debido a la magnitud de las reservas, de la producción o de ambas cosas en varios países.

En el caso del cobre, un mineral esencial para la transición energética, Chile es el país con la mayor cuota de las reservas mundiales (19%) y, junto con el Perú, representa más del 30% del total. En lo que respecta a las tierras raras, el Brasil, con una cuota del 23%, es el segundo país con mayores reservas mundiales después de China, incluidas tanto las tierras raras livianas como las pesadas, lo que incrementa su importancia estratégica, aunque actualmente su producción representa menos del 1% del total mundial (BNamericas, 2026)¹³. En cuanto al litio, los recursos hallados en el “triángulo del litio”, formado por la Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de) y Chile, representan más de la mitad del total mundial: 57 millones de toneladas, de los cuales 23 millones de toneladas se encuentran en el Estado Plurinacional de Bolivia, 23 millones de toneladas en la Argentina y 11 millones de toneladas en Chile (Servicio Geológico de los Estados Unidos, 2025). Cabe señalar, sin embargo, que los recursos no son lo mismo que las reservas. Los recursos son cantidades de litio cuya existencia ha sido determinada geológicamente con un cierto grado de fiabilidad (medidas o inferidas), pero cuya extracción no es necesariamente viable desde el punto de vista económico en la actualidad. Las reservas, por el contrario, representan la parte de esos recursos que puede extraerse de forma rentable en las condiciones tecnológicas y económicas actuales (Ritchie y Roser, 2024). En el cuadro III.1 se ofrece una visión general comparativa de una selección de minerales críticos, que muestra la proporción de las reservas mundiales que corresponde a los países de América Latina y el Caribe.

La situación de estos países presenta dos aspectos: por una parte, existe la oportunidad de capitalizar la creciente demanda internacional y buscar alianzas que faciliten la transferencia de tecnología y el acceso al financiamiento; por otra, existe el riesgo persistente de una

¹³ Mientras que las tierras raras livianas se utilizan ampliamente en aplicaciones industriales, las tierras raras pesadas son especialmente importantes para las tecnologías avanzadas.

reprimarización, la captura desigual de rentas y la exposición a tensiones geopolíticas externas. El reto no consiste solo en exportar más, sino en captar más valor mediante una gobernanza activa que combine normativa en materia ambiental y social, trazabilidad y diligencia debida, así como políticas de producción orientadas a la diversificación y a las cadenas de suministro locales.

Cuadro III.1

América Latina y el Caribe: proporción de las reservas mundiales de minerales críticos seleccionados, por país

(En porcentajes)

Mineral crítico	Países y porcentajes
Bauxita	Brasil (9), Jamaica (7)
Cobalto	Cuba (4,5)
Cobre	Chile (19), Perú (10), México (5)
Grafito	Brasil (26), México (1)
Litio	Chile (31), Argentina (13), Brasil (1,3), Estado Plurinacional de Bolivia (no disponible)
Manganeso	Brasil (16)
Níquel	Brasil (12)
Tierras raras	Brasil (23)
Plata	México (6), Perú (22), Chile (4), Estado Plurinacional de Bolivia (3), Argentina (1)
Estaño	Brasil (10), Bolivia (Estado Plurinacional de) (9,5), Perú (3)
Zinc	Perú (9), México (6), Estado Plurinacional de Bolivia (no disponible)

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Servicio Geológico de los Estados Unidos. (2025, marzo). *Mineral Commodity Summaries 2025* (version 1.2). <https://doi.org/10.3133/mcs2025>.

Nota: Las reservas pueden aumentar con el tiempo a medida que se descubren nuevos yacimientos minerales y la extracción de otros resulta económicamente viable.

Sin embargo, la situación varía de un país a otro en la región. Las diferencias en materia de recursos naturales, capacidades institucionales y marcos normativos plantean tanto oportunidades como retos para el diseño de estrategias nacionales y regionales.

En esta sección se presentan una serie de áreas estratégicas y una selección de recomendaciones de política dirigidas a aprovechar el potencial de los minerales críticos de manera sostenible mediante el fortalecimiento de la gobernanza, la diversificación productiva y la agregación de valor, así como el fomento de la cooperación internacional.

Eje 1: Gobernanza y marco institucional integrado

Diagnóstico:

En algunos países, la capacidad para definir prioridades estratégicas claras y atraer inversiones al sector de los minerales críticos se ve limitada por la fragmentación institucional y la falta de una estrategia nacional coherente y coordinada en materia de políticas relacionadas con estos recursos. Las condiciones geoeconómicas y geopolíticas emergentes hacen que sea aún más importante y urgente desarrollar este tipo de capacidades institucionales. Al igual que en otros ámbitos, esto no es posible sin una estrecha colaboración entre el sector público y el privado.

Recomendaciones:

- *Establecer un marco institucional integrado (ventanillas únicas) para los minerales críticos y formular estrategias nacionales sobre minerales críticos*

Los países deberían establecer un marco institucional integrado, como oficinas nacionales de minerales críticos, que proporcionen ventanillas únicas para los inversionistas, las empresas mineras y manufactureras, los centros de investigación, los desarrolladores de tecnología y los organismos públicos. Estas oficinas centralizarían la coordinación interinstitucional y actuarían como punto único de contacto para facilitar una gestión integral, que abarcaría desde la exploración geológica y científica hasta la atracción de capital para el procesamiento y la agregación de valor, además de representar al país en iniciativas de cooperación y foros internacionales sobre minerales críticos.

Australia es un ejemplo a nivel internacional. En 2020, creó la Oficina de Minerales Críticos (CMO) para desempeñar estas funciones. La CMO se coordina con el Organismo Australiano de Geociencias, entidad científica nacional encargada de generar información geológica y prestar apoyo técnico al sector, y con la Comisión Australiana de Comercio e Inversión, que promueve la inversión internacional en este ámbito. La CMO también dirige la elaboración de la Critical Minerals Strategy (cuya última edición abarca el período 2023-2030), que establece la visión estratégica del Gobierno para el sector de los minerales críticos del país (Departamento de Industria, Ciencia y Recursos, 2023).

Australia también ha establecido un marco institucional integrado en el ámbito científico y tecnológico. En 2023, creó el Australian Critical Minerals Research and Development Hub, que coordina la colaboración entre tres organismos científicos nacionales, a saber: la Organización de Investigación Científica e Industrial del Commonwealth de

Australia (CSIRO), la Organización Australiana de Ciencia y Tecnología Nuclear (ANSTO) y el Organismo Australiano de Geociencias, y colabora con la industria para adaptar las actividades de I+D a los principales retos técnicos del sector de los minerales críticos.

En América Latina y el Caribe, varios países han comenzado a establecer mecanismos de gobernanza formales para los minerales críticos. En Chile, por ejemplo, se creó un comité de expertos bajo la dirección del Ministerio de Minería para elaborar una estrategia nacional sobre minerales críticos, cuyo borrador se encuentra actualmente en fase de consulta pública, a fin de complementar la Estrategia Nacional del Litio y la Política Nacional Minera 2050 ya en vigor (Ministerio de Economía, Fomento y Turismo de Chile, 2023)¹⁴.

El Brasil cuenta con un proceso regulatorio acelerado en el marco de la Política de Apoyo a la Concesión de Licencias Ambientales para Proyectos de Inversión en la Producción de Minerales Estratégicos (Política Pro-Minerales Estratégicos), que desempeña algunas de las funciones propias de una estrategia sobre minerales críticos (Ministerio de Minas y Energía del Brasil, s.f.). El Consejo Nacional de Política Minera (CNPM) del país también entró en funcionamiento en octubre de 2025, y se está elaborando un proyecto de ley para establecer una Política Nacional de Minerales Críticos y Estratégicos. Entre otras iniciativas, se incluyen un fondo de inversión para minerales críticos gestionado por el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) y una empresa estatal, EBMinerals, que se encargará de coordinar las políticas, las inversiones y la información en el sector (Teles, 2025).

En otros países, sin embargo, el marco institucional relativo a los minerales críticos sigue estando disperso entre distintos ministerios o niveles de gobierno, lo que da lugar a iniciativas aisladas y a planes sectoriales que carecen de una estrategia integral y transversal. En algunos casos, el sector está gestionado principalmente por organismos subnacionales, lo que da lugar a enfoques fragmentados sin ningún mecanismo eficaz de coordinación a nivel nacional (Delgado, 2025; Ruvenal, 2025). En estos contextos, la adopción de medidas encaminadas a lograr una estructura de gobernanza más integrada y una visión estratégica nacional a largo plazo podría mejorar la coherencia institucional y la eficiencia en la asignación de recursos y la orientación estratégica. Además, la existencia de estructuras de gobernanza sólidas favorece la búsqueda de oportunidades y facilita las negociaciones con las principales potencias tecnológicas y geoeconómicas.

- *Elaborar una cartera prioritaria de proyectos listos para la inversión y ponerla a disposición del público con información geológica, financiera, técnica, regulatoria y de procedimiento detallada*

¹⁴ <https://participa.minmineria.gob.cl/es-CL/projects/consulta-estrategia-minerales-criticos>

Una vez que se haya establecido el marco institucional integrado para los minerales críticos, se debería elaborar una cartera prioritaria de proyectos estratégicos y hacerla pública. Los proyectos pueden referirse a la exploración avanzada, el procesamiento, la infraestructura o los servicios tecnológicos, y deben incluir información geológica, técnica, financiera y regulatoria suficiente (y disponible de forma abierta, accesible y transparente) para facilitar su evaluación por parte de los inversionistas. Este es un elemento clave de la estrategia australiana, en la que se pone a disposición de los posibles inversionistas una plataforma web que muestra la cartera de proyectos de minerales críticos listos para la inversión en todo el país e incluye información geológica, financiera, técnica y sobre los procedimientos (Comisión Australiana de Comercio e Inversión, 2025). Del mismo modo, en el marco de la Ley Europea de Materias Primas Fundamentales, la Unión Europea mantiene una base de datos pública y actualizada de proyectos de inversión prioritarios que contiene la información necesaria para que estén listos para la inversión (Comisión Europea, 2025).

Antes de poder elaborar una cartera de proyectos prioritarios de acceso público, los países de la región necesitarán estudios exhaustivos que sirvan de base para decidir las áreas a las que se dará prioridad. En Australia, por ejemplo, la CSIRO ha realizado análisis detallados de las capacidades existentes en las etapas intermedias de procesamiento de cada mineral, que evalúan la infraestructura, la base tecnológica y las competencias del país, así como las brechas y los requisitos que habría que cumplir para desarrollar más etapas de la cadena de valor en fases posteriores (Australian Critical Minerals Research and Development Hub, s.f.). Sin este tipo de base analítica, no es posible crear una cartera de proyectos prioritarios que se ajuste a la estrategia nacional establecida para el sector de los minerales críticos.

Eje 2: Disponibilidad de información geológica completa, actualizada y de libre acceso y políticas que promuevan la exploración de minerales críticos

Diagnóstico:

La disponibilidad de información geológica completa, actualizada y de libre acceso es fundamental para atraer inversiones en exploración. Sin una actividad de exploración suficiente, se limita la capacidad de los países para mantener el flujo constante de nuevos proyectos necesario para revitalizar el sector de los minerales críticos.

Dado que la exploración de minerales críticos es una actividad intrínsecamente riesgosa, con bajos rendimientos iniciales hasta que se encuentran yacimientos con potencial económico, se necesitan políticas regulatorias y financieras específicas, además de datos geológicos, para impulsar la exploración.

Recomendaciones:

- *Crear bases de datos geológicos digitales actualizadas sobre minerales críticos*

La información geológica sobre los minerales críticos debería sistematizarse en sistemas digitales dinámicos equipados para incorporar nuevos datos en caso de necesidad. Esto se debe a que los avances tecnológicos permiten, cada vez más, detectar estructuras y formaciones que antes eran invisibles, lo que amplía el conocimiento sobre el potencial mineral de diferentes zonas. Al mismo tiempo, los cambios sobre el terreno, como la expansión urbana, los fenómenos climáticos o la construcción de infraestructura, pueden modificar la accesibilidad y los riesgos geológicos. Por último, los principios de gestión sostenible exigen cada vez más que los mapas de agua y biodiversidad se integren con la información geológica. En este sentido, las bases de datos deben permitir la incorporación de nueva información y mejorar la precisión y el alcance de los registros para asegurar que la toma de decisiones y las estrategias de inversión en exploración se basen en datos completos y actualizados.

Varios países de la región, especialmente aquellos con una sólida tradición minera, están intensificando sus gestiones para ampliar y digitalizar la cartografía geológica. Por ejemplo, la Plataforma Pública de Minerales Críticos de Chile contiene información geológica y datos sobre proyectos estratégicos, y proporciona acceso abierto a información importante para la exploración, la evaluación de recursos y las decisiones de inversión (Servicio Nacional de Geología y Minería de Chile, 2025). Los países con recursos fiscales limitados podrían solicitar financiamiento para la actualización de las bases de datos geológicos a bancos multilaterales o regionales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe (CAF), el Banco Mundial y el Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA).

- *Integrar los datos geológicos a nivel regional*

Una vez que los países hayan consolidado sus bases de datos nacionales, podrán avanzar hacia la creación de plataformas regionales interoperables para compartir datos estandarizados y georreferenciados. La armonización gradual de las escalas, la terminología y los metadatos, respaldada por la cooperación técnica y la creación de capacidad, mejoraría la transparencia y la comparabilidad de la información geológica,

reforzaría la confianza de los inversionistas, reduciría la incertidumbre técnica y facilitaría el acceso al financiamiento. También podría facilitar la definición de corredores mineros transfronterizos y complementariedades productivas, lo que permitiría que las inversiones en infraestructura, energía y logística se beneficiaran de las economías de escala.

Sin embargo, este proceso plantea importantes retos técnicos e institucionales. Los países de la región utilizan diferentes criterios para describir las características físicas, químicas y mineralógicas de las rocas y los distintos tipos de yacimientos minerales. Además, utilizan diferentes resoluciones y escalas cartográficas, y sus metadatos son a veces incompletos o incompatibles, y presentan diferencias en los métodos de levantamiento topográfico o en los niveles de precisión. Esto se complica aún más debido a la disparidad de los marcos jurídicos en materia de acceso y propiedad de los datos, así como a las diferencias en las capacidades técnicas de los servicios geológicos nacionales.

Un ejemplo importante de cooperación internacional en este ámbito es la Critical Minerals Mapping Initiative (CMMI), establecida en 2019 por los organismos de geociencias de Australia (Organismo Australiano de Geociencias), el Canadá (Instituto Geológico del Canadá) y los Estados Unidos (Servicio Geológico de los Estados Unidos) con el fin de armonizar la información geológica sobre minerales críticos entre los tres países. El proceso requirió varios años de trabajo técnico y coordinación institucional para unificar las nomenclaturas y los estándares sobre metadatos. La iniciativa dio lugar a una base de datos integrada y estandarizada que reúne información detallada sobre los yacimientos de decenas de minerales críticos en los tres países.

Otro ejemplo a nivel internacional es el Comité de Normas Internacionales para la Presentación de Informes sobre Reservas Minerales (CRIRSCO), que elabora marcos comunes para la clasificación y la presentación de informes sobre recursos y reservas minerales (Consejo Internacional de Minería y Metales, 2024). El Brasil, Chile y Colombia ya colaboran con CRIRSCO, y su experiencia podría servir de base para desarrollar un marco latinoamericano y caribeño de información geológica estandarizada en el futuro, impulsado por la CEPAL y los servicios geológicos nacionales. Otro ejercicio menos ambicioso sería fomentar iniciativas para reunir a varios países con potencial en materia de minerales críticos o que compartan fronteras mineras, sin llegar a una cobertura regional o subregional¹⁵. La Asociación de Servicios de Geología y Minería

¹⁵ Algo similar se logró en el ámbito de la cartografía geográfica regional con la iniciativa Red Geoespacial de Suramérica (GeoSUR), desarrollada por la CAF en 2007 y cuya gestión pasó a manos de la CEPAL en 2022. Véase Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe (2022).

Iberoamericanos (ASGMI) ha colaborado con la Conferencia Anual de los Ministerios de Minería de las Américas (CAMMA) en la elaboración de un mapa de minerales críticos para América Latina¹⁶.

- *Desarrollar instrumentos regulatorios y financieros para promover la exploración*

Las empresas mineras júnior, es decir, aquellas especializadas en las primeras fases del ciclo minero (principalmente en la prospección y la exploración de recursos mineros), desempeñan un papel fundamental en la búsqueda de nuevos yacimientos. Su modelo de negocio se basa en la obtención de capital de riesgo para financiar las primeras fases de exploración, con el objetivo de asociarse posteriormente con empresas más grandes o cederles los activos para que estas se encarguen de las fases de desarrollo y extracción.

La Bolsa de Valores de Toronto (TSX) y la TSX Venture Exchange (TSXV) son los principales mercados mundiales para el financiamiento de empresas mineras júnior, con cientos de empresas de exploración con presencia internacional. Alrededor del 19% de las más de 900 empresas mineras júnior que cotizan en la TSX y la TSXV cuenta con al menos un activo en América Latina y el Caribe, en comparación con solo el 6% en África, el 3% en Australia y el 2% en Asia, lo que confirma la importancia estratégica de la región como destino preferido para las inversiones en exploración de alto riesgo. Sin embargo, todavía hay un amplio margen para aumentar la exploración minera, tanto atrayendo a empresas mineras júnior extranjeras como fortaleciendo a los actores nacionales. En Chile y el Perú, las empresas mineras júnior tienen una presencia limitada en comparación con otros países, a pesar de la importancia del sector minero en sus economías y en las exportaciones de bienes (véase la sección B del capítulo II). En el Perú, por ejemplo, las empresas mineras júnior representan alrededor del 23% de la inversión en exploración minera, muy por debajo de la media mundial, que ronda el 40%, lo que pone de manifiesto un gran potencial de expansión (De Vicente, 2025).

Para reforzar la base de exploración y diversificar la cartera de nuevos proyectos, los países deben poder elaborar planes de acción para la exploración minera que se inscriban en marcos regulatorios previsibles y sostenibles. Un primer paso consistiría en optimizar los procesos de concesión de permisos y la coordinación interinstitucional para reducir la redundancia burocrática e incrementar la transparencia y la previsibilidad regulatorias. Estos factores están sofocando el surgimiento de nuevos proyectos en varios países (De Vicente, 2025). También se podría considerar la posibilidad de establecer regímenes especiales para las empresas de exploración júnior, con incentivos fiscales específicos

¹⁶ <https://asgmi.org/>

para las primeras fases de la exploración. Existen experiencias internacionales que sirven de referencia en este sentido: en Australia, el Incentivo a la Exploración de Minerales Júnior ofrece créditos fiscales a los inversionistas en pequeñas empresas de exploración financiadas con capital de riesgo, mientras que el mecanismo de las acciones con ventajas impositivas del Canadá permite a las empresas transferir los costos de exploración a los inversionistas para fines de deducción fiscal y se complementa con el Critical Mineral Exploration Tax Credit (CMETC) (CEPAL, 2025c).

También se debería prestar atención a los mecanismos que regulan la titularidad y la rotación de los permisos de exploración, con el fin de evitar su acumulación por parte de empresas que no participan activamente en la exploración y que, por lo tanto, podrían estar obstaculizando el flujo de nuevos proyectos. En Chile, por ejemplo, el Código de Minería se modificó en 2023 para abordar este problema mediante el aumento gradual de las tasas de licencia de las concesiones inactivas y la vinculación de su vigencia a criterios de actividad demostrada, como la realización de perforaciones o la presentación de informes geológicos. Sin embargo, este tipo de medidas deben diseñarse con cuidado para evitar penalizar de forma desproporcionada a las pequeñas empresas con menor capacidad financiera y para preservar la diversidad de actores del sector (Valdés Muñoz, 2025). En conjunto, estos temas podrían incluirse en una reflexión más amplia sobre la manera de promover una rotación eficaz y equilibrada de los permisos de exploración.

Eje 3: Agregación de valor en las fases iniciales de la cadena de valor y ecosistemas de proveedores (equipos, tecnologías y servicios para la minería)

Diagnóstico:

Se puede agregar valor no solo en las fases posteriores de la cadena de valor, mediante el procesamiento de minerales y la industrialización, sino también en las fases iniciales, mediante el fortalecimiento de los ecosistemas de equipos, tecnologías y servicios para la minería. Los países con sectores mineros consolidados, como el Brasil, Chile y el Perú, ya cuentan con una red de proveedores de equipos, tecnologías y servicios para la minería y con capacidades tecnológicas especializadas que pueden servir de plataforma para el aprendizaje y la transferencia de tecnología con respecto a la explotación de otros minerales críticos. En estos países, las tecnologías digitales, como la automatización, la robótica,

la Internet de las cosas, el análisis avanzado de datos y la IA, están transformando las operaciones mineras, al permitir una mayor precisión en la planificación, la supervisión remota de las operaciones, el mantenimiento predictivo y la optimización energética.

Sin embargo, pueden surgir algunos obstáculos. Las grandes empresas mineras suelen preferir soluciones (equipos, tecnología o servicios) cuya eficacia esté demostrada o que procedan de proveedores consolidados con un cierto tamaño y trayectoria, o ambas cosas. Esto supone un reto para los proveedores locales de equipos, tecnologías y servicios para la minería, en particular para las pymes, debido a la falta de escala, la insuficiencia de conocimientos técnicos, las debilidades organizativas y el acceso limitado al financiamiento (Bamber y Fernandez-Stark, 2021).

Al mismo tiempo, los desarrolladores de soluciones para el sector minero a menudo carecen de información precisa sobre las necesidades específicas de las explotaciones mineras, lo que genera un desajuste entre la demanda y la oferta de soluciones (asimetría de la información) (Bamber y Fernandez-Stark, 2021).

Recomendaciones:

- *Crear centros de prueba y validación tecnológica*

Una de las principales limitaciones para el desarrollo de proveedores locales de equipos, tecnologías y servicios para la minería es la escasez de instalaciones de evaluación a escala piloto en las que probar y perfeccionar nuevas soluciones antes de utilizarlas en las explotaciones mineras¹⁷. La falta de ambientes de prueba controlados impide a los proveedores, especialmente a las pymes y las empresas emergentes, demostrar que sus soluciones son seguras y eficaces, y reduce el interés de las grandes empresas por las tecnologías emergentes locales.

Como parte de la solución a este problema, en Chile se estableció el Centro Nacional de Pilotaje de Tecnologías para la Minería, cofinanciado por el Gobierno y el sector privado, que ofrece oportunidades para probar y validar nuevas tecnologías en proyectos piloto antes de ofrecerlas a las minas en funcionamiento. Además de realizar pruebas a escala, el Centro Nacional de Pilotaje de Tecnologías para la Minería ofrece asesoramiento especializado y certificaciones reconocidas en el sector para ampliar la gama de soluciones. Además, en diciembre de 2025, el país puso en marcha la Estrategia para el Desarrollo de Proveedores

¹⁷ Las empresas mineras suelen mostrarse reacias a abrir sus minas en funcionamiento a proveedores externos de equipos, tecnologías y servicios para la minería debido a los elevados costos que supone detener las operaciones.

de la Minería Chilena (EDP), una hoja de ruta para coordinar y fortalecer las iniciativas de desarrollo productivo, al reforzar lo que ya existe, introducir nuevos instrumentos de apoyo público, fomentar programas de formación y definir estándares para el desarrollo sostenible¹⁸.

- *Conectar los retos del sector minero con las soluciones que ofrecen los proveedores de equipos, tecnologías y servicios para la minería*

Se podría prestar apoyo a mecanismos como las plataformas de innovación abierta como forma de conectar las necesidades de las empresas mineras con las posibles soluciones que ofrecen los proveedores de equipos, tecnologías y servicios para la minería.

En la región, la plataforma chilena Expande fomenta una red de colaboración de empresas mineras y proveedores de tecnología. Las empresas mineras publican sus principales retos operativos o de innovación en la plataforma y diferentes empresas proveedoras ofrecen soluciones para su evaluación. La plataforma peruana LinkMiners funciona de manera similar, con el objetivo de hacer frente a las asimetrías de información que pueden obstaculizar el desarrollo de soluciones innovadoras a los problemas del sector minero.

El acceso al capital de riesgo y a instrumentos de financiamiento especializados también es fundamental para incorporar a los proveedores locales más pequeños del sector de equipos, tecnologías y servicios para la minería, que a menudo se enfrentan a problemas de liquidez y a dificultades para ampliar la escala de sus innovaciones tecnológicas. Los mecanismos para facilitar este acceso pueden ser cruciales para llevar las soluciones a su madurez y acelerar la integración comercial en las cadenas de valor del sector minero. En el Brasil, por ejemplo, el Fondo de Inversión en Acciones de Minerales Estratégicos, gestionado por el Ministerio de Minas y Energía y el BNDES, moviliza recursos para pymes con proyectos de exploración, investigación minera y desarrollo tecnológico, y ofrece un modelo de financiamiento reproducible orientado a la innovación (CEPAL, 2025c). En Chile, Expande busca y pone en contacto a proveedores y empresas emergentes con fondos de capital de riesgo, facilitando el acceso al financiamiento y la escalabilidad de las soluciones tecnológicas en el sector minero.

- *Fortalecer la formación profesional en minería inteligente*

Para que el ecosistema de equipos, tecnologías y servicios para la minería prospere, es imprescindible contar con una mano de obra altamente calificada en el ámbito de las tecnologías avanzadas. Entre las medidas para fortalecer la mano de obra podrían figurar, por ejemplo, el refuerzo de los programas de becas para estudiar en el extranjero en los

¹⁸ <https://www.minmineria.cl/estrategiaproveedores/>

campos de la ciencia, la tecnología, la ingeniería y las matemáticas (CTIM), en particular en el ámbito de la extracción de minerales críticos. También es fundamental apoyar a los centros de I+D de las universidades que se centran en la investigación aplicada a la industria.

Eje 4: Agregación de valor en las fases posteriores de la cadena de valor mediante el procesamiento y la industrialización a nivel local

Diagnóstico:

América Latina y el Caribe exporta la mayor parte de sus minerales críticos en bruto o tras un refinado mínimo. Este modelo de exportación, centrado en los productos primarios, limita la diversificación productiva, la captación de valor agregado y la creación de puestos de trabajo más calificados¹⁹.

Recomendaciones:

Las recomendaciones de política para fomentar el procesamiento local y la industrialización en fases posteriores de la cadena de valor se dirigen principalmente a los países que cuentan con reservas de minerales críticos y potencial de industrialización, y que buscan integrar estos recursos en las cadenas de valor de la electromovilidad, el almacenamiento de energía o la fabricación tecnológica, entre otras.

Sin embargo, hay que tener en cuenta que los minerales con usos muy limitados en las fases posteriores, como el litio en las baterías, corren un mayor riesgo de sustitución, ya que las nuevas tecnologías o los materiales alternativos pueden reducir rápidamente la demanda de estos. La historia demuestra que el surgimiento de productos sustitutivos puede provocar el colapso de sectores enteros. Las decisiones orientadas a incentivar el procesamiento en fases posteriores de la cadena de valor deben tener en cuenta explícitamente esta incertidumbre tecnológica y recurrir a las capacidades básicas de previsión tecnológica para anticipar los cambios en los mercados mundiales (Lebdioui y Riofrancos, 2025).

- *Establecer diferentes tipos de incentivos para la agregación de valor en las fases posteriores de la cadena*

¹⁹ Por ejemplo, entre 2019 y 2023, el 62% de las exportaciones de minerales críticos de la región correspondía a minerales sin procesar o apenas refinados. Esta fue la proporción más elevada entre los principales exportadores de estos minerales (Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL], 2025c).

Incentivos fiscales directos: Es importante ofrecer incentivos fiscales para atraer inversiones en procesamiento, con el fin de mitigar el elevado costo inicial de dichas inversiones. El modelo de Australia, por ejemplo, incluye un Critical Minerals Production Tax Incentive (CMPTI), que entrará en vigor en 2027. Se trata de una deducción fiscal reembolsable del 10% sobre los gastos en actividades que transforman “sustancialmente” el mineral en una forma más refinada (Oficina Tributaria de Australia, 2026).

Sistemas de precios y volúmenes: Para reducir la volatilidad de los precios y la incertidumbre en cuanto a los volúmenes que afectan a los nuevos operadores en mercados concentrados, como los de los minerales críticos, se debería considerar la posibilidad de aplicar mecanismos como los sistemas de estabilización de precios (por ejemplo, contratos por diferencias o modelos de límites máximos y mínimos) y los mecanismos de garantía de volúmenes.

Sistemas de cooperación estratégica entre países productores: En el caso del cobre, un mineral crítico para la transición energética, Chile y el Perú podrían crear mecanismos estructurados para el intercambio de información sobre la minería y los mercados, así como aumentar la coordinación a largo plazo en materia de secuenciación de proyectos, ritmos de expansión y cronogramas de mantenimiento, con el fin de mitigar las dinámicas excesivamente procíclicas de la inversión y la oferta. De manera complementaria, dicha cooperación podría ampliarse a iniciativas de fabricación conjunta en segmentos de mayor valor agregado, como los componentes eléctricos, y al desarrollo de alianzas industriales relacionadas con tecnologías clave para la transición energética.

Estrategias de preferencias y contenido local: La Estrategia Nacional del Litio de Chile ofrece un ejemplo en la región. Dicha estrategia exige a las empresas mineras de litio (Sociedad Química y Minera de Chile (SQM) y Albemarle) que destinen una parte de su producción de carbonato e hidróxido de litio, a precios preferenciales, a proyectos de valor agregado en el país. Este sistema tiene por objeto utilizar licitaciones para atraer inversiones en la industria manufacturera avanzada, por ejemplo, de materiales para cátodos y componentes de baterías, promoviendo así el desarrollo de la capacidad industrial local (CEPAL, 2023a).

Mecanismos de coinversión con socios internacionales: Se requiere un enfoque proactivo y específico para atraer IED, no solo en el sector extractivo, sino concretamente en las fases de procesamiento y refinación. En Australia, el programa International Partnerships in Critical Minerals (IPCM) asigna fondos para apoyar la coinversión entre empresas australianas y socios internacionales en proyectos dirigidos a desarrollar cadenas de suministro completas. En la región, los países que disponen de margen fiscal podrían poner en marcha mecanismos similares para catalizar proyectos de mayor valor agregado que, de otro modo, tendrían dificultades para atraer inversión privada por sí solos.

Mecanismos de financiamiento innovadores: Cuando el limitado margen fiscal impida la concesión de ayuda directa, se podría considerar la posibilidad de recurrir a mecanismos innovadores, como el sistema de garantía de sustitución de crédito incluido en el reciente acuerdo entre la República de Corea y el BID²⁰. Este mecanismo aprovecha la calificación crediticia soberana de la República de Corea para reducir los costos de financiamiento, ampliar los plazos de vencimiento y atraer inversión privada para proyectos estratégicos financiados por el BID en la región.

Medidas para aprovechar la ventaja de una baja huella de carbono en la matriz energética: Varios países de la región que cuentan con reservas de minerales críticos también tienen una elevada proporción de energías renovables en su matriz energética. Esto supone una ventaja competitiva para las actividades mineras y de procesamiento posteriores con un elevado consumo energético. Los países que encabezan la clasificación son el Brasil (donde un 90% de la generación de electricidad procede de fuentes renovables), Chile (63%), Colombia (76%), Panamá (55%) y el Perú (53%), mientras que se registran valores más bajos en la Argentina (37%), México (19%), Jamaica (9%) y Cuba (4%) (Organización Latinoamericana y Caribeña de Energía [OLACDE], 2025). Esto refuerza aún más el potencial para impulsar la fundición y la refinación en el lugar de origen en América Latina y el Caribe, aprovechando la baja huella de carbono de sus sistemas eléctricos en comparación con los de los países asiáticos, donde actualmente se lleva a cabo la mayor parte del procesamiento. Asimismo, se estima que el transporte de concentrados genera una huella de carbono aproximadamente un 45% mayor que la producción de cátodos, por lo que fomentar la refinación local contribuye tanto a la descarbonización como a una mayor generación de valor agregado en los países de la región (CEPAL, 2024c).

Varios países de la región ya cuentan con iniciativas orientadas a impulsar la agregación de valor en las fases posteriores de la cadena. Chile presentó su Estrategia Nacional para el Fortalecimiento de la Capacidad de Fundición y Refinería en 2023²¹, mientras que el Brasil puso en marcha su Fondo de Inversión en Acciones de Minerales Estratégicos en febrero de 2024. Gestionado por el Ministerio de Minas y Energía y el BNDES, el fondo tiene el objetivo de movilizar capital y atraer inversiones en toda la cadena de valor de los minerales.

²⁰ El mecanismo de garantía de sustitución de crédito es un instrumento de transferencia del riesgo diseñado con el fin de multiplicar la capacidad del banco para financiar al sector público en ámbitos estratégicos, entre ellos los minerales críticos.

²¹ <https://biblioteca.digital.gob.cl/items/ba81795a-38f6-4156-b6cd-ee8461f6fb2c>

La labor relacionada con la agregación de valor en las fases posteriores de la cadena también se refleja en las recientes iniciativas del BNDES y de la Financiadora de Estudios y Proyectos (FINEP), que a principios de 2025 realizaron una convocatoria pública de propuestas en el marco del programa Nueva Industria Brasil para financiar proyectos empresariales y tecnológicos orientados al procesamiento de minerales estratégicos y a la producción local de materiales y productos manufacturados relacionados con la transición energética y la descarbonización.

El Gobierno del Brasil ha establecido específicamente las tierras raras como una prioridad estratégica y, a través de su proyecto MagBras, busca aprovechar sus reservas para desarrollar industrias transformadoras de mayor valor agregado en áreas como la de los imanes permanentes. Estas políticas incluyen la concesión de garantías financieras y desgravaciones fiscales para el desarrollo de las industrias transformadoras, con financiamiento del BNDES para proyectos relacionados con las tierras raras. Además, en junio de 2025, el fondo creado por el BNDES y la FINEP seleccionó 56 proyectos de toda la cadena de valor de los minerales críticos que cumplían los requisitos para recibir financiamiento por un total de más de 890 millones de dólares, incluidos varios proyectos centrados en los elementos de tierras raras (BNAmericas, 2025).

Eje 5: Producción responsable y sostenible basada en criterios ambientales, sociales y de gobernanza (ASG)

Diagnóstico:

Al igual que cualquier otra actividad extractiva, el sector de los minerales críticos ejerce una presión ambiental y social sobre los territorios en los que opera, lo que genera posibles repercusiones como el estrés hídrico, la pérdida de biodiversidad y la alteración de las actividades económicas tradicionales de las comunidades locales.

Además del valor intrínseco de una producción responsable, la etiqueta “ASG” se ha convertido en una fuente de valor agregado y en un requisito imprescindible para acceder a los mercados internacionales más exigentes, donde la trazabilidad, la transparencia y el cumplimiento de la normativa ambiental y social son condiciones fundamentales para la competitividad.

Recomendaciones:

- *Promover una “marca ASG” para los minerales críticos de la región a fin de incrementar su competitividad y su acceso a los mercados a nivel mundial*

El objetivo es que la región adquiera una buena reputación en materia de minería responsable y gestión ambiental sostenible, basada la trazabilidad, la transparencia y el cumplimiento de los normas ambientales y sociales, en consonancia con los principios del Panel del Secretario General de las Naciones Unidas sobre los Minerales Esenciales para la Transición Energética (2024)²². La adopción de tecnologías de trazabilidad digital permite la certificación del origen responsable de los minerales y la verificación de sus datos de sostenibilidad. Asimismo, se necesita una estrategia integral contra la minería ilegal y el contrabando, que incluya sanciones efectivas y cooperación transfronteriza para asegurar el cumplimiento efectivo de la normativa ambiental y social (Delgado, 2025). Por último, es necesario adoptar medidas para reforzar los mecanismos de consulta previa, compensación social y apoyo a las comunidades afectadas, con el fin de asegurar la restauración de los ecosistemas degradados y mitigar los efectos sociales y ambientales asociados.

El Canadá ofrece un ejemplo a nivel internacional con el programa Towards Sustainable Mining (TSM), que exige a cada mina que demuestre la trazabilidad de los minerales y el cumplimiento de la normativa social, ambiental y laboral. Este enfoque, junto con los acuerdos mutuamente beneficiosos con las comunidades indígenas, ha contribuido a reducir los conflictos y a asegurar un acceso preferencial a los mercados internacionales que exigen altos estándares ASG (Asociación Minera del Canadá, s.f.).

De forma análoga, la Critical Minerals Strategy 2023-2030 de Australia tiene el objetivo de consolidar el sector de los minerales críticos del país como líder en materia de desempeño ASG. Las explotaciones mineras deben incorporar prácticas ambientales y sociales verificables, incluidos mecanismos de distribución de los beneficios con las comunidades indígenas. Estos marcos regulatorios buscan asegurar una aceptación social duradera de las operaciones mineras.

En Chile, la Estrategia Nacional del Litio establece que se debe llevar a cabo un proceso de diálogo con las comunidades indígenas, las organizaciones de la sociedad civil, las empresas y las organizaciones territoriales, en el marco del Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (núm. 169) de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y del Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a

²² <https://www.un.org/en/climatechange/critical-minerals>

la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (Acuerdo de Escazú)²³. Asimismo, prevé la creación de una Red de Salares Protegidos (que abarca el 33% de los salares) y establece el Instituto Nacional de Litio y Salares (INLiSa), cuya función es generar, aplicar y compartir conocimientos, tecnología e información para contribuir al desarrollo sostenible de la cadena de valor de la industria del litio y a la gestión sostenible del valor económico, ambiental y social de los salares de Chile²⁴. Del mismo modo, los contratos entre la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO) y SQM y Albemarle incluyen cláusulas que otorgan a las comunidades, los gobiernos regionales y los municipios una parte de las rentas económicas derivadas del litio (Poveda Bonilla, 2020).

Energía

Como se señaló en el capítulo II, la tendencia mundial hacia la descarbonización y la creciente importancia de la seguridad energética están transformando las modalidades de producción e inversión. Este cambio supone una oportunidad estratégica para que América Latina y el Caribe impulse la transformación productiva aprovechando su dotación energética.

La región se encuentra en una posición especialmente favorable para atraer actividades manufactureras y digitales con un alto consumo energético mediante el *powershoring*, es decir, la deslocalización de la producción hacia lugares que ofrecen electricidad abundante, limpia y a precios competitivos. América Latina y el Caribe ya cuenta con la matriz energética más limpia del mundo, pues alrededor del 70% de la generación eléctrica procede de fuentes renovables, lo que constituye una base sólida para fortalecer los sistemas energéticos nacionales y atraer nuevas actividades productivas.

Al mismo tiempo, sigue existiendo un potencial sin explotar para seguir ampliando la capacidad de energía renovable en toda la región. Esto incluye los recursos solares y eólicos en países como el Brasil, México, Chile y la Argentina; una amplia capacidad hidroeléctrica en el Paraguay, el Brasil, la República Bolivariana de Venezuela, México, Colombia y la Argentina, y una industria de biocombustibles consolidada, sobre todo en el Brasil, pero también en otros lugares (Arbache y La Rovere, 2023).

²³ <https://participa.minmineria.gob.cl/es-CL/folders/consultas-indigenas>

²⁴ <https://www.gob.cl/chileavanzaconlitio/>

Para aprovechar todo el potencial de este activo energético es necesario aplicar un conjunto coherente de medidas de política en múltiples ámbitos. En la siguiente sección se describen algunos ejes estratégicos importantes, los principales retos asociados a cada uno de ellos y las recomendaciones de política diseñadas para aprovechar el potencial de la región en materia de energía limpia y, al mismo tiempo, impulsar la transformación productiva.

Eje 1: Centros de datos, IA y aumento de la demanda de energía digital

Diagnóstico:

A pesar de la rápida expansión mundial de la economía digital, América Latina y el Caribe sigue representando solo una pequeña parte de la infraestructura de datos mundial, lo que limita su capacidad para captar valor de la IA, los servicios en la nube y las industrias digitales avanzadas²⁵.

Al mismo tiempo, aunque los centros de datos y la infraestructura relacionada con la IA representan una gran oportunidad, estas instalaciones consumen una gran cantidad de recursos. Un centro de datos puede consumir entre 10 y 50 veces más electricidad que los edificios comerciales convencionales y requieren grandes cantidades de agua para su refrigeración²⁶. A falta de una planificación y una regulación adecuadas, su rápida implantación puede sobrecargar las redes de transmisión, reducir la fiabilidad del sistema e intensificar la competencia por el agua en regiones con escasez hídrica.

Recomendación:

- *Alinear la expansión de los centros de datos con nueva generación de energía limpia y sistemas resilientes*

Los países deberían exigir que la demanda de electricidad de los centros de datos se cubra con nueva capacidad de generación renovable, en lugar de aumentar la dependencia de la energía procedente de combustibles fósiles ya existente. También deberían imponer o

²⁵ América Latina y el Caribe alberga solo el 4,8% de los casi 10.000 centros de datos que hay en el mundo y, dentro de la región, esta infraestructura se concentra en gran medida en un pequeño número de países. Más de tres cuartas partes de la capacidad regional se concentran en el Brasil, Chile, México, Colombia y la Argentina, mientras que gran parte de Centroamérica y el Caribe sigue teniendo una conexión muy limitada y depende del almacenamiento y el procesamiento de datos en el extranjero (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD], 2025).

²⁶ Incluso una instalación relativamente pequeña puede consumir hasta 25,5 millones de litros de agua al año, lo que equivale al consumo de unas 300.000 personas (PNUD, 2025).

incentivar el uso de tecnologías de refrigeración sostenibles, como los sistemas de agua de mar, agua reciclada y de bucle cerrado, para reducir la presión sobre los recursos hídricos, y desarrollar marcos claros de transparencia y participación comunitaria para reducir los conflictos sociales y mejorar la aceptación de los proyectos (Instituto de las Américas, 2025).

Es necesario promover soluciones de almacenamiento de energía para aliviar la presión que se ejerce sobre las redes eléctricas en los momentos de mayor demanda, pues el almacenamiento cierra la brecha entre la naturaleza intermitente de las fuentes renovables, como la energía solar y la eólica, y las necesidades constantes y de gran capacidad de los centros de datos, lo que contribuye a reducir las restricciones de generación (el desperdicio de energía limpia cuando la red no puede absorberla) y asegura la fiabilidad del suministro.

Estas medidas deben complementarse con herramientas de planificación territorial integradas que determinen y prioricen las ubicaciones adecuadas para los centros de datos en función de la disponibilidad de energía, la capacidad de la red eléctrica, la conectividad digital, la compatibilidad con el uso del suelo y las limitaciones socioambientales.

El Plan Nacional de Data Centers 2024-2030 de Chile ilustra este enfoque al combinar la planificación territorial, la claridad regulatoria y las metas de sostenibilidad para asegurar que la expansión de la infraestructura digital se ajuste a los objetivos ambientales y a las necesidades de desarrollo local²⁷.

Eje 2: Fomento de la competitividad internacional y la acción diplomática

Diagnóstico:

Las nuevas reglas comerciales relacionadas con el clima están condicionando cada vez más el acceso a los mercados internacionales. Aunque su objetivo es reducir las emisiones globales, su diseño no siempre refleja las diferencias reales entre los sistemas energéticos de los distintos países.

Un claro ejemplo es el Mecanismo de Ajuste en Frontera por Carbono de la Unión Europea²⁸. En su fase inicial, los cálculos se centran sobre todo en las emisiones directas de las empresas (Alcance 1), mientras que las emisiones relacionadas con la electricidad

²⁷ https://minciencia.gob.cl/uploads/filer_public/95/6b/956b8c9f-d937-4b4d-8f6c-a871495a52ff/plan_nacional_de_data_centers_pdata.pdf

²⁸ El Mecanismo de Ajuste en Frontera por Carbono es una política de la Unión Europea que aplica un gravamen relacionado con las emisiones de carbono a determinados productos importados con el fin de reducir el riesgo de que la producción se desplace a países con políticas climáticas menos estrictas (fuga de carbono).

adquirida para la producción (Alcance 2) solo se incluyen para un conjunto muy limitado de productos. Esto significa que la mayoría de los demás productos cubiertos por el Mecanismo de Ajuste en Frontera por Carbono, incluidos el hierro, el acero y el aluminio, se evalúan sin tener en cuenta las diferencias en la intensidad de carbono de la electricidad utilizada en su producción.

En consecuencia, los productos fabricados en países con sistemas de electricidad más limpios, incluidos muchos de América Latina y el Caribe, no obtienen un reconocimiento pleno por sus condiciones de producción con menores emisiones, lo que reduce su competitividad en los mercados internacionales.

Recomendaciones:

- *Negociar el reconocimiento mutuo de las certificaciones de huella de carbono*

Es necesario desarrollar sistemas de certificación sólidos, tanto a nivel nacional como regional, para la huella de carbono de los productos de exportación y participar de forma proactiva en las negociaciones de acuerdos bilaterales y multilaterales para armonizar los criterios y las iniciativas para asegurar la aceptación internacional de estas certificaciones.

- *Promover iniciativas diplomáticas para abordar el alcance de las medidas comerciales relacionadas con el clima*

La región debería participar en negociaciones internacionales para asegurar que los marcos comerciales relacionados con el clima reconozcan plenamente la ventaja que supone la matriz energética limpia de América Latina y el Caribe, incluida —cuando proceda— la incorporación sistemática de las emisiones de Alcance 2 en las metodologías de cálculo (por ejemplo, en iniciativas como el Mecanismo de Ajuste en Frontera por Carbono de la Unión Europea).

Eje 3: Transmisión, distribución y almacenamiento de energía

Diagnóstico:

A pesar de la rápida expansión de la generación de energía renovable en varios países de América Latina y el Caribe, la infraestructura de transmisión y distribución no ha seguido el mismo ritmo. En la actualidad, según la Agencia Internacional de la Energía (AIE) y la OLACDE, por cada dólar que se invierte en nueva generación de energía en la región, se gasta menos de medio dólar en redes y almacenamiento (AIE y OLACDE, 2025).

El resultado son graves cuellos de botella en la red de transmisión y una falta de flexibilidad del sistema, lo que provoca el desperdicio de energía limpia y limita la capacidad de la región para aprovechar al máximo su potencial de *powershoring*. Un claro ejemplo es Chile, que en 2024 desperdició una cantidad equivalente al 19% de la energía solar y eólica total generada ese año. Estas pérdidas se debieron principalmente a una capacidad de transmisión insuficiente y a una infraestructura de almacenamiento limitada (Suárez, 2025).

Recomendaciones:

- *Dar prioridad a las inversiones en infraestructura de transmisión y distribución*

Los países deben fortalecer considerablemente sus redes de transmisión y distribución. Las experiencias recientes en la región demuestran que, cuando los gobiernos definen una visión clara a largo plazo para la transición energética y establecen marcos fiables para la participación del sector privado, es posible obtener resultados. En el Brasil, dos subastas competitivas celebradas en 2024 permitieron movilizar cerca de 4.000 millones de dólares para financiar la construcción de casi 7.300 kilómetros de nuevas líneas de transmisión. En octubre de 2025 se celebró con éxito una nueva subasta en la que se adjudicaron el desarrollo y la operación de más de 1.000 kilómetros de infraestructura de transmisión adicional.

- *Acelerar las soluciones de almacenamiento de energía y flexibilidad*

El almacenamiento de energía, en particular en forma de sistemas de almacenamiento de energía en baterías, es esencial para la seguridad y la fiabilidad del sistema. Se podría establecer un requisito mínimo de almacenamiento para los nuevos proyectos de energía solar y eólica situados en áreas congestionadas (zonas con altos niveles de restricción). Por ejemplo, algunos países exigen una capacidad de almacenamiento equivalente a alrededor del 10% de la capacidad instalada de energía renovable variable (Suárez, 2025).

Este almacenamiento debería implementarse mediante mecanismos a nivel de sistema coordinados públicamente que den servicio a toda la red, en lugar de limitarse a instalaciones individuales, con el fin de liberar capacidad de la red y reducir el desperdicio de energía limpia.

Asimismo, deberían desarrollarse mecanismos de respuesta a la demanda y una planificación energética del lado de la demanda para alentar a los grandes usuarios industriales y comerciales a ajustar su consumo de electricidad en función de las condiciones del sistema. Al ofrecer señales en materia de precios e incentivos económicos, estos mecanismos permiten a los grandes consumidores de energía desplazar su consumo

hacia los períodos en los que la generación de energía renovable es abundante y reducir la demanda durante los períodos de sobrecarga de la red, lo que mejora la estabilidad del sistema y reduce el desperdicio de energía limpia (Suárez, 2025).

- *Ampliar las interconexiones regionales (transfronterizas) para reducir los cuellos de botella y asegurar la fiabilidad.*

Las interconexiones transfronterizas permiten a los países aprovechar la complementariedad de sus distintos recursos de generación de energía. Por ejemplo, un país con abundante energía solar al mediodía puede compartir su excedente con un país vecino que necesite electricidad, y potencialmente utilizar la amplia infraestructura de generación hidroeléctrica de su vecino como “baterías virtuales” para almacenar energía cuando la oferta supere la demanda (Suárez, 2025).

Las interconexiones transfronterizas pueden considerarse bienes públicos regionales y recibir el apoyo de los bancos de desarrollo regionales, lo que contribuye a mitigar los cuellos de botella, mejora la fiabilidad del sistema y permite el uso de recursos energéticos complementarios.

En la región existen varias iniciativas de integración eléctrica, pero se encuentran en fases de desarrollo muy diferentes. La más avanzada es el Sistema de Interconexión Eléctrica de los Países de América Central (SIEPAC), que ha consolidado un mercado de electricidad subregional funcional, respaldado por una infraestructura específica, reglas armonizadas e instituciones comunes.

En América del Sur, las iniciativas de integración se encuentran aún en una fase inicial y se basan principalmente en intercambios bilaterales. Entre las iniciativas en curso se encuentra el Sistema de Interconexión Eléctrica Andina (SINEA), que agrupa a Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile, Colombia, el Ecuador y el Perú; el Sistema de Integración Energética de los Países del Cono Sur (SIESUR), del que forman parte la Argentina, el Brasil, Chile, el Paraguay y el Uruguay, con la posible incorporación del Estado Plurinacional de Bolivia; y la iniciativa Arco Norte, cuyo objetivo es conectar el Brasil con la costa atlántica septentrional de América del Sur, en particular con Guyana y Suriname, con la posible inclusión futura de la Guayana Francesa (OLACDE, 2024).

Avanzar hacia estándares regulatorios comunes, mejorar el intercambio de datos en tiempo real y aumentar la transparencia propiciará una planificación y una coordinación más eficaces entre los países. Con el tiempo, la región puede pasar progresivamente de intercambios bilaterales limitados a mercados de electricidad regionales más estructurados, siempre que sea posible. Esta evolución permitiría aprovechar al máximo los diversos recursos renovables de la región.

Eje 4: Combustibles sostenibles

Según el último informe de la AIE sobre combustibles sostenibles, la demanda mundial de combustibles renovables líquidos y gaseosos, como los biocombustibles, el hidrógeno verde y de bajas emisiones, y los biogases, podría cuadruplicarse para 2035 con respecto a los niveles actuales, en un escenario de plena aplicación de las políticas. Para 2035, los combustibles sostenibles podrían cubrir aproximadamente el 10% de la demanda mundial del transporte por carretera, el 15% de la demanda del sector de la aviación y el 35% de la demanda para el transporte marítimo (AIE, 2025).

Para América Latina y el Caribe, esta expansión mundial de los combustibles sostenibles representa una oportunidad estratégica. La región combina una abundancia de energía eléctrica renovable, que es fundamental para la producción de hidrógeno verde, con vastos recursos de biomasa y agrícolas que pueden sustentar el desarrollo de biocombustibles a gran escala.

Diagnóstico:

Aunque algunos países de la región, en particular el Brasil, pero también la Argentina, Colombia y otros, cuentan con industrias de biocombustibles consolidadas basadas en materias primas de primera generación (maíz, caña de azúcar, aceite de palma o soja), este modelo presenta limitaciones estructurales. Los biocombustibles de primera generación compiten directamente con la producción alimentaria y ganadera, lo que genera tensiones entre los usos alimentarios y energéticos de los cultivos y expone la producción a la volatilidad de los precios y la oferta. La dependencia de los cultivos también limita la capacidad de crecer de forma significativa sin afectar la seguridad alimentaria y el uso de la tierra.

Recomendación:

- *Desarrollar la tecnología para la producción de biocombustibles avanzados*

Para aprovechar la creciente demanda mundial y superar las limitaciones estructurales de los biocombustibles de primera generación, los países de América Latina y el Caribe podrían orientar sus estrategias nacionales hacia los combustibles sostenibles avanzados (aquellos basados en biomasa no alimentaria, como residuos agrícolas, subproductos forestales u otros materiales celulósicos, algas y otros).

Una prioridad estratégica en el marco de esta iniciativa podría ser el desarrollo y la ampliación del uso del combustible de aviación sostenible, ya que se reconoce ampliamente que la aviación es uno de los sectores más difíciles de descarbonizar. Los compromisos

internacionales en materia climática son cada vez más estrictos y se prevé que los marcos regulatorios internacionales, como la iniciativa ReFuelEU Aviation de la Unión Europea, impulsarán de manera significativa la demanda de combustible de aviación sostenible en la próxima década, lo que generará importantes oportunidades de inversión y exportación para los productores de la región (Precision Business Insights, 2025).

Los incentivos nacionales y los marcos regulatorios pueden desempeñar un papel fundamental a la hora de acelerar esta transición. Por ejemplo, se estima que la Ley del Combustible del Futuro del Brasil, aprobada a finales de 2024, podría generar alrededor de 4.000 millones de dólares al año en inversiones destinadas a combustibles sostenibles, incluido el combustible de aviación sostenible. La ley establece objetivos obligatorios de mezcla e incentivos específicos para ampliar la producción, y brinda apoyo a las iniciativas para atraer capital privado al sector (AIE y OLACDE, 2025).

Diagnóstico:

Las primeras estrategias relacionadas con el hidrógeno verde en América Latina y el Caribe se diseñaron principalmente en torno a las oportunidades de exportación y sobre la base de expectativas optimistas sobre la demanda mundial, los costos y la viabilidad del transporte²⁹. Con el paso del tiempo, los países han empezado a adoptar un enfoque más práctico, al reconocer que el hidrógeno puede desempeñar un papel importante en las industrias y los sistemas energéticos nacionales. El reto radica en que el hidrógeno aún no se ha integrado plenamente en las cadenas de valor locales ni en los sectores difíciles de descarbonizar³⁰.

Recomendación:

- *Centrar las estrategias relacionadas con el hidrógeno en su uso a nivel nacional*

Las estrategias relacionadas con el hidrógeno deberían dar cada vez más prioridad a la descarbonización de la industria nacional, en lugar de considerar el hidrógeno únicamente como un producto de exportación. Su principal ventaja reside en los sectores difíciles de descarbonizar, como la refinación, los fertilizantes, la siderurgia, la minería,

²⁹ El hidrógeno verde se produce utilizando electricidad renovable (por ejemplo, eólica, solar o hidroeléctrica) y tiene emisiones directas prácticamente nulas. El hidrógeno de bajas emisiones incluye el hidrógeno producido mediante otros procesos que reducen significativamente, aunque no eliminan por completo, las emisiones de gases de efecto invernadero, como el hidrógeno obtenido a partir del gas natural.

³⁰ Los sectores difíciles de descarbonizar son aquellos en los que resulta más difícil reducir las emisiones con la tecnología actual. Esto se debe a que requieren temperaturas muy elevadas, combustibles de alta densidad energética o insumos químicos específicos que son más difíciles de sustituir.

el transporte pesado, la aviación y el transporte marítimo, donde la electricidad por sí sola no es suficiente. El hidrógeno puede almacenarse y utilizarse posteriormente como fuente de energía, ya sea para generar calor industrial o como combustible, y también puede servir como insumo industrial directo.

Las oportunidades a corto plazo incluyen la sustitución del hidrógeno de refinería en México y Colombia, el uso de hidrógeno de bajas emisiones en la minería de Chile y el Perú, la expansión de los fertilizantes ecológicos en la Argentina, el Brasil y el Uruguay, y el desarrollo de la producción de acero con bajas emisiones de carbono en el Brasil. Los gobiernos pueden acelerar esta transición mediante la contratación pública, los acuerdos de compra a largo plazo y políticas industriales claras que generen una demanda local estable.

Eje 5: Infraestructura de gas para la transición energética

En algunos países, se reinyectan importantes volúmenes de gas natural en los pozos de petróleo debido a la falta de redes de transporte y distribución adecuadas. La ampliación de las redes de tuberías y de la infraestructura de distribución industrial puede transformar rápidamente estos recursos abandonados en valor económico. Si se diseña de forma estratégica, esta infraestructura también puede sentar las bases para la futura transición al hidrógeno verde y de bajas emisiones como opciones de energía limpia.

Aunque América del Sur cuenta con 17 gasoductos transfronterizos, su utilización ha disminuido considerablemente en la última década. Entre 2013 y 2023, el comercio de gas en América del Sur se redujo a la mitad, de 18.600 millones de m³ a 9.200 millones de m³, debido principalmente a la disminución de la producción boliviana, y la proporción de gas transportado por gasoducto en el consumo regional disminuyó del 13,0% al 6,6% (CEPAL, 2025e). La mayor dependencia del gas natural licuado (GNL) importado también ha contribuido a esta disminución, lo que ha reducido aún más el uso de la infraestructura de gasoductos existente. Estas tendencias ponen de manifiesto la necesidad de modernizar y ampliar las redes de gas para que se adapten a los patrones de demanda actuales y sean compatibles con el transporte de hidrógeno en el futuro.

Recomendación:

- *Construir infraestructura preparada para el hidrógeno desde el principio*

Se deberían construir gasoductos e infraestructuras relacionadas para aprovechar de forma productiva los recursos de gas que actualmente no se explotan. Esta infraestructura debería diseñarse desde el principio de manera que pueda adaptarse en el futuro para transportar hidrógeno verde, contribuyendo así a la transición energética en general.

B. Movilización de los recursos productivos, humanos y financieros para acelerar la transformación productiva

Las recomendaciones que se presentan en esta sección se centran en una selección de activos que forman parte de las capacidades productivas, humanas y financieras de la región. Más que ofrecer detalles exhaustivos, se pretende poner de relieve las áreas con mayor potencial para generar beneficios en materia de desarrollo y acelerar la transformación productiva en América Latina y el Caribe.

Clústeres productivos de primer orden

Como se indica en el capítulo II, los países de América Latina y el Caribe han desarrollado una serie de clústeres productivos altamente competitivos en las últimas décadas. Las iniciativas de clústeres, o, en términos más generales, las iniciativas de articulación productiva, constituyen un mecanismo institucional eficaz para coordinar a las empresas, las instituciones públicas y las organizaciones del conocimiento en torno a agendas comunes de desarrollo productivo. Al facilitar la acción colectiva, estas iniciativas contribuyen a subsanar las deficiencias de coordinación, reforzar las capacidades productivas y apoyar la transformación estructural (CEPAL, 2025a).

Sin embargo, los datos muestran que las iniciativas de articulación productiva no suelen surgir de forma espontánea ni mantenerse sin un respaldo de políticas estructurado, y que en la región sigue habiendo un margen considerable para reforzar las políticas al respecto (CEPAL, 2025a).

Las iniciativas de articulación productiva revisten especial importancia en varios de los sectores estratégicos analizados en este informe. Por ejemplo, el desarrollo de las cadenas de valor de minerales críticos requiere la coordinación entre los servicios geológicos, las empresas mineras, los proveedores de equipos y tecnología, las instituciones de investigación y los organismos de promoción de inversiones con el fin de fomentar la agregación de valor y la mejora tecnológica. Del mismo modo, los ecosistemas de innovación basados en la biodiversidad que conectan universidades, empresas emergentes de biotecnología, laboratorios de investigación e inversionistas ilustran cómo los ecosistemas coordinados pueden contribuir a transformar el capital natural en industrias de base biológica de mayor valor (véase la sección A).

Las siguientes recomendaciones de política tienen por objeto ampliar y mejorar las iniciativas de articulación productiva en la región.

Eje 1: Alineación de las iniciativas de articulación productiva con los sectores prioritarios en las estrategias nacionales y subnacionales de desarrollo productivo

Las iniciativas de articulación productiva deberían constituir la plataforma operativa a través de la cual los países desarrollen sus sectores prioritarios seleccionados. Si el litio, el cobre, los sistemas agroalimentarios, las energías renovables o las industrias creativas se consideran sectores estratégicos, deberían crearse iniciativas de articulación productiva específicas para coordinar la acción conjunta en estos ámbitos.

Recomendaciones:

- *Establecer iniciativas de articulación productiva para los sectores prioritarios seleccionados con un mandato, una estructura de gobernanza y una hoja de ruta plurianual claramente definidos.*
- *Determinar qué cuellos de botella pueden estar obstaculizando el desarrollo de un clúster (por ejemplo, carencias en la oferta de proveedores, limitaciones tecnológicas, necesidades de certificación o ineficiencias logísticas).*
- *Armonizar las medidas de apoyo público, como las subvenciones a la innovación, la promoción de las exportaciones o el desarrollo de competencias, en torno a la iniciativa de articulación productiva, en lugar de aplicarlas por separado.*
- *Establecer objetivos e hitos cuantificables y vincular las ayudas públicas a los avances en estos ámbitos (por ejemplo, exportaciones, descarbonización o modernización tecnológica).*

Eje 2: Continuidad de las políticas en materia de iniciativas de articulación productiva

La eficacia de las iniciativas de articulación productiva depende del compromiso constante y la estabilidad institucional. La falta de continuidad en las políticas, que a menudo está relacionada con los ciclos políticos o con la falta de coordinación entre los distintos niveles de gobierno, socava la acción colectiva y la transformación a largo plazo (véase el capítulo IV).

Recomendaciones:

- *Evitar interrupciones en las políticas relacionadas con los ciclos políticos mediante el fortalecimiento de su arraigo institucional.*
- *Consolidar los mecanismos de gobernanza participativa que cuenten con las partes interesadas en el diseño conjunto y la corresponsabilidad. Los representantes de los sectores público, privado, académico y de la sociedad civil no deberían limitarse a participar en las iniciativas de articulación productiva, sino que deberían desempeñar un papel en el diseño conjunto de las políticas.*
- *Garantizar una asignación de recursos previsible a lo largo del tiempo para evitar una implementación intermitente.*

Eje 3: Capacidades fortalecidas entre los profesionales encargados de la implementación de las iniciativas de articulación productiva

La implementación eficaz de las iniciativas de articulación productiva depende de las capacidades de los profesionales que participan en su diseño, coordinación y gestión. Por tanto, el fortalecimiento de estas capacidades es esencial para mejorar la calidad y el impacto de las políticas de las iniciativas de articulación productiva.

Recomendaciones:

- *Invertir en el desarrollo de las competencias de los profesionales encargados de coordinar y gestionar las iniciativas de articulación productiva. Apoyar los procesos de capacitación que mejoren su conocimiento y comprensión de la gestión de iniciativas de articulación productiva.*
- *Para garantizar un suministro constante de personal cualificado, las escuelas técnicas y las universidades deberían adaptar sus planes de estudios a las necesidades tecnológicas y laborales específicas de los clústeres locales.*
- *Fomentar la “circulación de cerebros” mediante la participación de las comunidades de la diáspora, a fin de que actúen como mentores, inversionistas o intermediarios del conocimiento capaces de tender puentes entre las empresas locales y los mercados mundiales. Esto es especialmente válido en el caso de la subregión del Caribe, cuyas comunidades de la diáspora altamente calificadas y con un nivel de ingresos elevado constituyen una red poderosa, que a veces se pasa por alto, de competencias técnicas y contactos empresariales (véase más adelante la sección sobre redes de la diáspora).*

Industrias creativas

Como se comentó en el capítulo II, la economía creativa (o naranja) ya desempeña un papel importante en el crecimiento y el empleo en varios países de la región. Más allá de su contribución económica, fomenta la inclusión social mediante la creación de oportunidades productivas para jóvenes en situación de riesgo y grupos marginados. Sin embargo, para aprovechar plenamente el potencial de la economía naranja, se necesitan medidas que aborden las deficiencias persistentes, tanto del mercado como en materia de coordinación, que frenan la inversión y limitan la capacidad de las empresas para crecer y retener una proporción mayor del valor económico generado en los sectores creativos.

Los productos y servicios creativos suelen componerse de elementos intangibles y pueden reproducirse a un costo muy bajo, lo que reduce la capacidad de apropiación y limita la posibilidad de que los creadores obtengan la totalidad de los rendimientos económicos derivados de su trabajo. Dado que parte del valor generado se difunde a través de la transmisión indirecta de conocimientos y la imitación, los beneficios privados de la actividad creativa suelen ser menores que los beneficios sociales más amplios que se generan, lo que da lugar a niveles de inversión por debajo de los óptimos socialmente (Benavente y Grazzi, 2017).

Además, muchas industrias creativas, como la cinematográfica, la editorial y la musical, tienen elevados costos fijos iniciales irrecuperables, mientras que, una vez creada la obra inicial, el costo de producir y distribuir unidades adicionales suele ser muy bajo. Esta estructura de costos interna genera sólidas economías de escala, lo que puede dar ventaja a las grandes empresas ya establecidas, crear barreras de entrada y concentrar el poder de mercado, lo que dificulta que las empresas más pequeñas crezcan y capten valor. Además, la demanda es muy incierta y los activos creativos, como el conocimiento, el talento y la reputación, son difíciles de valorar y de utilizar como garantía, lo que obstaculiza el acceso al financiamiento y limita el potencial de crecimiento de las empresas.

Junto con estas fallas estructurales del mercado, la escasa coordinación entre los principales actores, entre los que se incluyen las instituciones de formación, los productores, los distribuidores y los financiadores, a menudo impide la realización de inversiones complementarias de manera simultánea, lo que limita el desarrollo y la expansión de las industrias creativas.

Según Benavente y Grazzi (2017), este conjunto de deficiencias dentro del ecosistema creativo constituye un argumento claro a favor de la intervención pública. Dicha intervención debería basarse, en lugar de en medidas aisladas, en combinaciones de políticas integradas que estimulen simultáneamente la oferta, la demanda y la interacción entre los distintos actores.

En esta sección, que se basa en Buitrago Restrepo y Duque Márquez (2013) y Benavente y Grazzi (2017), se expone una serie de recomendaciones de política destinadas a liberar el potencial de la economía creativa en América Latina y el Caribe. Las propuestas se centran en reforzar los marcos institucionales, ampliar el acceso al financiamiento, desarrollar las capacidades productivas y reforzar la coordinación en todo el ecosistema creativo. Siguiendo a Buitrago Restrepo y Duque Márquez (2013), se hace hincapié en la promoción de las “mentefacturas”, denominación que los autores utilizan para los bienes y servicios con un valor simbólico intangible que excede su valor de uso, como el arte, el diseño, los videojuegos, las películas o la artesanía. Reconocer estos bienes y servicios como motores del crecimiento y el empleo supone integrar la economía creativa en las estrategias generales de desarrollo.

Eje 1: Marcos institucionales fortalecidos

Una arquitectura institucional sólida es esencial para impulsar el desarrollo y la expansión de la economía creativa. Dado su carácter transversal, la fragmentación institucional puede reducir considerablemente la eficacia de las políticas y debilitar los incentivos para la inversión y la innovación.

Recomendaciones:

- *Modernizar los marcos regulatorios en materia de derechos de propiedad intelectual para adaptarlos a la digitalización, garantizando incentivos adecuados para la creación y la innovación, y reforzando la aplicación de la normativa contra la reproducción y la distribución no autorizadas.*
- *Fortalecer las organizaciones colectivas, como cámaras de comercio y asociaciones profesionales, que representan a las pequeñas empresas y a los trabajadores autónomos, aúnan sus intereses y facilitan el diálogo con las instituciones públicas.*

- *Mejorar la coordinación entre los distintos ministerios y niveles de la administración (en los ámbitos de cultura, economía, educación, finanzas e innovación), mediante el establecimiento de mandatos claros y mecanismos interinstitucionales para reducir la fragmentación, la duplicación y las incoherencias regulatorias.*

Eje 2: Instrumentos financieros específicos

Además de las fallas de coordinación, los sectores creativos enfrentan brechas de financiamiento estructurales. Con frecuencia, las instituciones financieras tradicionales conceden créditos insuficientes a las empresas cuyos principales activos son la propiedad intelectual, el talento y el potencial de beneficios futuros.

Recomendaciones:

- *Ampliar el acceso al financiamiento para las empresas emergentes y las pymes creativas, especialmente aquellas que carecen de garantías tangibles.*
- *Introducir incentivos fiscales específicos para cada sector, como créditos fiscales para actividades de investigación y desarrollo (I+D) para los sectores audiovisual y de los videojuegos, con el fin de reducir el riesgo asociado a la innovación y atraer la inversión privada.*
- *Crear fondos de inversión con respaldo público y programas de garantía de crédito adaptados a las empresas creativas, y aprovechar los bancos de desarrollo para compartir el riesgo y movilizar capital a largo plazo.*

Eje 3: Clústeres creativos y centros “kreatópolis”

Para hacer frente a los problemas de coordinación y a los elevados costos fijos irrecuperables que frenan a los creadores individuales, los gobiernos deberían promover ecosistemas creativos concentrados geográficamente, dotados de una gobernanza clara y de infraestructuras compartidas.

Recomendaciones:

- *Establecer distritos o clústeres creativos designados que cuenten con instalaciones de producción compartidas, espacios de cotrabajo y laboratorios digitales, con el fin de reducir los costos iniciales y fomentar la colaboración.*

- *Crear centros de intercambio de conocimiento, vinculados a universidades e institutos técnicos, que ofrezcan apoyo a la innovación, servicios de creación de prototipos y asistencia para el desarrollo empresarial a los emprendedores creativos.*
- *Integrar las industrias creativas en la planificación económica urbana garantizando la provisión de espacios de trabajo asequibles, una infraestructura digital adecuada y la conexión con las estrategias generales de desarrollo de la ciudad.*
- *Crear mecanismos de gobernanza de clústeres (órganos de coordinación público-privados) para coordinar las iniciativas de formación, financiamiento y acceso al mercado.*
- *Apoyar las plataformas de comercialización conjunta (marca compartida, consorcios de exportación y participación colectiva en ferias comerciales) a fin de facilitar las economías de escala.*
- *Fomentar vínculos estructurados entre las empresas creativas y los sectores tradicionales ayudando a las pymes creativas a convertirse en proveedores calificados para la industria manufacturera y otros sectores.*

En conjunto, estas medidas contribuyen al desarrollo de una “kreatópolis”, es decir, entornos urbanos en los que las empresas pueden beneficiarse de los efectos de difusión del conocimiento y en los que las “mentefacturas” se convierten en motores fundamentales de la innovación, la productividad y el crecimiento del empleo.

Eje 4: Capital humano y medidas para resolver los desajustes en materia de competencias

El capital humano es el principal insumo de la economía creativa. El fortalecimiento de las capacidades y la reducción de los desajustes entre las competencias disponibles y las necesidades del sector son fundamentales para la competitividad a largo plazo y la captación de valor.

Recomendaciones:

- *Invertir en la formación de capital humano y en la mejora continua de las competencias en los ámbitos creativos y digitales.*
- *Integrar los enfoques de ciencia, tecnología, ingeniería, artes y matemáticas (CTIAM) en los sistemas educativos nacionales para fomentar las competencias tanto técnicas como creativas necesarias en la economía creativa.*

- *Reforzar el papel de las universidades, los institutos técnicos y los centros de investigación en el desarrollo del talento, la difusión del conocimiento y la investigación aplicada vinculada a los sectores creativos.*

Eje 5: Fomento de la demanda de bienes y servicios creativos

Ampliar la demanda interna de bienes y servicios culturales es fundamental para que las empresas puedan crecer y prosperar.

Recomendaciones:

- *Poner en marcha programas de vales culturales que ofrezcan a los jóvenes y los hogares con bajos ingresos créditos para acceder a libros, cine y artes escénicas, y de ese modo ampliar la participación en el mercado y reforzar la demanda interna.*
- *Introducir programas de vales para la innovación o los servicios creativos dirigidos a sectores específicos, como las pymes o las empresas emergentes, que concedan a estas un crédito que puedan utilizar para adquirir servicios designados. Al especificar que los vales deben gastarse en servicios de empresas creativas, tales programas fomentan la creación de vínculos estructurados entre las industrias creativas y los sectores tradicionales.*
- *Apoyar las estrategias de promoción de las exportaciones y de internacionalización como complemento de la demanda interna, de manera que las empresas creativas puedan acceder a los mercados regionales y mundiales, al tiempo que se refuerza su base nacional.*

Redes de la diáspora y vínculos financieros externos

Las dinámicas de la diáspora y la migración pueden potenciar el talento humano mediante la transferencia de conocimientos, el emprendimiento y el acceso a redes internacionales, al tiempo que contribuyen a la inclusión social y económica. Cuando se integra en las estrategias de desarrollo, la movilidad puede contribuir a la mejora de las competencias, a la diversificación productiva y al estrechamiento de los vínculos con los mercados externos. Un enfoque que no se limita a centrarse en las remesas permite a los países aprovechar mejor la experiencia y las capacidades transnacionales de formas que refuercen la transformación productiva nacional y el desarrollo inclusivo.

En el caso de América Latina y el Caribe, como se muestra en el capítulo II, las grandes diásporas asentadas en América del Norte y Europa constituyen una fuente de competencias, experiencia profesional, conocimiento tácito y redes transnacionales que pueden fortalecer las capacidades productivas, la innovación y la conectividad internacional si se integran deliberadamente en las estrategias de desarrollo. La exposición de la región a la movilidad mundial tiene carácter estructural. América Latina y el Caribe representa alrededor del 18% de los flujos mundiales de remesas y, en varias economías, estas superan el 20% del PIB.

Además, una de las principales dimensiones del retraso tecnológico de la región radica en su limitada capacidad no solo para formar suficiente talento tecnológico y científico, sino también para retenerlo. La pérdida de talento en el ámbito de la IA es un ejemplo especialmente revelador. Según el Observatorio de Políticas de Inteligencia Artificial de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), todos los países de América Latina y el Caribe sobre los que se dispone de datos registraron un saldo migratorio negativo de profesionales del ámbito de la IA en 2023, lo que significa que el número de especialistas en IA y campos relacionados que abandonaron la región superó al de los que llegaron (véase el gráfico III.2). Esta tendencia pone de manifiesto la limitada capacidad de la región para competir a nivel mundial por profesionales altamente calificados, especialmente en un contexto de creciente demanda internacional impulsada por el auge de la inversión en IA en Asia, los Estados Unidos y Europa. Esto supone una gran pérdida para la región: el costo de ofrecer formación, a menudo en universidades públicas, a profesionales especializados que después se marchan a trabajar en empresas extranjeras que cosechan los beneficios económicos de esa inversión.

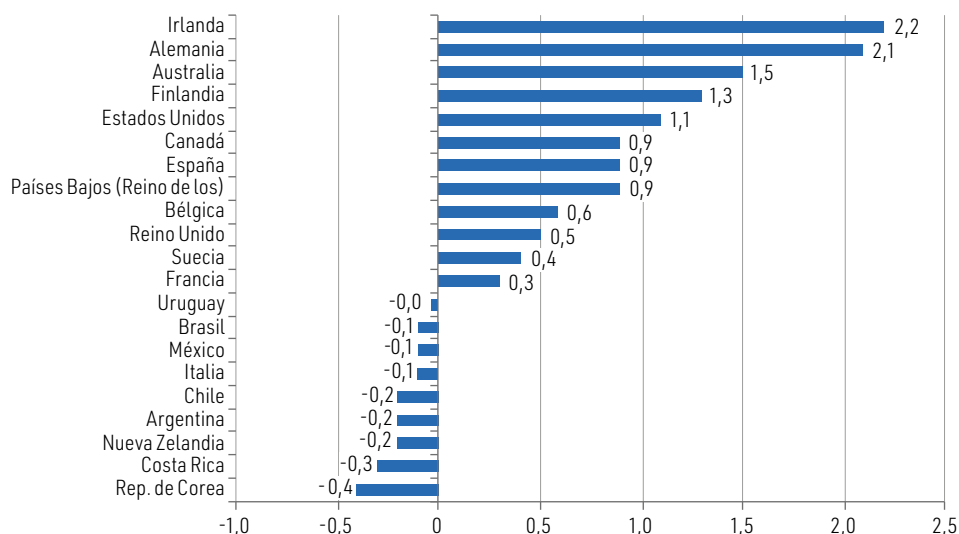
La salida neta de talento, además de ser un síntoma del retraso tecnológico de la región, lo refuerza. La marcha de profesionales altamente calificados en IA debilita la capacidad de la región para crear ecosistemas de innovación nacionales, retrasa la adopción de tecnologías y aumenta la dependencia de las tecnologías digitales importadas.

Por lo tanto, el principal reto es de carácter institucional: hacer que la migración deje de ser un mecanismo de pérdida de talento y se convierta en un canal para la circulación de cerebros, la mejora de competencias y la conectividad estratégica. En un contexto en el que el acceso a la tecnología, las normas y los mercados están cada vez más condicionados por las relaciones de poder, las redes de la diáspora pueden reducir las asimetrías de información, facilitar la entrada en los mercados y fomentar el aprendizaje institucional.

Gráfico III.2

Países seleccionados: migración neta de personas con competencias en el ámbito de la inteligencia artificial (IA) entre países, 2021-2025

(En número de personas por cada 10.000 usuarios de LinkedIn con competencias en IA)



Fuente: Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos. (2025, 7 de abril). *Artificial Intelligence Policy Observatory*. <https://oecd.ai/>, sobre la base de LinkedIn. (2025). *LinkedIn's Economic Graph*. Recuperado el 12 de octubre de 2025.

Nota: El indicador mide la migración neta entre países de usuarios de LinkedIn con competencias en ingeniería de IA, por cada 10.000 usuarios de este tipo en el país en cuestión. Los valores positivos indican entradas netas de talento en IA, mientras que los negativos indican salidas netas.

Eje 1: Paso de la gestión de las remesas a las políticas de circulación de cerebros

Se ha de dar prioridad a las políticas que faciliten el retorno temporal, la colaboración a distancia y la prestación transfronteriza de servicios profesionales por parte de miembros de la diáspora, especialmente en sectores estratégicos como las tecnologías digitales, la salud, la energía y la administración pública.

Recomendaciones:

- *Armonizar los programas de participación de la diáspora con las estrategias nacionales en materia de competencias e innovación, y garantizar así que la movilidad contribuya al desarrollo de las capacidades nacionales en lugar de agravar la pérdida permanente de*

competencias. Las prácticas de cooperación europeas recientes han hecho cada vez mayor hincapié en la circulación de cerebros, en lugar de en el retorno permanente. A través del Programa Mundial de la Unión Europea para la Diáspora (EUDiF), financiado por la Unión Europea, se ha puesto en práctica la participación de la diáspora por medio de programas de transferencia de competencias a corto plazo, virtuales y mixtos, la elaboración de perfiles profesionales e iniciativas de transferencia de conocimientos específicas vinculadas a prioridades de desarrollo (Hincu, 2024).

- *Vincular los productos financieros relacionados con las remesas a la educación, la formación y el emprendimiento, y, al mismo tiempo, reforzar la protección de los consumidores para evitar que los riesgos financieros recaigan sobre los hogares. El Programa 3x1 para Migrantes de México combinó las remesas colectivas con fondos públicos para financiar proyectos productivos y de infraestructura a nivel local (Secretaría de Bienestar de México, 2017).*

Eje 2: Las redes de la diáspora como plataformas para la mejora de la productividad y el acceso a los mercados

Las diásporas operan a través de redes que pueden impulsar el comercio, el emprendimiento, el turismo y el intercambio de conocimientos, especialmente a través de la demanda impulsada por la nostalgia, las industrias culturales y el turismo por visitas a familiares y amistades.

Recomendaciones:

- *Institucionalizar las redes empresariales y de conocimientos de la diáspora en los marcos de promoción de las exportaciones, innovación e inversión, y centrarse en reducir los costos de acceso al mercado, cumplir con las normas y facilitar la expansión de las pymes hacia segmentos de mayor valor agregado. La red GlobalScot de Escocia pone en contacto a profesionales de alto nivel de la diáspora con empresas nacionales que desean introducirse en mercados extranjeros (GlobalScot, s. f.), mientras que ChileGlobal ha aplicado un modelo similar para conectar a las empresas emergentes chilenas con los ecosistemas internacionales de tecnología y capital de riesgo (Kuznetsov, 2012).*
- *Encontrar y conectar de forma proactiva a las comunidades científicas y empresariales en el extranjero para integrar a los expatriados altamente calificados en los ecosistemas de innovación locales. Como planteó la Misión de Internacionalización de Colombia (Hausmann et al., 2021), las redes estructuradas de talento global constituyen*

herramientas institucionales fundamentales para reducir las brechas tecnológicas de la región y facilitar la transferencia directa de conocimientos, la adopción de tecnología y la integración de las empresas nacionales en las cadenas globales de valor.

- *Considerar las redes de la diáspora como instrumentos de diplomacia económica y, de ese modo, mejorar la conectividad de la región y diversificar las alianzas exteriores en una economía mundial fragmentada. La Comisión de Filipinos en el Extranjero de Filipinas funciona como un organismo de rango ministerial que fomenta la participación a largo plazo de la diáspora, en particular a través del portal digital BaLinkBayan (Agencia de Información de Filipinas, 2025). La República Dominicana ha establecido Comunidades Dominicanas en el Exterior (CONDEX) y el Instituto de Dominicanos y Dominicanas en el Exterior (INDEX) con el propósito de integrar a la diáspora en la planificación del desarrollo nacional (Orozco, 2020).*

Talento humano

Como se estableció en el capítulo anterior, América Latina y el Caribe cuenta con el importante activo potencial de una mano de obra cada vez más calificada, una base creciente en CTIM y unas capacidades lingüísticas mejoradas. Sin embargo, para fortalecer el capital humano de la región y movilizarlo en pro de la transformación productiva, es necesario avanzar al mismo tiempo en la lucha contra las desigualdades de cobertura y en la garantía de una educación de calidad en todos los niveles. Esto requiere tanto políticas educativas transversales como otras políticas públicas destinadas a liberar el potencial productivo de dos segmentos cruciales cuya participación en el mercado laboral sigue siendo limitada a pesar de sus logros educativos: las mujeres y los jóvenes.

Eje 1: Políticas educativas transversales³¹

Recomendaciones:

- *Mejorar la cobertura y la calidad de la educación de la primera infancia*

El aprendizaje básico, así como la desigualdad educativa, comienzan en la primera infancia. Una educación de la primera infancia de calidad refuerza la eficacia de los sistemas educativos, mejora los resultados del aprendizaje en etapas posteriores y genera mayores beneficios sociales y económicos. Para ello, los países deben facilitar unas infraestructuras

³¹ Esta sección se basa en CEPAL (2025d).

adecuadas, una proporción idónea de adultos por niño, educadores calificados y marcos curriculares y pedagógicos inclusivos impulsados por los gobiernos. El sector sigue enfrentando desafíos, especialmente en lo que respecta al desarrollo profesional, la formación y el reconocimiento del personal docente de la primera infancia, cuya labor, pese a ser esencial, suele infravalorarse.

Dado su efecto demostrado en la reducción del abandono escolar y la repetición de curso, así como en la promoción de un aprendizaje equitativo, ampliar el acceso a una educación preprimaria de calidad debe ser una prioridad regional. Para avanzar, se necesitan una formación de docentes reforzada y la alineación de la educación de la primera infancia con las políticas generales de protección social. Es fundamental que los sistemas de educación, salud, nutrición, atención y protección social actúen de forma coordinada para garantizar que todos los niños y niñas reciban un apoyo integral desde sus primeros años de vida.

A pesar de los esfuerzos realizados en las últimas décadas para ampliar la cobertura, los problemas de calidad continúan limitando el potencial transformador de la educación de la primera infancia. La formación y remuneración del personal docente siguen siendo inadecuadas, y su labor goza de un reconocimiento limitado, lo que socava la profesionalización del sector. Para subsanar estas deficiencias, es necesario invertir en el cuerpo docente y también contar con una gobernanza más sólida, enfoques pedagógicos inclusivos y alineación con los sistemas generales de protección social. A fin de avanzar hacia una educación preprimaria universal y de alta calidad, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) recomienda destinar al menos el 10% de los presupuestos educativos a este nivel y reforzar los marcos curriculares que favorecen el desarrollo cognitivo y socioemocional. Además, es fundamental complementar estas medidas con formación dirigida a los progenitores y cuidadores para reforzar el desarrollo de la primera infancia en el ámbito familiar y garantizar que todos los niños y niñas, independientemente de su origen socioeconómico, accedan a la escuela primaria con unas bases de aprendizaje sólidas y equitativas.

- *Crear vías inclusivas hacia la educación secundaria universal*

Puesto que la educación secundaria constituye el umbral mínimo para la inclusión social y laboral, se recomienda encarecidamente universalizar tanto el acceso a este nivel educativo, como su finalización: de ahí la importancia de prevenir el abandono escolar, sobre todo durante las transiciones entre etapas educativas, que son momentos de mayor vulnerabilidad. Para enfrentar esta situación, se recomienda, entre otras cosas, eliminar las barreras de acceso, como la carga económica que suponen los uniformes,

los materiales y el transporte, y mejorar la coordinación entre las instituciones para facilitar una transición fluida de la enseñanza primaria al primer ciclo de secundaria y, posteriormente, al segundo ciclo. Es también importante posponer la especialización precoz, ya que se ha demostrado que obstaculiza la continuidad de los alumnos en el sistema educativo, y poner en marcha sistemas de alerta temprana que detecten los factores de riesgo individuales, familiares y contextuales para poder intervenir a tiempo.

Asimismo, con vistas a garantizar el éxito de las trayectorias educativas, es necesario proporcionar a los alumnos figuras de apoyo, como tutores, orientadores y docentes especializados en el refuerzo académico, puesto que se ha constatado que su presencia es eficaz para mejorar la permanencia en los estudios. Además, se recomienda reducir las desigualdades de género mediante estrategias diferenciadas que amplíen las oportunidades de aprendizaje y cuestionen las prácticas institucionales y culturales que refuerzan los estereotipos de género tradicionales que limitan el desarrollo de las estudiantes y frenan el potencial social y económico de los países. En general, las recomendaciones apuntan a la creación de marcos institucionales más inclusivos, a un mayor seguimiento de las trayectorias de los alumnos y a reformas escolares que, en conjunto, promuevan el acceso universal, la continuidad de los estudios y la finalización de la educación secundaria de todos los alumnos.

- *Fortalecer las habilidades cognitivas, digitales y socioemocionales*

Los estudiantes deben desarrollar competencias cognitivas, digitales y socioemocionales para abordar los retos personales, sociales y profesionales, sobre todo en un contexto marcado por las transformaciones tecnológicas y el surgimiento de la IA. Por tanto, los sistemas educativos deben integrar estas competencias en los procesos de enseñanza y aprendizaje, con el respaldo de una priorización curricular que facilite un aprendizaje más profundo y significativo.

Para reforzar el aprendizaje, también se necesitan políticas que amplíen el tiempo lectivo y reconfiguren los enfoques pedagógicos. Se ha demostrado que alargar la jornada escolar mejora los resultados académicos, sobre todo entre los alumnos que enfrentan situaciones de desventaja fuera del aula, pero su éxito depende de transformaciones más amplias en los sistemas educativos y de una implementación gradual y viable financieramente. En términos más generales, la educación debe preparar a los estudiantes para que piensen de forma crítica y creativa, para que colaboren y para que se conviertan en agentes activos capaces de trazar su propio camino. Esto requiere un aprendizaje interdisciplinario basado en proyectos, espacios seguros para la exploración intelectual y oportunidades para la investigación, la resolución de problemas y el trabajo en equipo. A pesar de los

avances, muchos planes de estudios nacionales de la región aún no han completado la transición hacia modelos basados en competencias, por lo que, para consolidar este enfoque, se necesita alineación entre las políticas, la evaluación, la formación de docentes y las prácticas a nivel escolar.

Para enfrentar estos desafíos, es necesaria una apreciación renovada de la función de los docentes y la naturaleza del entorno escolar. Los docentes desempeñan un papel fundamental en la transmisión de los valores educativos y necesitan mayor desarrollo profesional, autonomía, oportunidades de colaboración y reconocimiento. Las habilidades socioemocionales son especialmente importantes en una región caracterizada por la desigualdad, la inestabilidad y la exposición a la violencia. El desarrollo eficaz de estas competencias requiere criterios claros, formación del personal docente, cooperación entre las partes interesadas del sistema educativo, un ambiente escolar positivo y, en última instancia, prácticas pedagógicas concretas, formación psicosocial para los docentes y estructuras de apoyo continuo que permitan a los alumnos convertirse en estudiantes activos, resilientes y empáticos. Esto requiere el establecimiento de itinerarios profesionales en el ámbito de la enseñanza que ofrezcan estabilidad, animen a los docentes a permanecer en las aulas y respalden su desarrollo profesional continuado.

Para alcanzar este objetivo se necesitan compromiso político y una visión a largo plazo que sitúe la educación en el centro de la agenda de desarrollo de la región y garantice que las políticas educativas sean financieramente sostenibles mediante la asignación y gestión eficientes de los recursos.

Eje 2: El empoderamiento de las mujeres para la igualdad económica

A pesar de los avances en materia de educación de las mujeres, las dificultades para su inserción en el mercado laboral, la distribución desigual de las responsabilidades de cuidado y las barreras que obstaculizan su acceso a sectores dinámicos y en constante evolución tecnológica, excluyen a algunas de ellas de la economía formal y de los ámbitos de toma de decisiones. Por consiguiente, la participación de las mujeres en los mercados laborales es también un imperativo estratégico para salir de la trampa de la baja capacidad para crecer. En 2023, la participación de las mujeres en la fuerza de trabajo en la región alcanzó el 51,6%, frente al 76,9% en el caso de los hombres. Los patrones de distribución del tiempo revelan marcadas disparidades: las mujeres dedican entre el 12,0% y el 24,2% de su tiempo total al trabajo doméstico y de cuidados no remunerado, mientras que los

hombres le destinan entre el 3,0% y el 12,5%, dependiendo del país (Comisión Económica para América Latina y el Caribe y Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres [CEPAL y ONU-Mujeres], 2025).

La desigualdad económica refuerza estas dinámicas. El índice de feminidad de la pobreza se mantiene en valores elevados: por cada 100 hombres que vivían en la pobreza en 2023, había 121 mujeres en la misma situación. Asimismo, persisten las desigualdades en relación con la autonomía económica: el 26% de las mujeres adultas afirma no tener ingresos propios, en comparación con el 10% de los hombres. Las diferencias también son evidentes en la transición de la educación al mundo laboral. Entre los jóvenes de 15 a 24 años, el 24,1% de las mujeres jóvenes no estudiaba ni trabajaba en 2023, frente al 10,2% de los hombres (CEPAL y ONU-Mujeres, 2025). Esto pone de relieve las dificultades que enfrentan las jóvenes respecto a su continuidad educativa y participación en el mercado laboral.

Pese a la mejora de su situación educativa, las mujeres de América Latina y el Caribe siguen estando infrarrepresentadas en los sectores que generan mayores beneficios en términos de productividad, innovación y transformación digital. Los datos de la OCDE (2025) sobre la región muestran que las brechas de género en las áreas de CTIM se manifiestan desde una etapa temprana y persisten a lo largo de toda la trayectoria educativa y laboral. Aunque hay una proporción mayor de mujeres que de hombres que completan la educación secundaria (un 68,7% y un 61,5%, respectivamente), estas siguen estando infrarrepresentadas en las carreras de CTIM. A partir de los datos del Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA) de 2022, la OCDE señala que, en la mayoría de los países de la región, solo entre el 5% y el 19% de las niñas esperaban trabajar en campos de CTIM, y que, en algunos países, la probabilidad de que los niños manifesten aspiraciones profesionales en este ámbito supera la de las niñas en más de 15 puntos porcentuales.

Estas expectativas se traducen en resultados. En toda América Latina y el Caribe, las mujeres representan aproximadamente el 40% del conjunto de titulados en carreras de CTIM, una proporción que, si bien es superior a la media mundial, aún no alcanza la paridad. Esta tendencia se acentúa en el mercado laboral: las mujeres ocupan solo el 30% de los puestos de trabajo en el sector de la tecnología de la información y las comunicaciones (TIC), con variaciones entre países que van del 22% en la Argentina al 42% en Guyana; y, entre los 30 y 40 años, los hombres tienen entre dos y tres veces más probabilidades de trabajar en profesiones relacionadas con disciplinas CTIM que las mujeres de la misma edad. Los datos sobre las competencias de los adultos confirman estas disparidades. Incluso entre los trabajadores altamente calificados, sigue habiendo

brechas salariales sustanciales (por ejemplo, del 15% en Chile, del 37% en Colombia y del 40% en las zonas urbanas del Estado Plurinacional de Bolivia), y las mujeres siguen asumiendo la mayor parte de la carga del trabajo de cuidados no remunerado (el 74% del total de horas dedicadas al cuidado) (OCDE, 2025). En el ámbito digital, el acceso a los dispositivos móviles es prácticamente igual, pero persiste una brecha en el uso de Internet (el 81,6% de los hombres frente al 80,4% de las mujeres (CEPAL y ONU-Mujeres, 2025)). Si a esto se le suma la menor participación en las disciplinas de CTIM, estas brechas limitan el acceso de las mujeres a competencias digitales avanzadas y al empleo en sectores tecnológicos de alta productividad.

No obstante, estas limitaciones conviven con fortalezas institucionales considerables. La región ha establecido un sólido marco normativo para la igualdad de género con instrumentos como la Agenda Regional de Género³². Además, en el Compromiso de Tlatelolco (CEPAL, 2025f) se solicitó el establecimiento de un grupo de trabajo sobre las implicancias de las tecnologías digitales emergentes, como la IA, para la igualdad de género en América Latina y el Caribe (CEPAL y ONU-Mujeres, 2025), ya que, si las mujeres no participan en el diseño y la gobernanza de los sistemas digitales, las desigualdades existentes podrían reproducirse en los nuevos entornos tecnológicos.

Recomendaciones:

- *Aumentar la participación de las mujeres en el mercado laboral a través de la formalización y el empleo de calidad*

La formalidad laboral, los salarios y la protección social determinan la autonomía económica de las mujeres. En consecuencia, los países han de:

- i) Profesionalizar y formalizar el trabajo de cuidados y el trabajo doméstico mediante la aplicación de contratos escritos, el pago de las cotizaciones a la seguridad social y el cumplimiento de normas de certificación acordes con el Convenio sobre las Trabajadoras y los Trabajadores Domésticos, 2011 (núm. 189) de la OIT. Este enfoque se ha puesto en práctica en el Uruguay a través del Sistema Nacional Integrado de Cuidados, que ha formalizado el trabajo de cuidados al exigir formación, certificación y alta en la seguridad social (Salvador, 2019).

³² La Agenda Regional de Género consolida los compromisos en materia de igualdad de género aprobados por los Gobiernos de América Latina y el Caribe en las reuniones de la Conferencia Regional sobre las Mujeres de América Latina y el Caribe, y ofrece un marco regional para las políticas que promueven los derechos de las mujeres, su autonomía y la igualdad de género, en sinergia con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (véase CEPAL y ONU-Mujeres, 2025).

- ii) Ampliar la protección social a los trabajadores autónomos y a los trabajadores del sector informal mediante regímenes contributivos y no contributivos, garantizando que las prestaciones por maternidad, las pensiones y las prestaciones por desempleo no dependan exclusivamente del empleo asalariado formal. El monotributo del Uruguay sigue esta lógica, al integrar los impuestos y las cotizaciones a la seguridad social para los trabajadores autónomos y del sector informal (Aguiar et al., 2024).
- *Promover la capacidad fiscal y la corresponsabilidad para financiar políticas que promuevan la igualdad, incluida la economía del cuidado*

Las estrategias de igualdad precisan financiamiento previsible y sostenible, para lo cual los países han de:

- i) Fortalecer los sistemas de presupuestación que responda a las cuestiones de género para realizar un seguimiento de la asignación y la ejecución de los recursos, y de ese modo mejorar la rendición de cuentas y facilitar el establecimiento de prioridades estratégicas. Esto se ha institucionalizado en el Canadá mediante la obligación de realizar evaluaciones del impacto de género en los presupuestos federales (Gobierno del Canadá, 2018), y en México a través del Anexo 13 de las Reglas Generales de Comercio Exterior, en el que se dispone el etiquetado y seguimiento del gasto relacionado con la igualdad³³.
- ii) Introducir instrumentos de financiamiento innovadores, como los bonos de cuidados o las alianzas de financiamiento combinado, que permitan movilizar capital privado sin dejar de garantizar la asequibilidad y la supervisión pública. Entre las iniciativas recientes, se encuentran el bono soberano de género de Islandia (Ministerio de Finanzas y Asuntos Económicos de Islandia, 2023) y el bono social de género de Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA) de México, ambos destinados a financiar objetivos de igualdad de género (Banco Interamericano de Desarrollo [BID], 2020)
- iii) Implantar una licencia de paternidad mejorada y llevar a cabo campañas sociales para fomentar el reparto equitativo de las responsabilidades familiares en el hogar. Como muestra la premio Nobel Claudia Goldin en sus investigaciones (2021, 2024), equilibrar el reparto de las tareas domésticas reduce la brecha salarial entre hombres y mujeres. Además, los estudios comparativos indican que un reparto más equitativo

³³ El Anexo 13 es una clasificación presupuestaria que agrupa los programas y gastos federales que se considera que contribuyen a los objetivos de igualdad de género (véase Martínez et al., 2025).

de las responsabilidades familiares guarda una correlación positiva con unas tasas de fecundidad nacionales más elevadas, ya que las mujeres no se ven obligadas a elegir entre continuar con su carrera profesional y formar una familia.

- *Promover la autonomía económica de las mujeres en los sectores de alto crecimiento*
Los sectores más dinámicos de la economía mundial, como las energías renovables, los servicios digitales, la agricultura basada en el uso intensivo de datos, y la logística presentan oportunidades de mejora.
- i) Facilitar el acceso de las mujeres a la tierra, al crédito y a los bienes productivos mediante reformas de los regímenes de propiedad, innovaciones financieras y microcréditos específicos para los hogares encabezados por mujeres y las empresas propiedad de mujeres. La bibliografía especializada destaca que los microcréditos dirigidos a las mujeres se asocian con menores riesgos de impago y mayores beneficios económicos para los acreedores, así como con un mayor crecimiento económico general, ya que las mujeres reinvierten de manera desproporcionada los ingresos en la salud y la educación de sus familias (D'Espallier et al., 2011). Las reformas basadas en los activos en Viet Nam, como la titulación de tierras conjunta en virtud de la Ley de Tierras, ponen de manifiesto cómo los cambios normativos pueden reforzar la seguridad económica de las mujeres (Zakout, 2016).
- ii) Destinar una parte de los contratos de contratación pública a empresas dirigidas por mujeres, e incentivar así el crecimiento de empresas formales y de alta productividad. En Kenia se han aplicado cuotas en la contratación pública a través del programa de acceso a las oportunidades de contratación pública, Access to Government Procurement Opportunities (AGPO)³⁴, y en la República Dominicana, en virtud de la Ley núm. 488-08 (Colman, 2020).
- *Garantizar la seguridad y la inclusión digitales*

La violencia digital y el acoso en línea suponen un obstáculo cada vez mayor para la participación en el ámbito educativo y profesional. En consecuencia, los gobiernos deben:

- i) Desarrollar marcos regulatorios regionales sólidos para prevenir, vigilar y sancionar la violencia de género en el ámbito digital, y garantizar la coordinación entre las autoridades encargadas de la protección de datos, la justicia y las telecomunicaciones. La Ley Olimpia de México refleja este enfoque al tipificar como delito la violencia digital y establecer sanciones (Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres [ONU-Mujeres] 2025).

³⁴ <https://agpo.go.ke>

ii) Incorporar módulos sobre seguridad digital en los planes de estudios oficiales, la formación de docentes, las campañas públicas y los programas de capacitación digital a fin de que las mujeres y las niñas puedan participar de forma segura en los entornos digitales. Australia ha integrado la seguridad digital en la educación a través del Comisionado de Seguridad Electrónica (eSafety Commissioner) y de herramientas vinculadas al plan de estudios para los centros educativos (Gobierno de Australia, s. f.).

- *Garantizar la igualdad de oportunidades en la educación y el aprendizaje permanente*

Si bien las iniciativas para reducir las brechas en los ámbitos de CTIM son fundamentales para los sectores de alto crecimiento, no abordan las barreras que enfrenta la población en general con escasas oportunidades educativas. Por tanto, los países necesitan ampliar la cobertura educativa básica, la formación profesional y el aprendizaje permanente dirigidos específicamente a las mujeres de entornos de bajos ingresos, rurales o marginados. Al invertir en programas de desarrollo de competencias básicas y de alfabetización, los gobiernos pueden garantizar que las mujeres con un nivel de educación formal medio o mínimo no queden excluidas permanentemente de la economía formal y dispongan de rutas viables para acceder a un empleo de calidad. Este enfoque se ha institucionalizado en el Brasil a través del programa Mulheres Mil, que democratiza el acceso a la formación profesional y tecnológica para las mujeres en situación de vulnerabilidad, y en Chile a través del programa Mujeres Jefas de Hogar³⁵, que combina la formación profesional en oficios locales con la regularización de los estudios de primaria y secundaria.

Eje 3: Reconstrucción de las trayectorias de formación y empleo de los jóvenes

La transición de los jóvenes de la educación y la formación al empleo productivo sigue siendo un factor determinante de la productividad a largo plazo, la movilidad social y el crecimiento económico. A pesar de los importantes avances logrados en las últimas décadas en relación con la matriculación, la progresión y la finalización de la educación obligatoria,

³⁵ Hay más información disponible en los portales oficiales de políticas públicas: en el caso del programa Mulheres Mil, del Ministerio de Educación del Brasil, véase <https://www.gov.br/mec/pt-br/acao-a-informacao/perguntas-frequentes/mulheres-mil>; en el caso del programa Mujeres Jefas de Hogar, ejecutado por el Servicio Nacional de la Mujer y la Equidad de Género (SernamEG), véase <https://www.chileatiende.gob.cl/fichas/12885-programa-mujeres-jefas-de-hogar>.

siguen existiendo importantes brechas de inclusión. Además, cada vez es más evidente la existencia de una grave crisis en materia de aprendizaje, que se manifiesta en el hecho de que los títulos académicos no se traducen automáticamente en competencias pertinentes.

Las profundas desigualdades estructurales de la región se reflejan en sus sistemas educativos, ya que las oportunidades dependen del lugar de residencia de los estudiantes, los ingresos del hogar, el género, la identidad étnica o racial, la situación migratoria y la situación de discapacidad. Estas disparidades son especialmente obvias en las cifras de finalización del segundo ciclo de la educación secundaria: en 2023, el 28% de los jóvenes de entre 20 y 24 años de 16 países latinoamericanos no había completado este nivel, y había una diferencia de más de 37 puntos porcentuales entre el quintil de ingresos más alto y el más bajo (CEPAL, 2025d).

Sin embargo, terminar los estudios no es suficiente: es igual de importante la calidad de la formación, y sus repercusiones en la participación en el mercado laboral. Los resultados del informe PISA de 2022 de la OCDE ponen de manifiesto los bajos resultados académicos de la región: el 71,2% de los estudiantes no alcanzó el nivel mínimo de competencia en matemáticas, frente al 28,5% de sus pares de la OCDE; mientras que en lectura fue un 50,7% frente a un 21,8%, y en ciencias, un 54,3% en comparación con un 20,8%. Las disparidades socioeconómicas son muy marcadas: entre los alumnos del cuartil de ingresos más bajos, el 86,7% no alcanzó el nivel básico de competencia en matemáticas, frente al 47,3% del cuartil más alto. En lo que respecta a las brechas de género, las mujeres obtienen, en promedio, un mayor nivel educativo que los hombres en la mayoría de los países; sin embargo, persisten importantes disparidades en los resultados del aprendizaje (CEPAL, 2025d).

Esta falta de formación se traduce en una fuerza laboral que no está preparada para las exigencias actuales: la encuesta U-Report de 2022 realizada por el UNICEF reveló que casi un tercio de los jóvenes de América Latina y el Caribe consideraba que las empresas exigían competencias y experiencia que ellos no poseían (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia [UNICEF], 2023). Además, un informe de 2022 elaborado por el UNICEF y la Comisión de Educación, titulado *Recovering Learning*, puso de manifiesto que solo el 47% de los jóvenes de entre 15 y 24 años de la región estaba en camino de adquirir competencias transferibles esenciales, como la resolución de problemas y el pensamiento crítico, y solo el 33%, de adquirir las competencias digitales necesarias (Comisión de Educación y UNICEF, 2022, citados en UNICEF, 2023).

Lo que está en juego a nivel económico es considerable. Según una estimación conjunta realizada en 2022 por el Banco Mundial, el UNICEF y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), se esperaba que las pérdidas de aprendizaje debido al cierre de centros educativos a causa de la pandemia en América Latina y el Caribe se tradujeran en una pérdida total de ingresos de entre 1,5 y 2,3 billones de dólares en paridad del poder adquisitivo de 2017, dependiendo de la eficacia de las medidas de mitigación. Estas pérdidas equivalen a entre el 16% (escenario optimista) y el 24,7% (escenario intermedio) del PIB regional. Según las previsiones del escenario intermedio, un estudiante medio perdería aproximadamente 1.374 dólares de ingresos anuales (en paridad del poder adquisitivo de 2017), lo que equivale aproximadamente al 10% de los ingresos previstos a lo largo de su vida (Banco Mundial, UNICEF y Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura [UNESCO], 2022).

Según la OIT, los mercados laborales juveniles de América Latina y el Caribe presentan una dualidad estructural: el desempleo ha descendido a mínimos históricos, pero la calidad del empleo sigue siendo deficiente y el acceso a un trabajo decente es limitado. En 2023, el desempleo juvenil se redujo al 13,4% en América Latina (-4,5 puntos porcentuales con respecto a 2019) y al 18,1% en el Caribe, pero la inserción en el mercado laboral sigue siendo frágil. En ese mismo año, la proporción de jóvenes que ni trabajan ni estudian ni reciben formación (nini) se situó en el 19,6% en América Latina y el 20,2% en el Caribe, y se han registrado escasos avances desde 2019 (OIT, 2024).

La calidad del empleo es el principal obstáculo. En 2023, el 51% de los trabajadores jóvenes adultos tenía un empleo precario. Este incluye los trabajos temporales y el trabajo por cuenta propia. El empleo temporal entre las personas de 25 a 29 años se situó en el 30,4%, mientras que el subempleo por insuficiencia de horas se situó en el 9,2%, la tasa más alta a nivel mundial. Los salarios reales de los jóvenes adultos se estancaron o disminuyeron entre 2013 y 2022 en las principales economías, y la proporción de jóvenes con empleos mal remunerados aumentó hasta el 20,1% en 2023. La estructura sectorial agrava estas vulnerabilidades. En 2021, el 35,2% del empleo juvenil se concentraba en el comercio, el transporte, el alojamiento y los servicios de restauración, sectores asociados a una menor productividad y a un alto nivel de informalidad. Este perfil laboral se traduce en una elevada inseguridad: entre 2017 y 2022, el 76% de los jóvenes manifestaron preocupación por la posibilidad de perder el empleo, y solo el 45% consideraba que su nivel de vida superaba al de sus padres (OIT, 2024).

Recomendaciones:

- *Convertir los resultados de la transición de la escuela al mundo laboral en un objetivo de políticas explícito*

Rara vez se pide a los sistemas educativos de la región que rindan cuentas por los resultados del mercado laboral. Las siguientes medidas ayudarían a remediar esto:

- i) Exigir que los programas de educación del segundo ciclo de secundaria, formación profesional y educación superior financiados con fondos públicos incluyan un componente de aprendizaje en el trabajo obligatorio y supervisado (prácticas de aprendizaje, pasantías remuneradas o módulos prácticos) como requisito para la obtención del título, y dar prioridad a los sectores con una demanda laboral demostrada. Este enfoque se inspira en el sistema alemán de educación y formación profesional dual, en el que el aprendizaje en el trabajo es un componente obligatorio por ley para la obtención de la titulación (Ministerio Federal de Relaciones Exteriores de Alemania, s. f.). Se refleja también en los programas de formación cooperativa canadienses, en los que se exigen períodos de trabajo remunerado para obtener el título (Universidad de Waterloo, s. f.).
 - ii) Ampliar los programas de formación dual y de aprendizaje en prácticas mediante las alianzas con empresas, servicios públicos y proyectos de infraestructura, y de ese modo reducir el riesgo de contratación para los empleadores, al tiempo que se proporciona a los jóvenes experiencia laboral real. En Alemania, los costos de formación corren a cargo de las empresas como parte de una estrategia de capacitación a largo plazo (Ministerio Federal de Relaciones Exteriores de Alemania, s. f.), mientras que, en el Canadá, los modelos de educación cooperativa formalizan la participación de los empleadores en la formación (Universidad de Waterloo, s. f.).
 - iii) Asegurar que los programas de enseñanza y formación técnica y profesional (EFTP) ofrezcan vías claras de progresión hacia titulaciones superiores y un empleo estable, y eviten los caminos sin salida.
- *Adaptar la oferta formativa a la demanda real del mercado laboral*

Las persistentes brechas en las competencias reflejan la falta de comunicación entre los empleadores y los centros de formación. En consecuencia, los países necesitan:

- i) Establecer mecanismos de coordinación permanentes entre los Ministerios de Educación, Trabajo y Economía, los proveedores de formación y las asociaciones de empleadores, con el fin de actualizar periódicamente los planes de estudios a partir de los datos sobre puestos vacantes y las opiniones de las empresas. En el Reino Unido,

por ejemplo, los consejos sectoriales de competencias, dirigidos por las empresas, definen las normas profesionales nacionales que deben cumplir los programas de formación financiados con fondos públicos (British Council, 2014).

- ii) Priorizar las competencias técnicas y operativas de nivel medio, que suelen escasear, pero son fundamentales para la productividad, en lugar de centrarse exclusivamente en la expansión universitaria. Los marcos de competencias de Singapur definen los requisitos de competencias en sectores enteros y se utilizan para adaptar la oferta formativa, las ayudas públicas y la orientación profesional a la demanda del mercado laboral³⁶. El Uruguay brinda otro ejemplo con su programa Finishing Schools, una iniciativa conjunta de Uruguay XXI y el Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional que cofinancia hasta el 70% de los planes de formación impulsados por las empresas en relación con las competencias técnicas y aptitudes interpersonales, incluidos los cursos intensivos digitales, con el fin de reforzar las competencias de la mano de obra en consonancia con las inversiones orientadas a la exportación (Uruguay XXI, s. f.).
- iii) Utilizar la contratación pública y los programas de infraestructuras como pilares de la demanda, y vincular la oferta formativa a oportunidades de empleo concretas para los jóvenes. En Sudáfrica, los programas de infraestructura pública combinan la creación de empleo con la formación técnica acreditada de los jóvenes, y de ese modo vinculan directamente la formación con la demanda de mano de obra (Gobierno de Sudáfrica, s.f.).

- *Crear itinerarios específicos y flexibles para recuperar el interés de los jóvenes desmotivados*

La desmotivación juvenil suele obedecer a fracasos tempranos durante las transiciones, que se agravan con el tiempo, por lo que es necesario:

- i) Desarrollar programas de reintegración que combinen la recuperación de competencias básicas, la formación técnica de corta duración y la incorporación inmediata al mundo laboral, adaptados a las condiciones del mercado laboral local. El programa ampliado de obras públicas, Expanded Public Works Programme, de Sudáfrica combina el empleo temporal con la formación obligatoria y unos itinerarios de salida estructurados (Gobierno de Sudáfrica, s. f.).
- ii) Encargar a los servicios públicos de empleo y a las municipalidades que realicen una labor de divulgación activa para llegar a los jóvenes nini que no se limite al registro pasivo, sino que se oriente hacia itinerarios de reintegración guiados. Los centros

³⁶ <https://jobsandskills.skillsfuture.gov.sg/frameworks/>

Ohjaamo de Finlandia reúnen bajo un mismo techo servicios sociales, sanitarios y de empleo y orientación, lo que reduce las barreras administrativas para la reintegración de los jóvenes (OCDE, 2024).

- iii) Orientar los servicios públicos de empleo hacia la búsqueda de coincidencias basadas en las competencias, en lugar de en las denominaciones de puestos, con el fin de reducir el desempleo friccional y mejorar la calidad de la colocación. En Bélgica, el servicio público de empleo flamenco utiliza sistemas de emparejamiento basados en las competencias que ponen en contacto a los demandantes de empleo con las ofertas de trabajo a partir de competencias transferibles, en lugar de las denominaciones de los puestos (Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional, s. f.).

C. Aprovechar la integración y la cooperación regionales

La importancia estratégica de la integración y la cooperación regionales en el contexto mundial actual

En el capítulo II se argumenta que la enorme dimensión del mercado de América Latina y el Caribe (más de 660 millones de personas y un PIB conjunto de 6,8 billones de dólares) constituye un activo estratégico. También se muestra que, a pesar de los esfuerzos realizados a lo largo de más de seis décadas, la región sigue poco integrada debido a factores institucionales, económicos y geográficos, a los que se suma una creciente polarización política. La proporción del comercio intrarregional en el total de las exportaciones de América Latina y el Caribe descendió desde un máximo histórico del 21% en 2008 hasta apenas el 14% en 2024, una de las tasas más bajas del mundo. Se trata de una oportunidad perdida, ya que, para la mayoría de los países de América Latina y el Caribe, el mercado regional:

- es el principal destino de las exportaciones del sector manufacturero (véase el gráfico III.A1.1);
- es el mercado al que se exporta la mayor variedad de productos (véase el gráfico III.A1.2);
- cuenta con el mayor número de empresas exportadoras, especialmente pymes, que se benefician de las distancias más cortas, la proximidad cultural, el pago en moneda local y la menor complejidad y el costo relativamente más bajo de los trámites comerciales (véase el gráfico III.A1.3), y

- es el principal destino de la IED de las empresas multinacionales latinoamericanas (multilatinas).

Todas estas características hacen que el mercado regional sea fundamental para la diversificación productiva, la creación de empleo de calidad y la internacionalización. La región presenta una estructura empresarial muy polarizada, con unas pocas empresas grandes, muy productivas e internacionalizadas en un extremo, y, en el otro, una gran mayoría de pymes caracterizadas por un alto grado de informalidad y una baja productividad, que por lo general solo abastecen a sus mercados nacionales. Al permitir que las empresas crezcan, mejoren sus capacidades y accedan a las cadenas de valor regionales, el comercio intrarregional podría desempeñar un papel central en el fomento de un segmento medio de pymes formales, innovadoras e internacionalizadas. Esto, a su vez, ayudaría a la región a salir de la trampa de la baja capacidad para crecer.

En las secciones anteriores de este capítulo, se ha mostrado que los beneficios de la cooperación regional van mucho más allá del comercio. Por ejemplo, permite aunar esfuerzos y mancomunar recursos para llevar a cabo inversiones en infraestructuras que muchos países no podrían realizar por sí solos, en ámbitos como el transporte, la energía y las telecomunicaciones. La cooperación regional también puede permitir a los países gestionar conjuntamente recursos compartidos, como los minerales críticos y la biodiversidad, y abordar cuestiones transfronterizas clave, como la migración intrarregional y la delincuencia organizada transnacional³⁷, entre otras. La población de la región valora estos beneficios, ya sean reales o potenciales: según la encuesta Latinobarómetro de 2024, el apoyo a la integración regional alcanzó el 81%, su nivel más alto en las tres últimas décadas (véase el gráfico III.A1.4).

La enorme magnitud y la simultaneidad de las rupturas mundiales analizadas en el capítulo I suponen un estímulo adicional para revitalizar la integración regional, y la cooperación en general, que surgen principalmente de:

- la necesidad de diversificar los mercados y las alianzas en los ámbitos económico, comercial y de inversión;
- la creciente importancia geopolítica de los recursos naturales, como los minerales críticos, los alimentos, la biodiversidad y el agua limpia, de los que varios países de América Latina y el Caribe (principalmente en América del Sur) disponen en cantidades abundantes, y

³⁷ En el capítulo IV se encontrarán propuestas concretas de cooperación regional destinadas a combatir la delincuencia organizada.

- la proximidad geográfica de varios países de América Latina y el Caribe a los Estados Unidos, lo que abre oportunidades para la deslocalización cercana (principalmente en México, Centroamérica y el Caribe) en el marco de la reconfiguración en curso de las cadenas mundiales de suministro³⁸.

La integración regional y la integración de América Latina y el Caribe en la economía mundial no son aspiraciones contradictorias; por el contrario, se complementan y refuerzan mutuamente. Esto es cierto en especial en la actualidad, ya que la economía mundial parece estar reconfigurándose cada vez más en torno a bloques regionales. En resumen, la integración regional debe considerarse ahora no solo como un complemento de las estrategias nacionales de desarrollo, sino más bien como una estrategia para reducir las vulnerabilidades, diversificar los riesgos y ganar poder de negociación en la escena internacional.

Hacia la revitalización de la integración regional

El “cómo”: tres criterios fundamentales

Los esfuerzos dirigidos a revitalizar la integración y la cooperación regionales deben centrarse no solo en el “qué”, es decir, los ámbitos temáticos que se han de priorizar, sino también en el “cómo”, o los mecanismos institucionales más adecuados para superar los obstáculos derivados de la creciente polarización política. En cuanto a esta última dimensión, cabe destacar tres requisitos fundamentales: el primero es reducir la excesiva dependencia actual de la diplomacia presidencial; el segundo, reconocer las realidades heterogéneas que coexisten en la región, y el tercero, entender que, para avanzar en la integración y la cooperación regionales, se precisa una amplia variedad de capacidades institucionales. A continuación, se analizan brevemente cada uno de estos tres criterios.

En primer lugar, los avances en los esfuerzos de integración y cooperación regionales en América Latina y el Caribe han dependido en gran medida del impulso generado por las cumbres presidenciales. Si bien la orientación y el apoyo políticos de alto nivel son esenciales para el éxito de los proyectos de integración regional, la creciente polarización política en la región está haciendo cada vez más difícil que se alcancen acuerdos entre Presidentes. Este problema se ve agravado por el sentimiento de rechazo hacia los gobernantes predominante en toda la región, lo que hace que los votantes cambien habitualmente las fuerzas políticas en el poder. Ambas tendencias obstaculizan el progreso sostenido de la

³⁸ En 2022, el BID estimó que la deslocalización cercana podría aumentar las exportaciones de bienes y servicios de la región en 78.000 millones de dólares, lo que equivale al 4,7% de sus exportaciones totales de ese año (BID, 2022).

integración y la cooperación regionales, que, por su propia naturaleza, exigen una visión a largo plazo y un esfuerzo constante a lo largo del tiempo. En este contexto, el primer desafío fundamental consiste en diseñar mecanismos institucionales que garanticen la continuidad de las iniciativas de integración y cooperación, aislándolas en la medida de lo posible de la polarización política y de los cambios en los ciclos políticos nacionales. Estos mecanismos de cooperación funcional deberían centrarse en ámbitos concretos con gran repercusión en los que la cooperación sea viable y estratégicamente necesaria, como el desarrollo de cadenas de valor regionales; la gobernanza digital y las normas en materia de datos; la transición energética y los minerales críticos; la adaptación al cambio climático y la resiliencia ambiental, y la logística y la conectividad.

Los mecanismos de cooperación funcional deben integrarse en instituciones técnicas con mandatos estables, respaldadas por marcos jurídicos o acuerdos regionales que les otorguen autonomía operativa ante los ciclos partidistas. Centroamérica se erige como un ejemplo de éxito, ya que las secretarías técnicas del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) y de su rama de integración económica, la Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA), han logrado salvar las diferencias entre los gobiernos nacionales y garantizar la continuidad de las iniciativas de integración a lo largo de los años, a pesar de la considerable diversidad de gobiernos en los países miembros y de los cambios que estos han experimentado con el tiempo.

En segundo lugar, en el capítulo II se puso de manifiesto la heterogeneidad de América Latina y el Caribe. Existen diferencias económicas, demográficas y geográficas sustanciales entre México, Centroamérica, América del Sur y el Caribe. Por tanto, como es lógico, también son diferentes sus prioridades en materia de integración y cooperación regionales. Es posible que se necesiten mecanismos de geometría variable para hacer frente a esta heterogeneidad, puesto que no todos los países o agrupaciones subregionales estarán necesariamente interesados en avanzar en las mismas cuestiones, ni al mismo ritmo. A la par, será importante diseñar tales mecanismos de forma que se garantice que los acuerdos alcanzados en grupos reducidos puedan extenderse posteriormente a nuevos miembros interesados.

En tercer lugar, si bien el apoyo político de alto nivel es una condición necesaria para avanzar en la integración y la cooperación regionales, este no basta: es preciso contar con una red de capacidades institucionales que sustenten la aplicación de los acuerdos a largo plazo. Desde el punto de vista técnico, esto conlleva contar con, por ejemplo, datos comparables, normas comunes e interoperabilidad de los sistemas. A nivel operativo, se necesitan procesos ágiles y plataformas compartidas, desde ventanillas únicas comerciales hasta corredores de tránsito coordinados, capaces de reducir los tiempos

y los costos de las transacciones. En el ámbito político, es fundamental crear amplias coaliciones prointegración que abarquen todos los segmentos de la sociedad civil, el mundo empresarial y el sector académico, así como mecanismos que garanticen una distribución equitativa de los beneficios y los costos entre todos los países. En relación con la capacidad prospectiva, la integración regional requiere una visión a largo plazo, hojas de ruta y mecanismos de gestión de riesgos que garanticen la continuidad ante las crisis y las situaciones de incertidumbre. Sin estas cuatro capacidades —técnicas, operativas, políticas y prospectivas (TOPP)—, se corre el riesgo de que la agenda de integración avance de hecho muy poco y, en consecuencia, pierda apoyo.

El “qué”: posibles áreas prioritarias

En este apartado se presenta una lista no exhaustiva de ámbitos en los que es necesario avanzar de forma prioritaria para liberar el potencial de la integración regional y los activos de la región. En algunos casos, esto entraña la creación de bienes públicos regionales que benefician a todos los países. Por las razones expuestas anteriormente, es probable que las iniciativas en estos ámbitos sigan desarrollándose principalmente a nivel subregional; sin embargo, es fundamental crear mecanismos que permitan su convergencia gradual a nivel regional. Para poner en marcha estas iniciativas, serán necesarios diálogo y colaboración continuos con los sectores empresariales de la región, así como objetivos claros, metas intermedias y mecanismos adecuados de seguimiento y evaluación.

1. Desarrollo conjunto de infraestructura

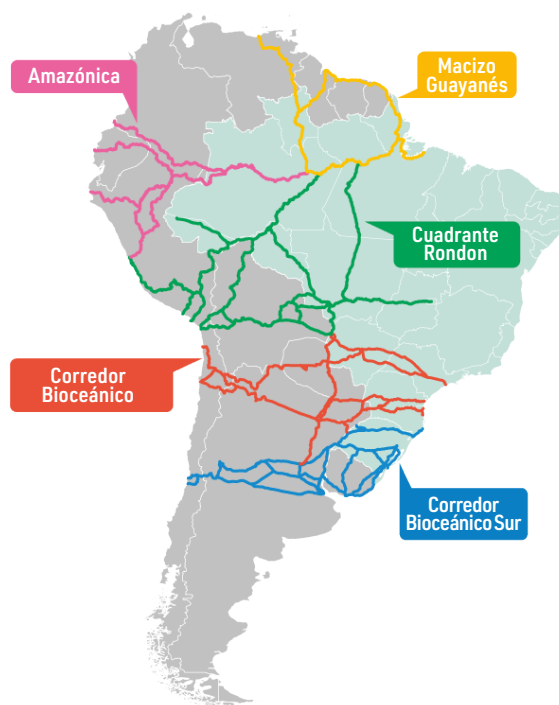
América Latina y el Caribe presenta un déficit histórico en cuanto a la cantidad y la calidad de sus infraestructuras de transporte y logística. En 2023, la región destinó el 2,2% de su PIB a infraestructura, pero se calcula que las necesidades reales de inversión son del 3,5% del PIB (The Economist Intelligence Unit, 2024). Machado Parente y Moreau (2024) estiman que, si el déficit de infraestructuras de la región se redujera en un 10%, un 20% o un 50% en comparación con la media de los países desarrollados, las exportaciones totales de la región aumentarían un 5%, un 11% y un 30%, respectivamente.

La deficiente infraestructura regional no solo afecta negativamente a los resultados de las exportaciones, sino que también impide una distribución territorial adecuada de los beneficios derivados del comercio y la inversión. Esta situación, a su vez, dificulta la reducción de las marcadas asimetrías de desarrollo entre los países y dentro de ellos características de la región. Mejorar la disponibilidad y la calidad de las infraestructuras regionales reduciría los costos de transacción asociados al transporte de insumos y productos finales, lo que permitiría que la producción de las zonas rurales y remotas llegara a los mercados a precios competitivos y facilitaría el desarrollo de nuevas actividades económicas.

Dada su enorme extensión y su compleja geografía, América del Sur se ve especialmente afectada por la insuficiente infraestructura de transporte y logística³⁹. El proyecto Rutas de Integración Sudamericana⁴⁰, puesto en marcha por el Gobierno brasileño en 2024, encierra un gran potencial para impulsar la integración productiva y la competitividad internacional de la región. Tiene como propósito mejorar la conectividad entre el Brasil y los demás países de América del Sur a través de cinco rutas plurinacionales, con el doble objetivo de fomentar el comercio y la integración productiva en América del Sur y reducir los costos y los plazos que conlleva el comercio con Asia (véase el mapa III.1). La puesta en marcha de las cinco rutas requeriría el desarrollo coordinado de diversos proyectos de infraestructura (carreteras, puentes y vías navegables, entre otros) por parte del Brasil y sus países asociados. Los proyectos que se llevarán a cabo en el Brasil estarán financiados por el BNDES y por bancos regionales de desarrollo (BID, CAF y FONPLATA).

Mapa III.1

Las cinco rutas del proyecto Rutas de la Integración Sudamericana



Fuente: Ministerio de Planeamiento y Presupuesto del Brasil.

³⁹ Hay dos razones por las que el comercio intrarregional es mucho mayor en Centroamérica (28%) que en América del Sur (15%): las distancias son mucho más cortas y existe una autopista que conecta todos los países centroamericanos, desde Guatemala hasta Panamá.

⁴⁰ <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/articulacao-institucional/rotas-de-integracao-sul-americana>

La reducción progresiva de las brechas en la infraestructura de la región debería ser la principal prioridad de la integración regional en los próximos años, especialmente en América del Sur, dado el importante impacto que esto tendría en la competitividad de las exportaciones, la captación de nuevas inversiones y el desarrollo de encadenamientos productivos⁴¹. Se necesitarán inversiones sustanciales lo largo de períodos prolongados, en un contexto en el que los países de la región disponen de un espacio fiscal limitado. Por lo tanto, resulta fundamental la participación de la banca regional de desarrollo y del sector privado a través de alianzas público-privadas (APP), así como la búsqueda de otras fuentes innovadoras de financiamiento, como el financiamiento combinado.

Además del desarrollo de la infraestructura de transporte, en la sección A de este capítulo se mostró que una mayor interconexión de las redes eléctricas nacionales, especialmente en América del Sur, puede desempeñar un papel fundamental a la hora de reducir los costos energéticos y las emisiones de gases de efecto invernadero, al tiempo que se mejora la seguridad del suministro y se abren nuevas oportunidades productivas. Asimismo, al aprovechar la complementariedad de los recursos hidroeléctricos, solares y eólicos, se pueden reducir las inversiones redundantes y la necesidad de contar con el respaldo de combustibles fósiles (CEPAL, 2025e).

2. Facilitación del comercio y convergencia regulatoria

En la actualidad, existe consenso en la región sobre el hecho de que, además de mejorar la infraestructura física, es importante también agilizar los trámites del comercio transfronterizo, con el fin de aumentar la competitividad de las exportaciones y potenciar la participación en las cadenas de valor. Asimismo, existe una conciencia cada vez mayor de que el impacto positivo de los avances en la facilitación del comercio se multiplica cuando trascienden el ámbito nacional y se convierten en iniciativas subregionales (e idealmente regionales). El Acuerdo sobre Facilitación del Comercio de la OMC establece un marco mínimo de disciplinas a partir del cual los países de la región pueden plantearse asumir compromisos más ambiciosos en ámbitos como la interoperabilidad de los servicios de ventanilla única para el comercio exterior y la certificación digital de origen. Un ejemplo destacado es el acuerdo alcanzado en 2022 entre 11 países latinoamericanos para el reconocimiento mutuo de sus regímenes nacionales de operador económico autorizado⁴².

⁴¹ En el caso del Caribe, la mejora de la conectividad marítima dentro de la subregión facilitaría el comercio intrarregional de alimentos y contribuiría a reducir el precio de estos (véase la sección A de este capítulo).

⁴² Los operadores económicos autorizados son empresas certificadas por la aduana como seguras y fiables. Cuando existe reconocimiento mutuo entre países, todos ellos aceptan esta acreditación, lo que facilita el comercio.

Para agilizar el comercio intrarregional, también es importante impulsar la agenda de convergencia regulatoria. Este concepto hace referencia a la armonización gradual o al reconocimiento mutuo, a nivel regional, de las normas nacionales sanitarias y fitosanitarias, de calidad y seguridad, entre otras. El objetivo es reducir los costos derivados de la existencia de múltiples normas que se aplican a un mismo producto en distintos países. Diversos estudios revelan que estos costos pueden superar a menudo los de los aranceles, especialmente en el caso de productos altamente regulados, como los alimentos, los productos farmacéuticos, los cosméticos y los productos químicos⁴³. La racionalización de las normas beneficiaría especialmente a las pymes exportadoras, ya que estas tienen menos capacidad que las grandes empresas para hacer frente a la multitud de requisitos regulatorios a los que se enfrentan en los distintos mercados de la región.

3. El comercio de servicios modernos

Los servicios modernos abarcan una amplia variedad de servicios empresariales, profesionales, técnicos y financieros, muchos de ellos intensivos en conocimiento y tecnología, que pueden prestarse en todo el mundo por medios digitales. En las últimas dos décadas, la generalización de Internet de banda ancha ha permitido que las exportaciones mundiales de servicios modernos crezcan más que las de bienes y servicios tradicionales, como el transporte y el turismo. En América Latina y el Caribe, se ha observado una tendencia similar; sin embargo, la proporción de servicios modernos en el total de sus exportaciones de servicios sigue siendo muy inferior a la mundial (38% frente al 54%). La región representa apenas el 2% de las exportaciones mundiales de servicios modernos.

Los servicios modernos constituyen una oportunidad significativa para diversificar y promover la sofisticación de las exportaciones de América Latina y el Caribe. El mercado regional debería desempeñar un papel fundamental en la internacionalización de los proveedores de servicios modernos, dado su gran tamaño y las similitudes lingüísticas, culturales y jurídicas, entre otras, existentes entre los países de la región. Del mismo modo, una mayor integración regional en el sector de los servicios modernos aumentaría la competitividad de otros sectores, ya que estos servicios son insumos fundamentales para la agricultura, la minería y la industria manufacturera. Sin embargo, en la mayoría de los países latinoamericanos, menos del 15% del total de las exportaciones de servicios modernos se destina al mercado regional.

⁴³ Por ejemplo, se calcula que, en promedio, el costo de las barreras no arancelarias en América Latina y el Caribe equivale a un arancel del 8,3% sobre el comercio intrarregional de productos agrícolas y pesqueros, casi cuatro veces superior al arancel medio del 2,2% (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura e Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura [CEPAL, FAO e IICA], 2024).

Monge-González et al. (2025) han señalado las importantes discrepancias regulatorias entre países como uno de los principales factores que limitan el comercio intrarregional de servicios modernos. Destacan las diferencias en el tratamiento fiscal de las exportaciones de servicios entre los distintos países, lo que puede dar lugar a una doble tributación en estas transacciones. Otro factor limitante es que la calidad y el desglose sectorial de las estadísticas nacionales sobre el comercio de servicios varían considerablemente de un país a otro. En este contexto, se propone que los países de América Latina y el Caribe no solo adopten un programa de trabajo destinado a reducir las barreras al comercio intrarregional de servicios modernos, sino que también promuevan activamente el comercio de servicios. Además de la cooperación en materia regulatoria, tributaria y estadística, esta agenda debería incluir el reconocimiento mutuo de las cualificaciones profesionales, la digitalización de las pymes y la inversión en talento humano.

4. Migración

En los últimos 15 años, la migración internacional ha aumentado y se ha diversificado considerablemente en América Latina y el Caribe, y se ha vuelto más frecuente en países que, hasta hace poco, eran principalmente países de origen. Prácticamente todos los países de la región son parte de los ciclos migratorios como países de origen, destino, retorno o tránsito (CEPAL, 2024d). El número de migrantes que viven en la región, en situación regular o irregular, se duplicó con creces, de 8,3 millones en 2010 a 17,5 millones en 2024 (Naciones Unidas, 2025). De esta última cifra, alrededor del 80% (14 millones de personas) se desplazó dentro de la región, principalmente en América del Sur.

El rápido aumento de la migración intrarregional, que, entre 2000 y 2024, fue el más elevado del mundo (81%)⁴⁴, se ha debido en gran medida al desplazamiento de ciudadanos venezolanos —y, en menor medida, al de cubanos, centroamericanos y haitianos—. Esto se suma a los patrones históricos de movilidad entre países vecinos. En mayo de 2025, había cerca de 6,9 millones de migrantes y refugiados venezolanos en la región (Organización Internacional para las Migraciones [OIM], 2025). Sin embargo, la mayor parte de la población migrante de América Latina y el Caribe (34 millones de personas) vive fuera de la región, principalmente en los Estados Unidos (Naciones Unidas, 2025).

Los nuevos patrones migratorios están reconfigurando las sociedades y la política de la región. Según Chaves-González et al. (2025), la migración se ha vuelto impredecible, multidireccional y cada vez más difícil de gestionar para los gobiernos, ya que deben

⁴⁴ <https://www.un.org/development/desa/pd/content/international-migrant-stock>

hacer frente simultáneamente a la integración de las personas desplazadas, la migración secundaria, la migración circular y de retorno, y la emigración de las clases medias frustradas. En este contexto, la migración se ha convertido en un tema cada vez más polémico en toda la región, y ha ocupado un lugar destacado en varios procesos electorales recientes. Los desafíos que enfrentan los gobiernos de América Latina y el Caribe se han agudizado a lo largo de 2025 como consecuencia del endurecimiento de la política migratoria de los Estados Unidos, que ha dado lugar a la deportación de migrantes latinoamericanos, de modo que los flujos migratorios tradicionalmente de sur a norte ahora se dirigen crecientemente en dirección contraria, de norte a sur.

La migración es, por definición, un fenómeno transfronterizo. Por lo tanto, para abordar los múltiples retos que plantea, en particular, su impacto en los mercados laborales, los servicios públicos y las sociedades de los países receptores, se necesita una respuesta coordinada por parte de los Gobiernos de la región. Existen varios acuerdos migratorios en vigor: dos acuerdos de movilidad en el Caribe (el Mercado Único y Economía de la CARICOM y la Unión Económica de la Organización de Estados del Caribe Oriental), dos en América del Sur (el Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR, Bolivia y Chile, y el Estatuto Migratorio Andino de la Comunidad Andina), y uno en Centroamérica (el Convenio Centroamericano de Libre Movilidad (CA-4)). Existen, asimismo, la Conferencia Regional sobre Migración y la Conferencia Suramericana sobre Migraciones, que son procesos consultivos creados con el objetivo de alcanzar políticas regionales comunes. La primera fue creada en 1996 por los países de Centroamérica y América del Norte, y la segunda en 1999 por los de América del Sur. Desde 2018, el Proceso de Quito ha permitido a los principales Gobiernos de acogida de los venezolanos desplazados compartir información y coordinar estrategias.

Los acuerdos existentes han contribuido a menudo a que la migración sea más fluida y fácil de gestionar (Selee et al., 2023). Sin embargo, según Riggiozzi y Quiliconi (2026), la eficacia de la gobernanza migratoria en América Latina se ha visto socavada por la ambigüedad de las políticas y las prácticas discrecionales *ad hoc*. Sostienen que los Estados latinoamericanos se comprometen formalmente con marcos regionales de migración progresistas y basados en los derechos, pero, en la práctica, gestionan la migración mediante políticas ambiguas y mecanismos *ad hoc* que restan prioridad a las soluciones basadas en los derechos y debilitan las estructuras de gobernanza regional necesarias para proteger a las poblaciones desplazadas. Por ello, concluyen que el reto no reside en diseñar nuevos marcos normativos, sino en abordar los incentivos políticos que permiten eludirlos sistemáticamente (Riggiozzi y Quiliconi, 2026).

Se necesita una gestión adecuada de la migración a nivel multilateral, nacional y local para promover la contribución de las personas migrantes al desarrollo (Cecchini y Martínez Pizarro, 2023). Mediante su trabajo y los impuestos que pagan, los migrantes internacionales contribuyen al desarrollo y al crecimiento del PIB de los países de destino. Los migrantes altamente calificados aportan su talento y experiencia, mientras que los migrantes poco calificados ocupan puestos de trabajo en los que hay escasez de mano de obra local, lo que permite a los ciudadanos nacionales realizar tareas de mayor productividad (CEPAL, 2023b; Jaumotte et al., 2016; Pritchett, 2023). Del mismo modo, el trabajo de los migrantes también supone una importante contribución para los países y los hogares de origen gracias a las remesas (véase la sección B de este capítulo).

La regularización de la situación migratoria de las personas migrantes es una condición básica, aunque no suficiente, para maximizar su contribución al desarrollo. Sin esta, los migrantes no pueden acceder al mercado laboral formal ni cotizar al sistema de la seguridad social. Aparte de la regularización, es importante encontrar maneras de utilizar el conocimiento y las credenciales educativas obtenidas previamente por los migrantes en sus países de origen. En el caso de títulos profesionales, la recomendación evidente es acelerar los procesos de acreditación, pero también se debe impulsar la certificación de competencias. Además, las políticas de inclusión laboral deben promover el acceso de las personas migrantes a programas de empleo nacionales o locales, así como a los incentivos al emprendimiento empresarial (CEPAL, 2023b).

5. Biodiversidad

Lebdioui et al. (2025) demuestran que los avances en IA, combinados con amplios conjuntos de datos sobre biodiversidad, pueden desempeñar un papel fundamental a la hora de reconocer y analizar patrones, funciones y principios de eficiencia dentro de especies y ecosistemas que destacan en procesos concretos y que el análisis humano podría no advertir. Estos conocimientos pueden servir de guía a los investigadores para adaptar estrategias biológicas que permitan enfrentar los desafíos de la humanidad.

En toda América Latina y el Caribe, los institutos nacionales de biodiversidad cuentan con amplios repositorios de información biológica. Sin embargo, sus conjuntos de datos siguen estando fragmentados, almacenados en formatos heterogéneos y basados en taxonomías que difieren entre países. Esta falta de interoperabilidad limita el intercambio de datos e impide que la región cree los conjuntos de datos de alta calidad y a gran escala necesarios para desarrollar aplicaciones de IA eficaces. En consecuencia, gran parte de la información sobre la biodiversidad de la región sigue sin aprovecharse debidamente.

Los países de América Latina y el Caribe deberían cooperar para armonizar la forma en que se clasifica y documenta la información biológica, y establecer normas comunes en materia de taxonomía y metadatos como requisito para crear un repositorio regional interoperable. La colaboración entre institutos, como el Instituto Nacional de Biodiversidad (INBio) de Costa Rica, la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (CONABIO) de México, y el Instituto Nacional de Biodiversidad (INABIO) del Ecuador, con el fin de integrar sus conjuntos de datos en una plataforma digital unificada, permitiría realizar un análisis sistemático de los rasgos, los atributos funcionales y los principios de eficiencia entre especies, y transformar así la biodiversidad de un recurso biológico disperso en un activo estratégico en el ámbito del conocimiento.

D. Aprovechar las ventajas de las revoluciones tecnológicas

Según las estimaciones de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), el mercado de las tecnologías de vanguardia —entre las que se incluyen la IA, la Internet de las cosas, la robótica avanzada y las tecnologías verdes— alcanzó unos 2,5 billones de dólares en 2023 y podría multiplicarse por seis y llegar a los 16,4 billones de dólares en 2033. Se prevé que solo el sector de la IA alcanzará un valor aproximado de 4,8 billones de dólares, lo que reconfigurará los patrones de productividad, comercio y creación de valor (UNCTAD, 2025).

Sin embargo, la competencia tecnológica está colocando a América Latina y el Caribe en una situación que permite un escaso margen de error. Las revoluciones tecnológicas están redefiniendo la influencia geopolítica, y la dependencia de sistemas digitales externos y de tecnologías no interoperables puede reducir aún más el ya limitado espacio de políticas de la región. En este contexto, el desarrollo digital y el fomento de la capacidad tecnológica constituyen las respuestas geopolíticas más eficaces, y, quizás, las únicas realistas, de América Latina y el Caribe.

El objetivo de los países de América Latina y el Caribe es pasar de una adopción pasiva y *ad hoc* de las herramientas digitales a una estrategia proactiva que aproveche sus activos, aborde sus limitaciones estructurales y desarrolle su capacidad de agencia tecnológica, entendida como la capacidad para definir prioridades nacionales, regular el desarrollo de la IA y utilizarla para resolver sus propios retos económicos y sociales.

La región no parte de cero. Como se muestra en el capítulo II, América Latina y el Caribe cuenta con ecosistemas emprendedores dinámicos, un sector de tecnología de frontera y empresas emergentes en crecimiento, una infraestructura digital pública relativamente avanzada en algunos países y oportunidades significativas para aplicar la IA en la agricultura, las actividades relacionadas con la biodiversidad, los sistemas energéticos y los servicios públicos. Sin embargo, estos activos se distribuyen de forma desigual entre los países y dentro de ellos, y coexisten con limitaciones estructurales, como un espacio fiscal limitado, rezagos en las capacidades tecnológicas y la inclusión digital, y una alta desigualdad y reducida movilidad social persistentes.

No obstante, América Latina y el Caribe está adoptando la nueva tecnología y adaptándose a las revoluciones tecnológicas a ritmos diferentes. La inversión en IA y en infraestructuras de apoyo sigue estando muy por debajo de la de las economías avanzadas, los sistemas de innovación están fragmentados y solo un pequeño grupo de países cuenta con las capacidades institucionales y tecnológicas necesarias para gestionar a gran escala un cambio que depende en gran medida de la IA. El índice de preparación para las tecnologías de frontera de la UNCTAD⁴⁵, que combina indicadores sobre la implantación de las TIC, las competencias, la I+D, la capacidad industrial y el financiamiento de 170 países, muestra que la mayoría de los países en desarrollo ocupan puestos inferiores en la clasificación.

El Brasil encabeza la clasificación con una puntuación elevada en materia de preparación, seguido de cerca por Chile y el Uruguay, que, junto con otras economías, conforman un segundo grupo de países con un rendimiento medio-alto (10 países). En el extremo opuesto, varios países del Caribe y de Centroamérica se clasifican con una puntuación media-baja o baja (17 países), mientras que Haití registra la puntuación más baja (véase el cuadro III.2).

⁴⁵ La UNCTAD destaca que estas clasificaciones no reflejan plenamente la gravedad de las disparidades subyacentes y que las puntuaciones medias por grupo de países ocultan grandes diferencias en materia de competencias, I+D y capacidades industriales. No obstante, confirman que muchas economías de América Latina y el Caribe se encuentran aún en una fase inicial en lo que respecta a su preparación para las tecnologías de vanguardia y que, sin políticas específicas, la actual ola de innovación impulsada por la IA podría ampliar, en lugar de reducir, las brechas tanto dentro de los países como entre ellos.

Cuadro III.2

América Latina y el Caribe (28 países): índice de preparación para las tecnologías de frontera de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), 2025

País	Puntuación	Clasificación (2024)	Grupo de puntuación	Clasificación en tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC)	Clasificación en competencias	Clasificación en investigación y desarrollo (I+D)	Clasificación en capacidad industrial	Clasificación en financiamiento
Brasil	0,74	38	Alta	38	59	18	50	41
Chile	0,7	45	Media-alta	23	40	40	105	21
Uruguay	0,67	49	Media-alta	13	47	77	45	112
Argentina	0,63	53	Media-alta	57	37	60	79	152
México	0,63	54	Media-alta	73	75	34	37	98
Colombia	0,63	55	Media-alta	72	48	39	92	82
Barbados	0,62	58	Media-alta	34	41	79	80	47
Costa Rica	0,61	62	Media-alta	61	55	98	34	67
Panamá	0,52	77	Media-alta	63	87	89	86	24
Perú	0,51	80	Media-alta	75	90	58	140	80
Bahamas (Las)	0,49	84	Media-alta	36	61	129	119	83
Trinidad y Tabago	0,48	86	Media-baja	54	56	130	122	84
Ecuador	0,44	91	Media-baja	87	94	78	138	60
Paraguay	0,43	94	Media-baja	68	85	133	131	65
Guyana	0,42	97	Media-baja	74	102	153	111	131
San Vicente y las Granadinas	0,42	98	Media-baja	56	50	166	165	85
República Dominicana	0,41	100	Media-baja	86	105	136	75	105
El Salvador	0,41	101	Media-baja	96	123	131	66	54
Jamaica	0,4	102	Media-baja	59	98	138	156	72

País	Puntuación	Clasificación (2024)	Grupo de puntuación	Clasificación en tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC)	Clasificación en competencias	Clasificación en investigación y desarrollo (I+D)	Clasificación en capacidad industrial	Clasificación en financiamiento
Bolivia (Estado Plurinacional de)	0,39	108	Media-baja	98	89	124	152	39
Santa Lucía	0,38	111	Media-baja	70	100	166	123	73
Belice	0,37	114	Media-baja	78	108	158	139	87
Guatemala	0,37	115	Media-baja	105	140	133	78	89
Venezuela (República Bolivariana de)	0,35	118	Media-baja	121	79	109	157	108
Nicaragua	0,33	120	Media-baja	95	117	166	113	107
Suriname	0,32	124	Media-baja	103	97	166	121	140
Honduras	0,32	125	Media-baja	110	145	117	133	38
Haití	0,19	152	Baja	136	142	160	118	168
Promedio de América Latina y el Caribe	0,47	90		73	85	110	106	83

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo. (2025). *Technology and Innovation Report 2025: Inclusive Artificial Intelligence for Development* (UNCTAD/TIR/2025).

Nota: Los colores de las celdas reflejan la posición de cada economía en el índice de preparación para las tecnologías de frontera. El tono del grupo de puntuación (escala de verdes) indica el nivel de rendimiento general del país en el índice. El tono azul indica el sector con mejor rendimiento, en el que la economía muestra su mayor fortaleza comparativa; mientras que el naranja señala la dimensión con peor rendimiento, en la que la economía se enfrenta a sus mayores limitaciones estructurales en cuanto a la adopción y difusión de tecnologías de vanguardia.

Los pilares más sólidos son la implantación de las TIC y las competencias digitales, ámbitos en los que la Argentina, el Brasil, Chile y el Uruguay presentan unas bases relativamente sólidas para la transformación digital. Una conectividad relativamente elevada, un amplio acceso a los medios digitales y un capital humano sólido constituyen una base que favorece la adopción de la tecnología. En algunas zonas de Centroamérica y el Caribe, las ventajas en materia de calificación reflejan los avances en educación y formación, aunque los países siguen teniendo dificultades para convertir esos logros en capacidades productivas. América Latina y el Caribe presenta focos de preparación que, si se aprovechan de manera eficaz, podrían reforzar los ecosistemas de innovación, acelerar la modernización digital y ampliar las oportunidades para la transformación productiva.

Por el contrario, los ámbitos más débiles son la I+D y la capacidad industrial, lo que refleja una baja intensidad investigadora, vínculos débiles entre las universidades y las empresas, una producción limitada de alta tecnología y una escasa participación en las cadenas globales de valor. La implantación de las TIC sigue siendo muy desigual, y en varias economías los avances en materia educativa no se han traducido en un aumento de la productividad. El financiamiento también supone una limitación sistémica, debido a la falta de capital a largo plazo y al escaso desarrollo del financiamiento de capital de riesgo.

Por lo tanto, basándose en el índice de preparación para las tecnologías de frontera de la UNCTAD, los países de América Latina y el Caribe se pueden clasificar en cuatro grupos según su grado de preparación en materia de infraestructura digital, competencias, I+D, capacidades industriales y acceso a financiamiento, con el fin de formular recomendaciones de políticas diferenciadas que se ajusten a las capacidades y condiciones estructurales de cada país.

- **En fase avanzada:** países con los niveles generales de preparación más altos de la región, que muestran un desempeño sólido y relativamente equilibrado en todos los pilares (Brasil, Chile, Uruguay, Argentina, México, Colombia, Barbados y Costa Rica).
- **En fase emergente:** países con capacidades de nivel medio a alto, pero con carencias significativas en uno o más pilares, como el financiamiento, la I+D, la capacidad industrial o las competencias (Panamá, Perú, Bahamas (Las), Trinidad y Tabago, Ecuador, Paraguay, San Vicente y las Granadinas, Jamaica, Bolivia (Estado Plurinacional de), Santa Lucía, Belice y Venezuela (República Bolivariana de)).
- **En fase de desarrollo:** países con un nivel general de preparación más bajo, que presentan limitaciones estructurales que afectan a varios pilares, aunque con algunos puntos fuertes emergentes (República Dominicana, El Salvador, Guatemala y Honduras).

- **En fase inicial:** países que presentan importantes limitaciones estructurales en la mayoría de los pilares, especialmente en materia de conectividad, competencias, financiamiento y capacidad de investigación (Guyana, Nicaragua, Suriname y Haití).

Las recomendaciones se estructuran en torno a tres ejes: i) la transformación digital y la IA; ii) la automatización y el mundo del trabajo, y iii) la inclusión digital como un imperativo para el desarrollo. Cuando procede, las recomendaciones establecen una hoja de ruta diferenciada en función del grado de preparación de cada grupo. Aunque las recomendaciones se formulan a nivel nacional, en varios ámbitos su eficacia depende de la escala. En estos casos, la cooperación regional y subregional se convierte en un instrumento práctico para mancomunar recursos, reducir la duplicación de esfuerzos y reforzar la autonomía tecnológica. Estos acuerdos pueden adoptar formas flexibles, lo que permite a los países participar en función de sus capacidades, al tiempo que se benefician de plataformas, normas y procesos de aprendizaje compartidos.

La transformación digital y la IA

Según la UNCTAD, el avance en la adopción y el desarrollo de la IA depende de tres factores clave: la infraestructura, los datos y las competencias, todos ellos respaldados por marcos normativos y de gobernanza adecuados. Estos elementos se refuerzan mutuamente: la infraestructura y la conectividad permiten la generación y el uso de datos; los datos son necesarios para entrenar y adaptar los modelos, y se necesitan competencias tanto para crear sistemas de IA como para implementarlos de forma responsable. Cuando estos pilares son débiles, la difusión de la IA se ve limitada y se amplifican los riesgos.

En el caso de América Latina y el Caribe, la transformación digital y la adopción de la IA se ven afectadas por vulnerabilidades estructurales: una integración regional débil, rezagos en las capacidades tecnológicas y la inclusión digital, desigualdad persistente y una capacidad institucional limitada, factores que, en conjunto, restringen la difusión de tecnologías avanzadas y reducen el espacio de políticas. Al mismo tiempo, como se indica en el capítulo II, la región cuenta con importantes activos: un amplio mercado de más de 660 millones de personas y un PIB de 6,8 billones de dólares, clústeres productivos de primer orden, un ecosistema de empresas emergentes y de tecnología de frontera en expansión, y una matriz energética rica en energías renovables capaz de sustentar a las industrias intensivas en el uso de datos.

La IA ofrece aplicaciones transformadoras en los sectores de la agricultura, la industria manufacturera, los servicios y la administración pública; sin embargo, sin una infraestructura, competencias, gobernanza de datos y coordinación institucional más sólidas, se corre el riesgo de que su adopción agrave la dependencia de potencias tecnológicas externas, en lugar de propiciar la mejora de la productividad y la innovación. Las recomendaciones que se ofrecen a continuación para cada eje abordan el reto de aprovechar los activos de la región al mismo tiempo que se enfrentan sus limitaciones, de modo que la transformación digital se convierta en un motor del cambio estructural y no en un sustituto de este.

Eje 1: Infraestructura digital resiliente y orientada al desarrollo

La transformación digital y la adopción de la IA dependen de una infraestructura básica (electricidad, acceso a Internet y dispositivos digitales), y, en América Latina y el Caribe, cualquier estrategia seria de IA incluirá como condiciones reducir esta brecha y modernizar la infraestructura para que esté preparada para la IA.

Recomendaciones:

- ***En fase avanzada:** dar prioridad a la capacidad informática autónoma y a una infraestructura en la nube segura para usos de interés público. Esto incluye la inversión en centros de computación de alto rendimiento, infraestructuras en la nube regionales o nacionales y centros de datos energéticamente eficientes, así como en redes de alta velocidad para el desarrollo de la IA.*
- ***En fase emergente:** centrarse en ampliar la conectividad de nivel industrial más allá de los principales núcleos urbanos, en particular la fibra óptica y las redes móviles avanzadas, para facilitar el uso de aplicaciones basadas en la IA en sectores relevantes para la exportación, como la agricultura, la logística y la minería.*
- ***En fase de desarrollo:** centrarse en una conectividad asequible, fiable y orientada a un acceso productivo a Internet, que incluya dispositivos de bajo costo y recursos informáticos básicos para las pequeñas empresas y las instituciones públicas.*
- ***En fase inicial (especialmente los PEID del Caribe):** reforzar la resiliencia de las infraestructuras frente a los riesgos climáticos mediante cableado submarino redundante de respaldo, sistemas de respaldo por satélite (incluidas las constelaciones en órbita terrestre baja) y soluciones de energía renovable que protejan los sistemas digitales durante los fenómenos meteorológicos extremos.*

Eje 2: Programas de IA orientados a misiones específicas y vinculados a necesidades concretas de desarrollo

Las estrategias nacionales genéricas en materia de IA suelen quedarse en meras aspiraciones. Por el contrario, los programas orientados a misiones específicas vinculan la inversión pública y la regulación con problemas claramente definidos, como la reducción de los retrasos en el diagnóstico en la salud pública, la mejora de la gestión de los riesgos climáticos o el fomento del cumplimiento de las obligaciones fiscales.

Recomendaciones:

- *En fase avanzada: diseñar misiones de IA para la transformación con objetivos cuantificables (por ejemplo, reducir los tiempos de espera en los hospitales públicos o las pérdidas en la distribución eléctrica) y utilizarlas para alinear el ecosistema nacional de tecnología de frontera con la creación de valor público.*
- *En fase emergente: centrarse en la IA aplicada en las cadenas de valor estratégicas. Las políticas públicas deberían apoyar a los consorcios que integran la IA en los sectores de exportación (logística, agroindustria, energía y turismo), con el fin de aumentar la productividad y avanzar hacia actividades más sofisticadas e intensivas en conocimiento.*
- *En fase de desarrollo e inicial: dar prioridad a la infraestructura pública digital (identificación digital, pagos y registros) como plataformas sobre las que integrar herramientas sencillas de IA, como la clasificación de riesgos, la detección de fraudes o la clasificación automatizada, con el fin de aumentar la capacidad fiscal y mejorar la prestación de la protección social.*

Eje 3: Desarrollo de capacidades descentralizado a través de servicios de extensión de la IA

Los datos sobre las tecnologías de vanguardia indican que los incrementos de productividad suelen quedar en manos de un pequeño grupo de empresas líderes, a menos que se adopten políticas complementarias que faciliten su difusión. América Latina y el Caribe necesita mecanismos que permitan extender el uso de la IA más allá de las capitales y las grandes empresas, para llegar a las pymes, los gobiernos locales y las comunidades.

Recomendaciones:

- **En fase avanzada:** establecer servicios de extensión de la IA integrados en la banca nacional de desarrollo o en los organismos de desarrollo productivo. Los equipos multidisciplinarios (ciencia de datos, ingeniería de procesos y especialistas del sector) deberían colaborar directamente con las empresas para diseñar conjuntamente soluciones sencillas de IA y garantizar la transferencia de conocimientos.
- **En fase emergente:** ampliar el aprendizaje mediante carteras de proyectos de demostración financiadas a través de instrumentos mixtos, que combinen subvenciones para el diseño y préstamos en condiciones favorables para la implementación en sectores prioritarios.
- **En fase de desarrollo:** crear un grupo de facilitadores de IA locales, como docentes o bibliotecarios, que puedan ayudar a las pequeñas empresas y a los ciudadanos a utilizar herramientas básicas de IA (traducción, chatbots de asesoramiento y automatización de bajo código) de forma segura y productiva.
- **En fase inicial:** crear y apoyar a promotores digitales en el sector público, capacitados para gestionar a los proveedores, supervisar la implementación de soluciones digitales y garantizar unos niveles mínimos de resiliencia, incluso cuando la capacidad interna de programación sea limitada.

Eje 4: Espacios de datos fiables

La disponibilidad de conjuntos de datos fiables, bien estructurados y seguros es fundamental para la preparación en materia de IA. Para los países de América Latina y el Caribe, el fortalecimiento de la gobernanza de datos garantiza que las aplicaciones de IA se basen en información precisa y adaptada al contexto, lo que mejora su eficacia en los servicios públicos, las funciones de productividad y los sistemas de innovación.

Recomendaciones:

- **En fase avanzada:** liderar la creación de espacios de datos sectoriales y regionales en ámbitos como la salud, la energía, la movilidad y la agricultura que permitan el intercambio seguro de datos con fines de investigación e innovación y respalden los modelos fundacionales regionales, considerados bienes públicos.
- **En fase emergente:** centrarse en preparar los datos mediante la depuración y digitalización de los registros públicos clave (civil, catastral y mercantil), la aplicación de normas de interoperabilidad y la inversión en capacidad de almacenamiento y procesamiento seguros.

- *En fase de desarrollo e inicial: aplicar prácticas de contratación pública inteligentes al utilizar la IA como servicio, negociando contratos que incluyan cláusulas sobre la residencia de los datos, el acceso a los resultados y la explicabilidad, en consonancia con los principios emergentes de la gobernanza de la IA responsable.*

La automatización y el mundo del trabajo

Los debates mundiales sobre IA suelen centrarse en el riesgo de pérdida de puestos de trabajo. La IA generativa está automatizando tareas cognitivas no rutinarias, desde la redacción y la traducción hasta la programación y el análisis de datos, que suelen realizar profesionales de ingresos medianos. Sin políticas específicas, esto podría agravar la polarización del mercado laboral. Sin embargo, la IA también puede actuar como un potenciador de competencias que permita a los trabajadores con menos experiencia realizar tareas más complejas si se les dota de las capacidades necesarias para interactuar con los sistemas de IA, supervisarlos y complementarlos.

Por lo tanto, América Latina y el Caribe debería proponerse como objetivo la adaptación proactiva: proteger a las personas, no las tareas obsoletas, y capacitar a los trabajadores y a las empresas para que utilicen la IA con el fin de aumentar la productividad, especialmente en las pymes y en el sector informal. Esto exige que la región deje de centrarse exclusivamente en las universidades y adopte estrategias diversificadas de mejora de las competencias y de reconversión profesional adaptadas a los distintos grupos de preparación.

Eje 1: Transformación de la enseñanza y formación técnica y profesional (EFTP)

El análisis de la UNCTAD sobre el índice de preparación para las tecnologías de frontera pone de manifiesto que las competencias son una de las dimensiones en las que se observan mayores diferencias entre los países desarrollados, en desarrollo y menos adelantados. Los sistemas de EFTP en América Latina y el Caribe, a menudo, siguen siendo rígidos, y están orientados a la oferta y desconectados de las demandas tecnológicas emergentes.

Recomendaciones:

- *En fase avanzada:* realizar la transición hacia una formación profesional mejorada con IA mediante modelos de formación dual en los sectores de la Industria 4.0, que combine el aprendizaje en la empresa con la formación en el aula e integre la ética, la resolución de problemas y otras competencias centradas en el ser humano que son difíciles de automatizar.
- *En fase emergente:* actualizar los planes de estudios nacionales de EFTP para que todas las profesiones incluyan competencias básicas en materia digital y de gestión de datos, con el fin de preparar a los trabajadores para interactuar de forma productiva con las herramientas de IA.
- *En fase de desarrollo e inicial:* reforzar las competencias básicas (alfabetización, nociones elementales de aritmética y pensamiento crítico) en la educación secundaria, y reconocer que el uso eficaz de las herramientas de IA requiere capacidad para leer, formular instrucciones, interpretar y verificar los resultados.

Eje 2: Iniciativas de perfeccionamiento y reconversión profesional a gran escala

Las reformas de la educación formal solo afectarán a las cohortes futuras. Los trabajadores actuales, especialmente aquellos que desempeñan profesiones expuestas al riesgo de automatización, necesitan oportunidades accesibles para adquirir nuevas competencias a lo largo de su trayectoria profesional.

Recomendaciones:

- *Poner a prueba cuentas individuales de aprendizaje, financiadas con fondos públicos y por las empresas, que permitan a los trabajadores adquirir microcredenciales acreditadas y cursos de corta duración sobre competencias digitales emergentes y relacionadas con la IA.*
- *Fomentar los pactos sectoriales de reconversión profesional en los sectores más expuestos a la automatización (por ejemplo, centros de atención telefónica, servicios auxiliares y logística), y vincular los incentivos fiscales y las ayudas públicas a los compromisos de las empresas de reciclar a los trabajadores para que puedan desempeñar nuevas funciones.*

- *Utilizar modelos de formación de formadores, con el apoyo de la cooperación internacional, a fin de crear un grupo de formadores digitales locales capaces de impartir formación básica en competencias relacionadas con la IA a través de centros comunitarios, bibliotecas y escuelas.*
- *Apoyar la organización de cursos intensivos de formación digital dirigidos a los jóvenes, que los orienten hacia servicios en línea con potencial de exportación (por ejemplo, asistencia virtual, programación básica o moderación de contenidos) y aprovechen las ventajas lingüísticas cuando existan.*

Eje 3: Modernización de los sistemas de información sobre el mercado laboral

Sin información fiable y oportuna sobre las nuevas demandas de competencias, se corre el riesgo de que existan desajustes entre los sistemas de formación y la realidad del mercado laboral.

Recomendaciones:

- *Crear observatorios laborales basados en la IA que analicen las ofertas de empleo en línea y las plataformas profesionales para hallar competencias y profesiones emergentes, e incorporar estos datos al diseño de los planes de estudios y a las políticas activas del mercado laboral.*
- *Digitalizar los servicios públicos de empleo y pasar de la correspondencia entre vacante y denominación de puesto a la correspondencia basada en las competencias, y de ese modo reducir el desempleo friccional y reflejar mejor la demanda de nuevas competencias.*
- *Reforzar las estadísticas básicas sobre el mercado laboral, incluidas las relativas a la economía informal y al trabajo a través de plataformas, con el fin de comprender el grado de exposición a la automatización y adaptar en consecuencia las políticas de formación y protección social.*

La inclusión digital como un imperativo para el desarrollo

Durante décadas, las políticas digitales en América Latina y el Caribe se basaron en promedios nacionales que ocultaban profundas fisuras estructurales. Los datos del Observatorio de Desarrollo Digital de la CEPAL revelan una región que funciona a dos velocidades, lo que da lugar a un sistema de castas digitales en el que el 57% de la

población rural sigue sin conexión a Internet (frente al 22% en las ciudades) y la mayoría de las microempresas y pequeñas y medianas empresas (mipymes) carecen de presencia en línea (CEPAL, 2024).

Por tanto, la inclusión digital constituye un imperativo del desarrollo. Sin ella, existe el riesgo de que la IA y la transformación digital agraven las brechas estructurales que ya existen en materia territorial, de género, generacional, intercultural y relacionadas con la discapacidad. Para subsanar estas brechas, es necesario adoptar medidas coordinadas relativas a las infraestructuras, las competencias, el contenido y la gobernanza.

Eje 1: Modelos centrados en la comunidad para reducir la brecha de uso de la tecnología digital en las zonas rurales

Las fuerzas del mercado por sí solas han demostrado ser insuficientes para conectar de forma rentable las zonas poco pobladas o de bajos ingresos, y las limitaciones para extender la conectividad hasta los usuarios finales constituyen un cuello de botella clave para el desarrollo impulsado por la IA.

Recomendaciones:

- *Promover programas de digitalización agrícola que combinen la conectividad con aplicaciones agrícolas específicas (como redes de sensores, herramientas de gestión de riesgos climáticos o plataformas de información de mercado), de modo que el acceso a Internet se convierta en una inversión en productividad para los productores rurales.*
- *Reformar los marcos regulatorios para permitir que las municipalidades y las cooperativas operen como proveedores locales de servicios de Internet en zonas en las que los operadores comerciales no invierten.*
- *Apoyar las redes gestionadas por la comunidad y los “quioscos digitales” en escuelas o centros comunitarios que ofrezcan acceso compartido y formación en competencias digitales básicas.*

Eje 2: Estrategias de “CTIM y seguridad” para reducir la brecha de género

La brecha digital de género en América Latina y el Caribe se manifiesta no solo en el acceso, sino también en ámbitos como las competencias, los puestos de liderazgo y la exposición a la violencia en línea, lo que desalienta la participación.

Recomendaciones:

- *Introducir criterios que respondan a las cuestiones de género en los fondos de innovación y la contratación pública para aumentar el apoyo a las empresas tecnológicas y de IA dirigidas por mujeres, y adoptar políticas firmes contra la violencia de género en Internet.*
- *Crear programas de reconversión profesional dirigidos a mujeres en el ámbito de los datos y la IA para facilitar la transición de puestos administrativos con alto riesgo de automatización a profesiones digitales y analíticas.*
- *Fomentar la inclusión financiera digital de las mujeres; por ejemplo, a través de los sistemas de pago digitales para las transferencias sociales e iniciativas que contribuyan a la creación de historiales crediticios y al acceso a los servicios financieros formales.*

Eje 3: Diseño digital inclusivo

La gobernanza inclusiva es esencial para garantizar que la IA y las tecnologías digitales contribuyan a un desarrollo de base amplia. Si los servicios digitales públicos no son accesibles para las personas mayores o las personas con discapacidad, la digitalización puede convertirse en una nueva forma de exclusión.

Recomendaciones:

- *Exigir el cumplimiento de las Pautas de Accesibilidad al Contenido en la Web en todos los servicios digitales públicos, con el respaldo de mecanismos de aplicación y medidas de apoyo para la adaptación.*
- *Poner en marcha programas a gran escala de alfabetización digital para personas mayores a través de los sistemas de pensiones, las municipalidades y los centros comunitarios, centrándose en el uso seguro de la banca digital y los servicios de gobierno electrónico.*

Eje 4: La identidad digital para todas las personas como un derecho de acceso

En una economía digitalizada, una identidad digital segura e interoperable se está convirtiendo cada vez más en la puerta de acceso a otros derechos y servicios, desde la banca hasta la asistencia sanitaria y la movilidad.

Recomendación:

- Acelerar la implantación de sistemas de identidad digital interoperables que protejan la privacidad y sean inclusivos con las personas migrantes y refugiadas, los Pueblos Indígenas y las comunidades afrodescendientes, con procesos de registro adaptados a las particularidades culturales y disponibles en las lenguas maternas.

E. Aprovechar la transición ecológica como una fuente de resiliencia estratégica

Partiendo de las recomendaciones sobre desarrollo sectorial y productivo analizadas en la sección A, esta sección se centra en la transición ecológica como elemento habilitador transversal que propicia las oportunidades de desarrollo. En lugar de considerar la acción climática como una agenda ambiental aislada, se analiza cómo la resiliencia ante los choques climáticos, el cumplimiento de las normas emergentes, y el acceso a financiamiento relacionado con el clima determinan cada vez más la capacidad de los países para proteger su capacidad productiva, preservar el acceso a los mercados y reducir su exposición a perturbaciones externas. En un contexto mundial más fragmentado y basado en relaciones de poder, estas dimensiones deciden si los activos ambientales se traducen en avances sostenidos en materia de desarrollo y en un mayor margen de maniobra en materia de políticas.

Los países de América Latina y el Caribe son muy vulnerables ante los efectos del cambio climático y se hallan cada vez más expuestos a sus efectos. La mayoría de ellos se encuentran en zonas especialmente expuestas a fenómenos meteorológicos extremos, cuya frecuencia e intensidad han aumentado notablemente en las últimas décadas. Esto se refleja en el incremento drástico del número de desastres de carácter meteorológico (temperaturas extremas y tormentas), hidrológico (inundaciones y deslizamientos de tierra) y climatológico (incendios forestales y sequías), de los que se registraron casi 80

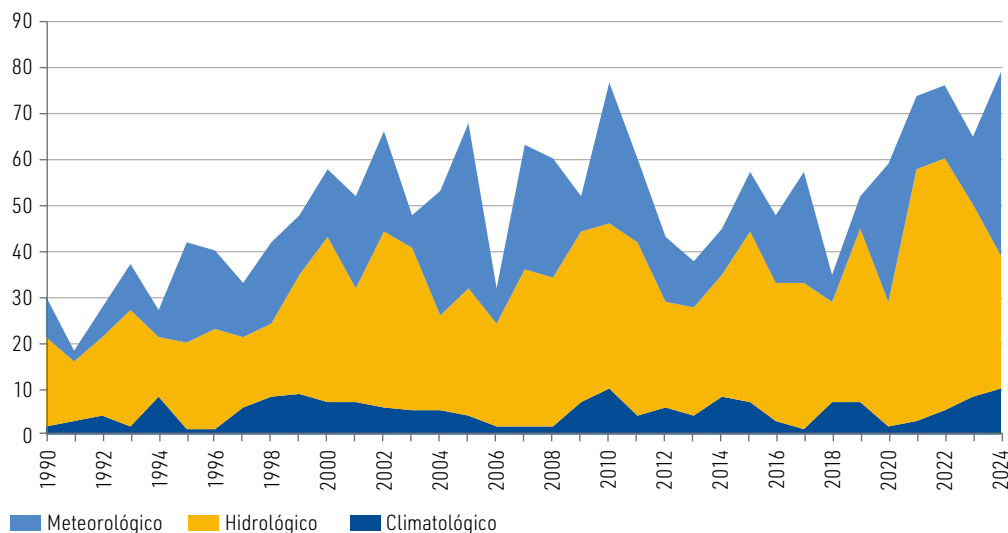
en 2024 (véase el gráfico III.3). Los países del Caribe se encuentran expuestos sobre todo a los huracanes, las inundaciones costeras y al aumento del nivel del mar, mientras que otros países de la región se ven afectados principalmente por las sequías e inundaciones (Blackman et al., 2025).

La intensificación de los choques climáticos está provocando daños macroeconómicos graves y duraderos. Los fenómenos meteorológicos extremos tienen un impacto negativo permanente en la estructura productiva de los países afectados, lo que provoca graves trastornos en sectores económicos clave. En algunos países de América del Sur, el aumento de las temperaturas y los cambios en los patrones hidrometeorológicos —entre los que se incluyen sequías y olas de calor más frecuentes, así como una mayor variabilidad en las precipitaciones— ya están minando el crecimiento económico, ya que destruyen el capital físico y perturban la producción agrícola y minera. En el Caribe y Centroamérica, la creciente frecuencia e intensidad de los huracanes y las inundaciones ha provocado una destrucción recurrente de las infraestructuras y graves pérdidas en sectores estratégicos como la agricultura y el turismo. Los costos económicos del cambio climático ya son considerables y se prevé que seguirán aumentando a medida que los fenómenos meteorológicos extremos sigan intensificándose.

Gráfico III.3

América Latina y el Caribe: incidencia de los desastres, por tipo, 1990-2024

(En número)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de la Base de Datos Internacional sobre Desastres EM-DAT. <https://public.emdat.be/data>.

La pérdida de biodiversidad y el cambio climático se refuerzan mutuamente. La biodiversidad y los servicios ecosistémicos desempeñan un papel esencial en el secuestro de carbono y en otros procesos ecológicos que contribuyen a la estabilidad climática. A su vez, el cambio climático es uno de los principales factores impulsores directos de la pérdida de biodiversidad. Al alterar los patrones climáticos y aumentar la frecuencia de los fenómenos meteorológicos extremos, conduce a una pérdida de diversidad genética y, en algunos casos, la extinción de especies que no logran adaptarse. Además, provoca la decoloración coralina, aumenta la frecuencia de los incendios forestales y altera los ciclos reproductivos y migratorios de las especies (CEPAL, 2024e).

Asimismo, según la Organización Mundial de la Salud (OMS), la contaminación atmosférica es el principal riesgo ambiental para la salud pública en América Latina y el Caribe. Más de 150 millones de personas de la región viven en ciudades donde los niveles de contaminación atmosférica superan los límites recomendados por la OMS, lo que las expone a riesgos para la salud a largo plazo. La exposición crónica a estos contaminantes se asocia a una mayor mortalidad y morbilidad, especialmente por enfermedades respiratorias y cardiovasculares, mientras que la exposición materna durante el embarazo se ha relacionado con resultados adversos en el desarrollo fetal (Organización Panamericana de la Salud [OPS], s. f.).

Al mismo tiempo, la contaminación por plásticos se ha convertido en un problema cada vez más grave para el ambiente y la salud pública. Cada día se vierten cerca de 17.000 toneladas de desechos plásticos en vertederos a cielo abierto de toda la región, lo que tiene graves consecuencias para el ambiente, la economía, los ecosistemas acuáticos, los paisajes costeros y la salud humana. El creciente uso y la mala gestión de los plásticos agravan la carga total de contaminación de la región, lo que pone en peligro tanto la integridad de los ecosistemas como el bienestar humano (Chiroma et al., 2024).

Estas dinámicas ponen de relieve la necesidad de que los países replanteen la transición verde, considerándola no como una política ambiental aislada, sino como un factor impulsor transversal que propicia el desarrollo. Los choques climáticos, la degradación de los ecosistemas y la contaminación suponen cada vez más un lastre persistente para la capacidad productiva, el espacio fiscal y la competitividad exterior, lo que limita el margen de maniobra de los países en un sistema internacional caracterizado por una mayor volatilidad, normas más estrictas y presiones de ajuste asimétricas.

En el contexto geopolítico actual, el Acuerdo de París continúa siendo el marco multilateral fundamental que define las expectativas, las normas y el financiamiento en materia climática. Sin embargo, su aplicación efectiva se ve cada vez más comprometida desde

la clausura del 30° período de sesiones de la Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático celebrada en el Brasil. Si bien el consenso de Belém intentó revitalizar el multilateralismo, la síntesis más reciente de las contribuciones determinadas a nivel nacional actualizadas (CDN 3.0) para 2025 confirma que la ambición colectiva sigue siendo insuficiente para alcanzar los objetivos de temperatura a largo plazo, y que las brechas de implementación entre las economías desarrolladas y las economías en desarrollo se están ampliando (Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático [CMNUCC], 2025).

En América Latina y el Caribe, el Marco de París, que ahora se sustenta en el nuevo objetivo colectivo cuantificado de financiamiento para el clima —establecer una referencia de 100.000 millones de dólares anuales en financiamiento para el clima destinado a los países en desarrollo a partir de 2025 (Zero Carbon Analytics, 2024)—, define las reglas para la evaluación comparativa y la transparencia a nivel internacional. Para la región, el compromiso con el Acuerdo de París no es tanto una cuestión de demostrar ambición climática como una necesidad práctica. Ayuda a los países a mantener el acceso al financiamiento externo, a evitar barreras en unos mercados que imponen cada vez más requisitos relacionados con el clima y a armonizar los compromisos climáticos con unas condiciones fiscales nacionales restrictivas (CEPAL, 2026).

La urgencia de esta armonización queda patente en el enorme déficit de financiamiento para el clima que existe en la región. A pesar de los nuevos objetivos fijados en Belém, América Latina y el Caribe sigue recibiendo flujos equivalentes a solo el 0,5% de su PIB, frente a unas necesidades estimadas de entre el 3,7% y el 4,9%. Esto significa que es necesario multiplicar por ocho o por diez tales flujos para alcanzar los objetivos de adaptación y mitigación de la región (CEPAL, 2026). Además, el 81% de este financiamiento se concede en forma de préstamos, lo que agrava la carga de la deuda en un momento en el que muchos países ya destinan más recursos al servicio de la deuda que a gastos sociales y climáticos (Zero Carbon Analytics, 2024).

La transición verde no puede abordarse como una agenda política convencional. El cambio climático, la pérdida de biodiversidad y la contaminación actúan como limitaciones sistémicas para el crecimiento, la estabilidad fiscal y la competitividad exterior, y están determinados por fuerzas que, en gran medida, escapan al control directo de cada país. Por consiguiente, esta subsección se centra no en ofrecer recomendaciones de política prescriptivas, sino en identificar ámbitos estratégicos de acción que pueden permitir a América Latina y el Caribe proteger su capacidad productiva, preservar el acceso a los mercados y mantener un margen de maniobra en materia de políticas en una economía mundial cada vez más fragmentada y basada en relaciones de poder.

Choques climáticos y capacidad productiva

Los choques climáticos deben considerarse daños recurrentes a las estructuras productivas y al espacio fiscal, y no una externalidad ambiental. En América Latina y el Caribe, el aumento de la frecuencia y la intensidad de los fenómenos extremos se traduce en pérdidas recurrentes de capital físico, volatilidad de la producción y un incremento de los costos de reconstrucción, especialmente en los sectores de infraestructura, sistemas de abastecimiento de agua, agricultura, turismo y energía. En este contexto, la resiliencia actúa como protección económica.

Las tendencias actuales en materia de financiamiento ponen de manifiesto un desajuste estructural entre la exposición al riesgo y la asignación de recursos. En 2023, el financiamiento para el clima en la región siguió concentrándose en gran medida en la mitigación (88%), y solo una parte marginal se destinó a la adaptación y a proyectos mixtos, a pesar de que los riesgos climáticos físicos ya representan una amenaza macroeconómica directa para muchos países. Al mismo tiempo, la CEPAL estima que la región necesitaría al menos 248.000 millones de dólares al año entre 2024 y 2030 para evitar los peores efectos del cambio climático. Esto representa casi el triple de los flujos actuales destinados a la mitigación, lo que pone de manifiesto la magnitud del déficit de financiamiento (CEPAL, 2026).

Desde un punto de vista estratégico, esto significa dar prioridad a las inversiones viables y que protejan el sistema, y ampliarlas mediante financiamiento coordinado entre el sector público y el privado, lo que incluye el uso de la banca nacional y regional de desarrollo como plataforma de ejecución. El refuerzo de la adaptación y la resiliencia en los marcos de aplicación de las contribuciones determinadas a nivel nacional (CDN) puede reducir la incertidumbre en materia de políticas y contribuir a garantizar flujos de inversión a largo plazo.

Normas y cumplimiento

En el contexto actual de fragmentación regulatoria, los requisitos climáticos y ambientales actúan cada vez más como condicionantes de acceso para el comercio, las finanzas y la inversión, especialmente en forma de exigencias relacionadas con la intensidad de carbono y de las taxonomías de finanzas sostenibles. Para la región, una palanca estratégica clave consiste en la creación de una infraestructura normativa creíble e interoperable que permita a las empresas y a los proyectos seguir cumpliendo los requisitos para obtener financiamiento y continuar siendo competitivos en el mercado de exportación.

Las taxonomías de las finanzas sostenibles se conciben explícitamente como instrumentos para reconocer actividades ambientalmente sostenibles que estén en consonancia con los Objetivos de Desarrollo Sostenible y el Acuerdo de París, al tiempo que sirven como herramientas para mitigar el riesgo de activos varados y de cambios bruscos en las reglas del mercado. Sin embargo, la CEPAL señala que América Latina y el Caribe se enfrenta a desafíos persistentes en materia de integración, interoperabilidad y comparabilidad entre las taxonomías nacionales. Como respuesta, un grupo de trabajo regional ha elaborado un Marco Común para las Taxonomías de Finanzas Sostenibles en América Latina y el Caribe, que tiene como propósito reducir la fragmentación y los costos de transacción (CEPAL, 2026).

Desde una perspectiva estratégica, el desarrollo de las capacidades de medición, presentación de informes, verificación y certificación, así como la puesta en práctica de taxonomías alineadas con este marco regional, deben entenderse como una estrategia de competitividad defensiva, no como una elección normativa. Un enfoque pragmático de la fijación de los precios del carbono y los instrumentos fiscales relacionados, centrado en la preparación institucional y la transparencia, puede contribuir aún más a este objetivo.

El multilateralismo basado en coaliciones como herramienta de influencia

El poder de negociación de cada país de América Latina y el Caribe en las negociaciones sobre el clima es desigual, pero su influencia aumenta cuando la acción climática se considera una plataforma para forjar alianzas y definir las condiciones del financiamiento, la cooperación y el establecimiento de reglas. El capítulo II señala que la influencia política y el poder blando, junto con la dotación de recursos naturales, constituyen activos que pueden respaldar el papel de la región como proveedora de bienes públicos globales, tales como la conservación de la biodiversidad y las contribuciones a la transición energética, y reforzar así su posición en los foros internacionales. Al mismo tiempo, el último informe de síntesis de las CDN de la CMNUCC plantea que la acción climática está cada vez más interrelacionada con la estabilidad económica, el crecimiento, el empleo, la salud y la seguridad energética, lo que pone de relieve que el clima ya no es una cuestión marginal, sino un pilar fundamental de los imperativos nacionales en materia de políticas (CMNUCC, 2025).

En este contexto, el compromiso constante con el Acuerdo de París y los procesos multilaterales conexos no tiene tanto que ver con demostrar liderazgo moral como con preservar los resultados orientados a la aplicación y garantizar un acceso viable a los instrumentos de financiamiento y cooperación. La creación de coaliciones con asociados

afines en torno a instrumentos concretos, como las plataformas de financiamiento para el clima, los mecanismos del artículo 6⁴⁶ y los instrumentos de distribución de riesgos, puede contribuir a reducir las presiones de ajuste asimétricas y, al mismo tiempo, permitir armonizar los compromisos externos con las limitaciones productivas y fiscales nacionales.

De este modo, la influencia política, el poder blando y la participación multilateral actúan como un punto de apoyo que permite a la región definir reglas, movilizar recursos y proteger su espacio de políticas en un sistema internacional basado en relaciones de poder.

Observaciones finales

Los países de la región cuentan con una serie de capacidades y recursos que proporcionan una base sólida a los esfuerzos dirigidos a obtener beneficios en materia de desarrollo en el nuevo panorama mundial. Sin embargo, esto no sucederá de forma espontánea ni automática. Para maximizar su impacto en el desarrollo, estos recursos deben aprovecharse mediante medidas políticas bien planificadas y estrategias claras, que normalmente incluyen la cooperación regional. En el contexto de las nuevas realidades de rivalidad geo-económica, competencia entre grandes potencias e interdependencia instrumentalizada, resulta aún más necesario contar con una gobernanza e instituciones más sólidas a nivel nacional, así como con una mayor coordinación entre sectores y países.

El mensaje principal de este capítulo es evidente. El nuevo orden mundial premia las estrategias proactivas y claras, la colaboración entre los principales actores, la coherencia de las políticas y la capacidad de desplegar las capacidades existentes con determinación y visión de futuro. Para aprovechar los activos de la región, se necesitan una visión a largo plazo y voluntad para priorizar las áreas y sectores en los que la transformación sea viable y tenga un impacto significativo. La región dispone de las bases necesarias para ello. El desafío consiste en convertir esas bases en estrategias coherentes que refuercen la resiliencia, mejoren la competitividad y permitan a los países de América Latina y el Caribe posicionarse a sí mismos y a la región en su conjunto como proveedores de soluciones en el panorama mundial emergente. Se trata, sin duda, de un reto en materia de gobernanza, liderazgo, colaboración y capacidades institucionales, y ese desafío es el tema del próximo capítulo.

⁴⁶ El artículo 6 del Acuerdo de París permite a los países cooperar de forma voluntaria para alcanzar sus objetivos climáticos, entre otras cosas mediante mecanismos del mercado del carbono y otras iniciativas de cooperación que puedan movilizar financiamiento, reducir los costos de mitigación y apoyar el desarrollo sostenible.

Bibliografía

- Agencia de Información de Filipinas. (2025, 17 de octubre). *CFO pivots toward diaspora engagement*. <https://pia.gov.ph/press-release/cfo-pivots-toward-diaspora-engagement/>
- Agencia Internacional de la Energía. (2025). *Delivering Sustainable Fuels: Pathways to 2035*. <https://www.iea.org/reports/delivering-sustainable-fuels>
- Agencia Internacional de la Energía y Organización Latinoamericana y Caribeña de Energía. (2025). *Desbloqueando oportunidades de inversión en la transición energética de América Latina*. <https://www.olade.org/publicaciones/desbloqueando-oportunidades-de-inversion-en-la-transicion-energetica-de-america-latina/>
- Aguiar, S., Coitiño, M. Matonte, C., Sanguinetti, M. y García, A. (2024). Monotributo y monotributo social en Uruguay: apreciaciones de trabajadores y trabajadoras monotributistas. *Informes Técnicos* (38–2023). Organización Internacional del Trabajo.
- Aranha, C. (2023, 12 de octubre). *China invests in infrastructure in Brazil with an eye on food security*. Czapp. <https://www.czapp.com/analyst-insights/china-invests-in-infrastructure-in-brazil-with-an-eye-on-food-security>
- Arbache, J. y La Rovere, E. L. (2023). *Transição energética e powershoring na América Latina e Caribe: Oportunidades, desafios e políticas públicas*. Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe.
- Asociación Minera del Canadá. (s.f.). *Towards Sustainable Mining*. <https://mining.ca/towards-sustainable-mining>
- Australian Critical Minerals Research and Development Hub. (s.f.). *Reports and strategies*. <https://research.csiro.au/critical-minerals-hub/rd-in-australia/key-australian-reports-on-processing>
- Bamber, P. y Fernandez-Stark, K. (2021). Innovación y competitividad en las cadenas globales de valor de la minería del cobre: el caso de los proveedores locales de Perú. *Documento para Discusión* (IDB-DP-855). Banco Interamericano de Desarrollo. <http://dx.doi.org/10.18235/0003814>
- Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe. (2022, 8 de febrero). *CAF y CEPAL firman acuerdo de cesión de la plataforma del Programa GEOSUR*. <https://www.caf.com/es/actualidad/noticias/caf-y-cepal-firman-acuerdo-de-cesion-de-la-plataforma-del-programa-geosur>
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2020). *Innovación financiera para apoyar empresas dirigidas por mujeres: primer bono de género en México y el rol de los bancos nacionales de desarrollo*. <https://dx.doi.org/10.18235/0002810>
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2022, 7 de junio). *Nearshoring agregaría US\$78.000 millones en exportaciones de América Latina y Caribe*. <https://www.iadb.org/es/noticias/nearshoring-agregaria-us78000-millones-en-exportaciones-de-america-latina-y-caribe>
- Banco Mundial, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia y Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. (2022). *Dos años después: salvando a una generación*. <https://www.unicef.org/lac/informes/dos-anos-despues-salvando-a-una-generacion>
- Benavente, J. M. y Grazi, M. (2017). *Políticas públicas para la creatividad y la innovación: impulsando la economía naranja en América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://dx.doi.org/10.18235/0000841>
- Blackman, A., Cavallo, E., Hoffmann, B. y Vogt-Schilb, A. (Eds.). (2025). *Peligro y promesa: enfrentar el cambio climático en América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://dx.doi.org/10.18235/0013427>

- BNamericas. (2026, 23 de enero). *Brasil apuesta por una estrategia nacional para desarrollar tierras raras*. <https://www.bnamericas.com/es/reportajes/brasil-apuesta-por-una-estrategia-nacional-para-desarrollar-tierras-raras>
- BNamericas. (2025, 22 de julio). *Un vistazo a los proyectos de tierras raras en Brasil en medio de los anuncios arancelarios de EE. UU.* <https://www.bnamericas.com/es/reportajes/un-vistazo-a-los-proyectos-de-tierras-raras-en-brasil-en-medio-de-anuncios-arancelarios-de-ee-uu>
- British Council. (2014). *UK Sector Skills Councils & World Class Skills*.
- Buitrago Restrepo, F. y Duque Márquez, I. (2013). *La economía naranja: una oportunidad infinita*. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://dx.doi.org/10.18235/0012837>
- Cecchini, S. y Martínez Pizarro, J. (2023). Migración internacional en América Latina y el Caribe: una mirada de desarrollo y derechos. *Revista CEPAL* (141) (LC/PUB.2023/29-P/-*). Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional. (s.f.). *Competence based matching*. <https://www.cedefop.europa.eu/en/tools/matching-skills/all-instruments/competent-based-matching>
- Chaves-González, D., Lacarte, V., Selee, A. y Ruiz Soto, A. (2025, 2 de octubre). *El aumento de la migración en América Latina y el Caribe ha marcado el comienzo de una nueva era volátil*. Instituto de Políticas Migratorias. <https://www.migrationpolicy.org/article/america-latina-caribe-nueva-era-migratoria>
- Chiroma Husaini, A., Mendez, R. K., Arzu, M. y Harris-Thurton, L. (2024). Plastic waste in Latin America and the Caribbean (LAC): impact on the environment and public health—A systematic review. *Journal of Toxicology*, 2024(5698516). <https://doi.org/10.1155/2024/5698516>
- Colman, R. (2020, 11 de agosto). *Datos de calidad y un enfoque global: la estrategia de República Dominicana para aumentar la participación de las mujeres en las compras públicas*. Open Contracting Partnership. <https://www.open-contracting.org/es/2020/08/11/datos-de-calidad-y-un-enfoque-global-la-estrategia-de-republica-dominicana/>
- Comisión Australiana de Comercio e Inversión. (2025). *Australian Critical Minerals Prospectus*.
- Comisión de Educación y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. (2022). *Recovering Learning: Are Children and Youth on Track in Skills Development?* Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2020). *Construir un nuevo futuro: una recuperación transformadora con igualdad y sostenibilidad* (LC/SES.38/3-P/Rev.1).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2023a). *Extracción e industrialización del litio: oportunidades y desafíos para América Latina y el Caribe*.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2023b). *Panorama Social de América Latina y el Caribe, 2023: la inclusión laboral como eje central para el desarrollo social inclusivo* (LC/PUB.2023/18-P).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2024a). *Panorama de las Políticas de Desarrollo Productivo en América Latina y el Caribe, 2024: ¿cómo promover la gran transformación productiva que requiere la región?* (LC/PUB.2024/15-P/Rev.1).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2024b). *Perspectivas del Comercio Internacional de América Latina y el Caribe, 2024: reconfiguración del comercio mundial y opciones para la recuperación regional* (LC/PUB.2024/16-P).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2024c, 8 de diciembre). *Minerales críticos para la transición energética y la electromovilidad: oportunidades para el desarrollo económico con desafíos socioambientales*. <https://www.cepal.org/es/enfoques/minerales-criticos-la-transicion-energetica-la-electromovilidad-oportunidades-desarrollo>

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2024d). *América Latina y el Caribe ante las trampas del desarrollo: transformaciones indispensables y cómo gestionarlas* (LC/SES.40/3-P/-*).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2024e). *Biodiversidad y desarrollo: reflexiones desde América Latina y el Caribe* (LC/TS.2024/95).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2025a). *Panorama de las Políticas de Desarrollo Productivo en América Latina y el Caribe, 2025: ¿cómo salir de la trampa de baja capacidad para crecer? Resumen ejecutivo* (LC/PUB.2025/16).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2025b). *Panorama del océano, los mares y los recursos marinos y su contribución al desarrollo sostenible de América Latina y el Caribe* (LC/TS.2025/30/Rev.1).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2025c). *La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe, 2025* (LC/PUB.2025/7-P/Rev.1).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2025d). *Panorama Social de América Latina y el Caribe, 2025: cómo salir de la trampa de alta desigualdad, baja movilidad social y débil cohesión social* (LC/PUB.2025/23-P).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2025e, 7 de octubre). *Integración energética y transición justa en América Latina y el Caribe: oportunidades y desafíos hacia 2050*. <https://www.cepal.org/es/node/70330>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2025f). *Compromiso de Tlatelolco: Una Década de Acción para el Logro de la Igualdad Sustantiva de Género y la Sociedad del Cuidado*.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2026). *La economía del cambio climático en América Latina y el Caribe, 2025: la acción climática para superar las trampas del desarrollo* (LC/TS.2025/86/Rev.1).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura e Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura. (2024). *Perspectivas de la agricultura y del desarrollo rural en las Américas: una mirada hacia América Latina y el Caribe 2023-2024* (LC/TS.2023/161).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe y Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres. (2025). *La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y la Agenda Regional de Género en América Latina y el Caribe: Indicadores de género a 2024* (LC/TS.2025/8).
- Comisión Europea. (2025). *Strategic projects under the CRMA*. https://single-market-economy.ec.europa.eu/sectors/raw-materials/areas-specific-interest/critical-raw-materials/strategic-projects-under-crma_en
- Comunidad del Caribe. (2025, 25 de febrero). *Food Security Initiative Expanded, Extended to 2030*. <https://caricom.org/food-security-initiative-expanded-extended-to-2030>
- Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo. (2025). *Technology and Innovation Report 2025: Inclusive Artificial Intelligence for Development* (UNCTAD/TIR/2025).
- Consejo Nacional de Política Económica y Social. (2023, 21 de diciembre). Política Nacional de Reindustrialización. Documento CONPES (4129).
- Consejo Internacional de Minería y Metales. (2024). *Committee for Mineral Reserves International Reporting Standards*. <https://cricrsc.com>
- Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. (2025, 28 de octubre). *Nationally determined contributions under the Paris Agreement: Synthesis report by the secretariat* (FCCC/PA/CMA/2025/8).

- D'Angelo, G., Ferrari, B., Arraigada, J. F., Urquiza, A. y Brentan, P. (2025). *Ecosistema emprendedor de agrobiotecnología en Santa Fe: mapeo e identificación de actores*. Bolsa de Comercio de Rosario.
- De Vicente, A. (2025, 15 de abril). *Perú: empresas juniors representan el 23% de la inversión en exploración minera*. Reporte Minero & Energético. <https://www.reporteminero.cl/noticia/noticias/2025/04/empresas-juniors-representan-el-23-por-ciento-de-la-inversion-en-exploracion-minera>
- Delgado, G. (2025). Perú ante la fiebre de los minerales críticos: ¿cantera o potencia estratégica? *Revista Rumbo Minero* (173), 78-79.
- Departamento de Industria, Ciencia y Recursos. (2023). *Critical Minerals Strategy 2023–2030*.
- D'Espallier, B., Guérin, I. y Mersland, R. (2011). Women and repayment in microfinance: a global analysis. *World Development*, 39(5), 758–772. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2010.10.008>
- Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres. (2025, 1 de diciembre). *De sobrevivientes a agentes del cambio: cómo las mujeres están combatiendo la violencia digital en México y Bolivia*. <https://www.unwomen.org/es/noticias/reportaje/2025/12/de-sobrevivientes-a-agentes-del-cambio-como-las-mujeres-estan-combatiendo-la-violencia-digital-en-mexico-y-bolivia>
- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. (2023). *Reescribiendo el futuro de la educación en América Latina y el Caribe: habilidades para la vida y el trabajo*. Oficina Regional para América Latina y el Caribe.
- GlobalScot. (s.f.). *About our organisation*. <https://www.globalscot.com/about>
- Gobierno de Australia. (s.f.). *Toolkit for schools*. eSafety Commissioner. <https://www.esafety.gov.au/educators/toolkit-schools>
- Gobierno de Sudáfrica. (s.f.). *National Youth Service* [Folleto]. Departamento de Obras Públicas. [http://www.epwp.gov.za/documents/Infrastructure/National%20Youth%20Service/NATIONAL_YOUTH_SERVICE\(NYS\)BROCHURE.pdf](http://www.epwp.gov.za/documents/Infrastructure/National%20Youth%20Service/NATIONAL_YOUTH_SERVICE(NYS)BROCHURE.pdf)
- Gobierno del Canadá. (2018). *Budget Implementation Act, 2018, No. 1*. Justice Laws Website. <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/B-9.8592/>
- Goldin, C. (2021). *Career and Family: Women's Century-long Journey toward Equity*. Princeton University Press.
- Goldin, C. (2024). The downside of fertility. *NBER Working Paper Series* (34268). National Bureau of Economic Research. <http://www.nber.org/papers/w34268>
- Guyana Times. (2025, 4 de enero). *T&T company joins Guyana-Barbados food terminal project*. <https://guyanatimesgy.com/tt-company-joins-guyana-barbados-food-terminal-project>
- Hausmann, R., Baldwin, R. E., Freund, C., Eslava, M., Saxenian, A., Meléndez, M., Reina, M., Mac Master, B. y Gallego, C. I. (2021). *Informe final: Misión de Internacionalización*. Departamento Nacional de Planeación.
- Herreros, S., Durán, J. y Olmos, X. (2024). Evaluación preliminar de las exportaciones latinoamericanas potencialmente afectadas por el reglamento de la Unión Europea relativo a la comercialización de productos asociados a la deforestación. *Serie Comercio Internacional* (180) (LC/TS.2024/84). Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Herreros, S. y Durán, J. (2024). Panorama del desempeño exportador de servicios de América Latina y el Caribe: el caso de los servicios modernos (2005–2022). *Serie Comercio Internacional* (177) (LC/TS.2023/173). Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Hincu, D. (2024). Short-term skills transfer schemes. *EUDiF Learning by doing publication*. Centro Internacional de Formulación de Políticas Migratorias.

- Inan, B. (2025, 29 de septiembre). *China's agricultural investments in Brazil and Argentina: motivations, impacts and strategic recommendations*. Atlas Institute for International Affairs. <https://atlasinstitute.org/chinas-agricultural-investments-in-brazil-and-argentina-motivations-impacts-and-strategic-recommendations>
- Instituto de las Américas. (2025). *Data Centers: Evaluating Opportunities and Challenges for Key Markets in Latin America*.
- Instituto Nacional de Carnes del Uruguay. (s.f.). *Trazabilidad*. <https://uruguaymeats.uy/es/trazabilidad/>
- Jaumotte, F., Koloskova, K. y Saxena, S. (2016, 26 de octubre). *Los inmigrantes aportan beneficios económicos a las economías avanzadas*. IMF Blog. <https://www.imf.org/es/Blogs/Articles/2016/10/24/migrants-bring-economic-benefits-for-advanced-economies>
- Junta Interamericana de Agricultura. (2024). *Nota conceptual: La transición hacia una nueva generación de políticas públicas para los sistemas agroalimentarios* (IICA/JIA/Doc. 452 (25)). XXIII Reunión Ordinaria. <https://hdl.handle.net/11324/24176>
- Kuznetsov, Y. (2012). How can countries' talent abroad help transform institutions at home? Instruments and policies of diaspora engagement. *Working Paper* (70380). Banco Mundial. <http://documents.worldbank.org/curated/en/524891468330910922>
- Lebdioui, A. (2022). Nature-inspired innovation policy: biomimicry as a pathway to leverage biodiversity for economic development. *Ecological Economics*, 202. <https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2022.107585>
- Lebdioui, A. (2025). *Biodiversidad y desarrollo productivo: trampas extractivistas y ecosistemas de innovación simbiótica en América Latina y el Caribe*. Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe y Centro de Tecnología e Industrialización para el Desarrollo, Universidad de Oxford. <https://scioteca.caf.com/handle/123456789/2553>
- Lebdioui, A., Melguizo, Á. y Muñoz, V. (2025). Artificial intelligence, biodiversity & energy: from a resource-intensive to a symbiotic tech. *Working Paper* (090). Technology and Industrialisation for Development Centre, University of Oxford.
- Lebdioui, A. y Riofrancos, T. (2025). Critical minerals & resource nationalism 2.0: why the policy is more critical than the mineral. *Working Paper* (92). Centro de Tecnología e Industrialización para el Desarrollo, Universidad de Oxford.
- Machado Parente, R. y Moreau, F. (2024). The dynamics of trade integration and fragmentation in LAC. *IMF Working Papers* (2024/253). Fondo Monetario Internacional. <https://doi.org/10.5089/9798400296093.001>
- Martínez Oriol, A., Macías Sánchez, A., Loredó Ramírez, I., Mora Márquez, c. A. y Vázquez, V. (2025). *Diagnóstico del presupuesto para la igualdad sustantiva en México desde el enfoque de una política fiscal feminista*. Red por una Política Fiscal Feminista.
- Máximo, W. (2025, 8 de julio). *Brasil y China firman acuerdo para planificar ferrocarril hasta Perú: el corredor ferroviario conectará los océanos Atlántico y Pacífico*. Agência Brasil. <https://agenciabrasil.ebc.com.br/es/economia/noticia/2025-07/brasil-y-china-firman-acuerdo-para-planificar-ferrocarril-hasta-peru>
- Ministerio de Economía de la Argentina. (2025). AgTech. *Informes de Cadenas de Valor*, 10(85). https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/cadena_de_valor_-_agtech_2025.pdf
- Ministerio de Economía, Fomento y Turismo de Chile. (2023, 15 de junio). *Estrategia Nacional del Litio*. <https://www.economia.gob.cl/2023/06/15/estrategia-nacional-del-litio.htm>
- Ministerio de Finanzas y Asuntos Económicos de Islandia. (2023). *Annex to Iceland's Sovereign Sustainable Financing Framework: Financing for Gender Equality*.

- Ministerio de Minas y Energía del Brasil. (s.f.). *Strategic Pro-Minerals Policy*. <https://www.gov.br/mme/pt-br/assuntos/secretarias/geologia-mineracao-e-transformacao-mineral/pro-minerais-estrategicos/FolderPoliticaPrMineraisEstratgicosversoingls.pdf>
- Ministerio de Minería de Chile. (s.f.). *Minería 2050: Política Nacional Minera*. <https://politicanacionalminera.minmineria.gob.cl>
- Ministerio Federal de Relaciones Exteriores de Alemania. (s.f.). *The German Vocational Training System: An Overview*. <https://www.germany.info/us-en/welcome/wirtschaft/03-wirtschaft/1048296-1048296>
- Monge-González, R., Rivera, L., Mulder, N. y Meneses, J. (2025). Integración regional en la era digital: el potencial aporte del comercio de servicios modernos. *Serie Comercio Internacional* (187) (LC/TS.2025/58). Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Naciones Unidas. (2025). *International Migrant Stock 2024: Key facts and figures*. Departamento de Asuntos Económicos y Sociales.
- Oficina Tributaria de Australia. (2026, 3 de marzo). *Critical Minerals Production Tax Incentive: How to claim the Critical Minerals Production Tax Incentive (CMPTI) for processing activities in Australia*. <https://www.ato.gov.au/businesses-and-organisations/income-deductions-and-concessions/incentives-and-concessions/production-tax-incentives/critical-minerals-production-tax-incentive>
- Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos. (2024). *Youth Support Hub: Guidance Centres for Work, Education and Everyday Life: Finland*. https://www.oecd.org/en/publications/providing-local-actors-with-case-studies-evidence-and-solutions-places_eb108047-en/youth-support-hub-guidance-centres-for-work-education-and-everyday-life_5625a3d0-en.html
- Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos. (2025). *Gender Differences in Education, Skills and STEM Careers in Latin America and the Caribbean: Insights from PISA and PIAAC*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/4ea07281-en>
- Organización Internacional del Trabajo. (2024). Global employment trends for youth 2024: the Americas. *ILO Brief*. <https://doi.org/10.54394/IAQW7329>
- Organización Internacional para las Migraciones. (2004). *Mobilizing the African Diasporas for the Development of Africa*. https://publications.iom.int/system/files/pdf/mida_en.pdf
- Organización Internacional para las Migraciones. (2025, octubre). *Tendencias recientes de la migración en América Latina y el Caribe*. <https://lac.iom.int/es/datos-y-recursos>
- Organización Latinoamericana y Caribeña de Energía. (2024). Situación de la integración eléctrica en América del Sur. *Nota Técnica* (2). <https://www.olade.org/publicaciones/nota-tecnica-2-situacion-integracion-electrica-america-sur/>
- Organización Latinoamericana y Caribeña de Energía. (2025). *Panorama Energético de América Latina y el Caribe 2024*. <https://www.olade.org/publicaciones/panorama-energetico-de-america-latina-y-el-caribe-2024/>
- Organización Panamericana de la Salud. (s.f.). Datos clave. *Calidad del aire*. <https://www.paho.org/es/temas/calidad-aire>
- Orozco, M. (2020). *Mapeo de participación de la diáspora: República Dominicana*. Mecanismo Global de la Diáspora de la Unión Europea.
- Panel del Secretario General de las Naciones Unidas sobre los Minerales Esenciales para la Transición Energética. (2024). *Resourcing the Energy Transition: Principles to Guide Critical Energy Transition Minerals Towards Equity and Justice*.
- Pooler, M. (2025, 19 de noviembre). Will electronic tagging for cattle save the Amazon rainforest? *Financial Times*. <https://www.ft.com/content/1de50285-39eb-4eed-a19c-4ce3b685d0a9?syn-25a6b1a6=1>

- Poveda Bonilla, R. (2020). Estudio de caso sobre la gobernanza del litio en Chile. *Serie Recursos Naturales y Desarrollo* (195) (LC/TS.2020/40). Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Precision Business Insights. (2025). *Biofuel market*. <https://www.precisionbusinessinsights.com/market-reports/biofuel-market>
- Pritchett, L. (2023, 28 de febrero). People over robots: the global economy needs immigration before automation. *Foreign Affairs*. www.foreignaffairs.com/united-states/global-economy-immigration-before-automation-people-over-robots
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2025, 15 de abril). *Datos en la nube, centros en la tierra: el rol de los centros de datos en el futuro digital de ALC*. <https://www.undp.org/es/latin-america/blog/datos-en-la-nube-centros-en-la-tierra-el-rol-de-los-centros-de-datos-en-el-futuro-digital-de-alc>
- Programa Mundial de Alimentos. (2025, 27 de mayo). *Nuevo centro logístico en el Caribe refuerza la respuesta ante desastres antes de la temporada de huracanes*. <https://es.wfp.org/noticias/nuevo-centro-logistico-en-el-caribe-refuerza-la-respuesta-ante-desastres-antes-de-la>
- Riggirozzi, P. y Quiliconi, C. (2026). Latin American migration governance: the politics of ambiguity and adhocacy. *International Affairs*, 102(1). <https://doi.org/10.1093/ia/iaaf233>
- Ritchie, H. y Roser, M. (2024, 29 de julio). *What's the difference between mineral reserves and resources?* Our World in Data. <https://ourworldindata.org/reserve-vs-resource#article-citation>
- Ruvenal, C. (2025, 3 de junio). El accidentado camino del litio en Bolivia: 17 años de promesas de un desarrollo económico que no despega. *El País*. <https://elpais.com/america-futura/2025-06-03/el-accidentado-camino-del-litio-en-bolivia-17-anos-de-promesas-de-un-desarrollo-economico-que-no-despega.html>
- Salvador, S. (2019). *El Sistema Nacional Integrado de Cuidados en Uruguay: una oportunidad para el empoderamiento económico de las mujeres*. Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres.
- Secretaría de Bienestar de México. (2017, 28 de marzo). *Programa 3x1 para Migrantes*. <https://www.gob.mx/bienestar/acciones-y-programas/programa-3x1-para-migrantes>
- Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica, Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2025). *Cali Fund for our Biodiverse Future: Guide to the Cali Fund: Sharing the Benefits of Genetic Data from Nature*.
- Selee, A., Lacarte, V., Ruiz Soto, A. G., Chaves-González, D., Mora, M. J. y Tanco, A. (2023, 11 de abril). *In a dramatic shift, the Americas have become a leading migration destination*. Instituto de Políticas Migratorias. <https://www.migrationpolicy.org/article/latin-america-caribbean-immigration-shift>
- Servicio Geológico de los Estados Unidos. (2025, marzo). *Mineral Commodity Summaries 2025* (version 1.2). <https://doi.org/10.3133/mcs2025>
- Servicio Nacional de Geología y Minería de Chile. (2025). *Plataforma Pública de Minerales Críticos*. <https://www.arcgis.com/apps/dashboards/b6f6ad866f004a999ff602901f728b41>
- Suárez, M. (2025). *Reducir los vertimientos en Chile: una clave para aprovechar al máximo las energías renovables*. Ember. <https://ember-energy.org/es/analisis/reducir-los-vertimientos-en-chile-una-clave-para-aprovechar-al-maximo-las-energias-renovables/>
- Teles, B. (2025, 5 de octubre). *El Congreso brasileño quiere crear una nueva empresa estatal billonaria para minerales críticos y reaviva la disputa con China y EE. UU. por el subsuelo de Brasil*. Click Petróleo e Gás. <https://es.clickpetroleoegas.com.br/congresso-brasileiro-quer-criar-nova-estatal-bilionaria-para-minerais-criticos-e-reacende-disputa-com-china-e-eua-pelo-subsolo-do-brasil-btl96>

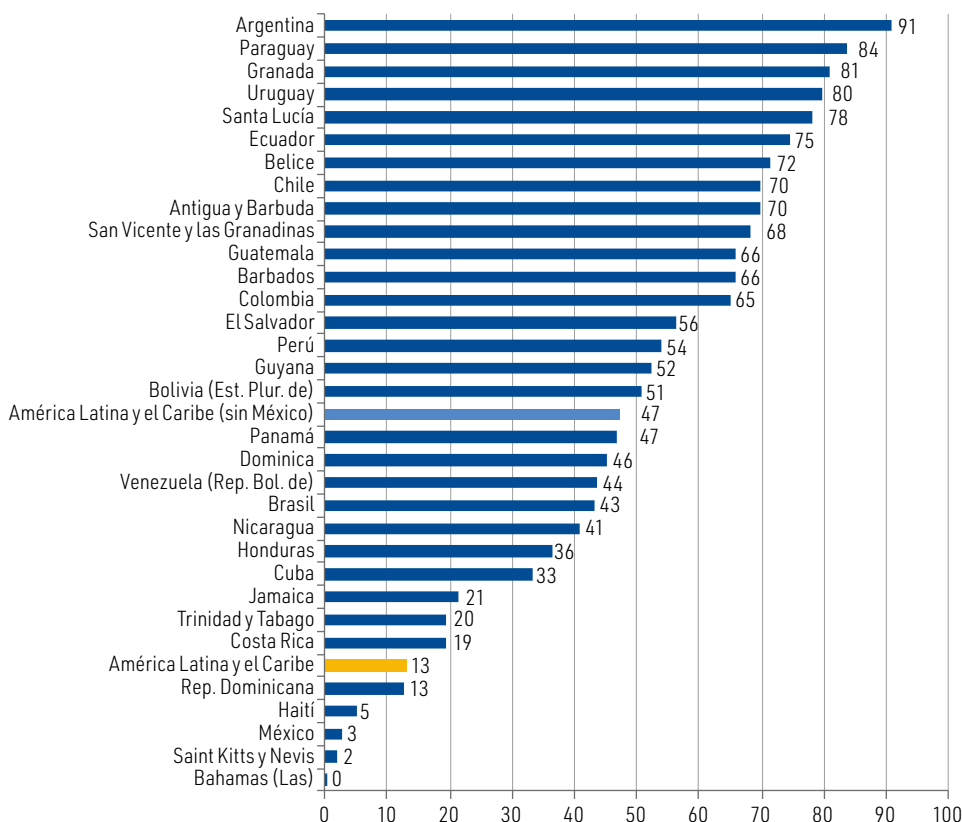
- The Economist Intelligence Unit. (2024). *Infrastructure opportunities in Latin America: closing the infrastructure gap through private investment*.
- Universidad de Waterloo. (s.f.). *About co-op*. <https://uwaterloo.ca/co-operative-education/about-co-op>
- Uruguay XXI. (s.f.). *Programa Finishing Schools*. <https://www.uruguayxxi.gub.uy/es/quiero-invertir/servicios-herramientas/finishing-schools/>
- Valdés Muñoz, C. (2025, 12 de marzo). *Ley 21.420: un golpe a la minería que nadie vio venir*. <https://www.portalminero.com/wp/ley-21-420-un-golpe-a-la-mineria-que-nadie-vio-venir>
- Zakout, W. (2016, 20 de enero). *How joint land titles help women's economic empowerment: the case of Vietnam*. Blogs del Banco Mundial. <https://blogs.worldbank.org/en/voices/how-joint-land-titles-help-women-s-economic-empowerment-case-vietnam>
- Zero Carbon Analytics. (2024, noviembre). *Promises and reality of climate finance flows in Latin America and the Caribbean*. <https://zerocarbon-analytics.org/insights/briefings/promises-and-reality-of-climate-finance-flows-in-latin-america-and-the-caribbean/>

Anexo III.A1

Gráfico III.A1.1

América Latina y el Caribe (32 países): proporción del total de las exportaciones manufactureras destinadas a la propia región, 2024

(En porcentajes)

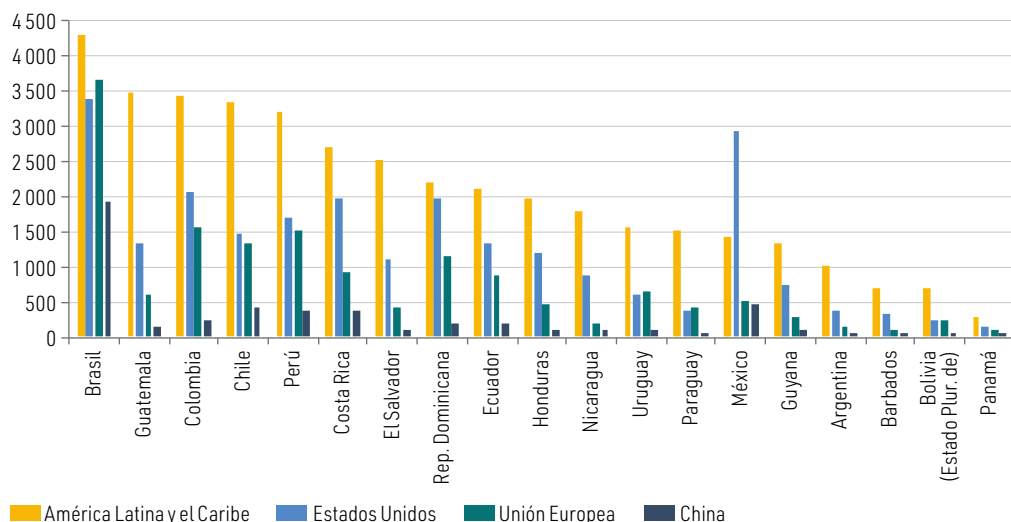


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base de Naciones Unidas, *UN Comtrade Database*. <https://comtradeplus.un.org/>.

Nota: Se incluyen las exportaciones de artículos manufacturados de baja, media y alta tecnología. En el caso de Cuba, Dominica, Haití, Jamaica, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía y Venezuela (República Bolivariana de), los datos se obtuvieron a partir de valores espejo.

Gráfico III.A1.2

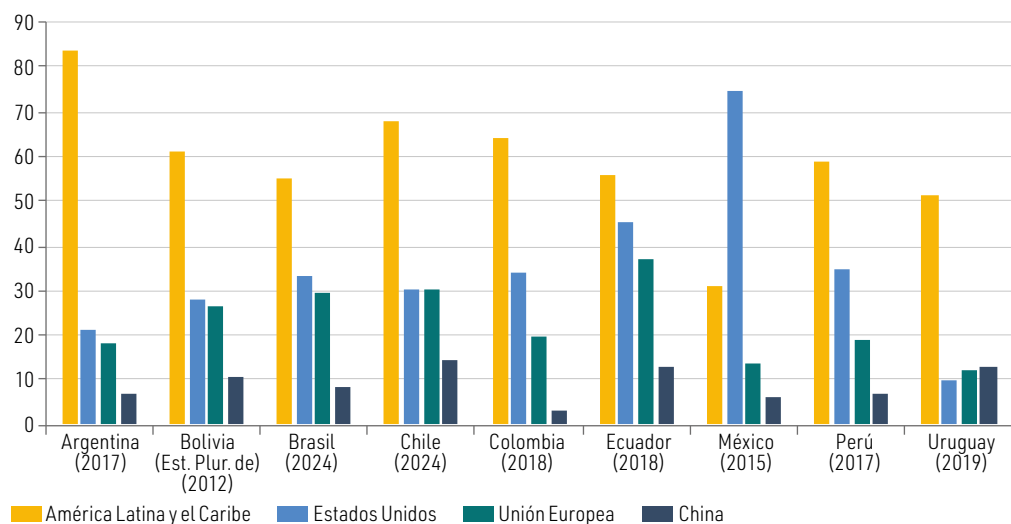
América Latina y el Caribe (19 países): cantidad de productos distintos exportados a la propia región, a los Estados Unidos, a la Unión Europea y a China, 2024



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base de Naciones Unidas, *UN Comtrade Database*. <https://comtradeplus.un.org/>.

Gráfico III.A1.3

América Latina y el Caribe (9 países): proporción de exportadores que exportan a la propia región, a los Estados Unidos, a la Unión Europea y a China, último año con información disponible
(En porcentajes)

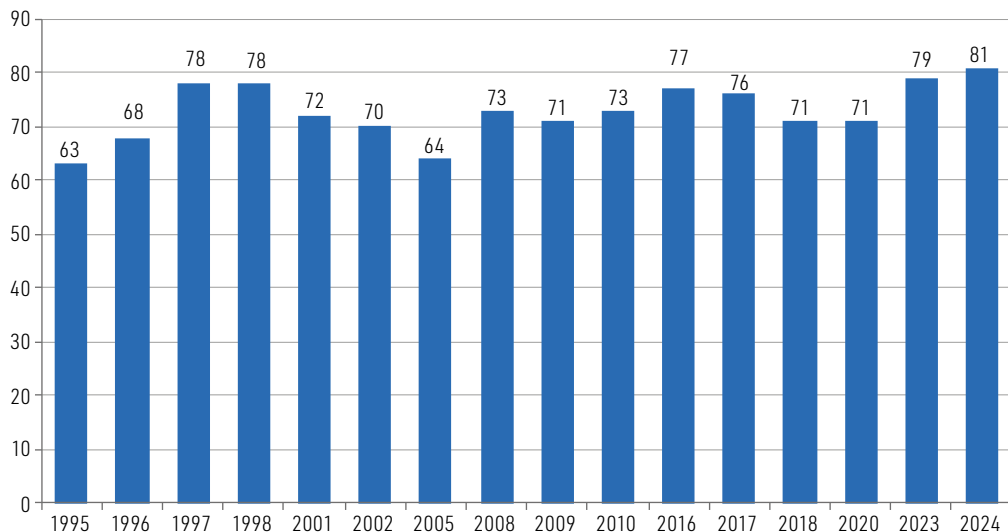


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2021). *Perspectivas del Comercio Internacional de América Latina y el Caribe 2020: la integración regional es clave para la recuperación tras la crisis* (LC/PUB.2020/21-P); y datos de la Secretaría de Comercio Exterior del Ministerio de Desarrollo, Industria, Comercio y Servicios del Brasil, y de la Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile.

Gráfico III.A1.4

América Latina (17 países)^a: apoyo promedio a la integración con otros países latinoamericanos, 1995-2024

(En porcentajes de participantes en la encuesta)



Fuente: Corporación Latinobarómetro. (1995-2024). *Informe Latinobarómetro*.

^a Los países incluidos son: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

Capítulo IV

Fortalecimiento de la gobernanza
y las instituciones para impulsar
el desarrollo y fortalecer
la proyección internacional

Resumen del capítulo

En este informe se presentan varias categorías de activos estratégicos de los que disponen, en mayor o menor medida, los países de América Latina y el Caribe, y se sostiene que estos pueden aprovecharlos para obtener importantes beneficios en materia de crecimiento y desarrollo si cuentan con estrategias claras para sacar el máximo partido a las propuestas de valor que dichos activos representan en la nueva era de rivalidad geopolítica y globalización fragmentada.

Sin embargo, el desarrollo de estrategias eficaces para aprovechar las oportunidades que ofrecen esos activos depende fundamentalmente de la existencia de una gobernanza eficaz y de instituciones competentes. La gobernanza y las instituciones pueden actuar como facilitadores de trayectorias de desarrollo positivas o como obstáculos que las frenan, sobre todo en una época caracterizada por la superposición de perturbaciones geopolíticas, geoeconómicas e institucionales. Que los activos estratégicos de la región se conviertan en fuentes de resiliencia o de vulnerabilidad depende principalmente de la calidad, la legitimidad y la capacidad de coordinación de los mecanismos de gobernanza y de las instituciones pertinentes.

En este capítulo del informe, se analiza la manera en que la fragmentación de las estructuras estatales, la escasa coordinación de las políticas, la pérdida de confianza, la creciente polarización y la expansión de la delincuencia organizada interactúan para limitar el margen efectivo de acción de los gobiernos en materia de políticas públicas. A partir de datos relativos a la “década del descontento” de la región, se muestra que la persistente volatilidad electoral y la tendencia al castigo electoral de los gobiernos en ejercicio son síntomas de una discrepancia más profunda entre las crecientes expectativas sociales, la limitada capacidad fiscal e institucional y la erosión de la credibilidad institucional. También se pone de manifiesto que esta discrepancia está acortando los horizontes temporales y socavando la continuidad de las políticas.

En este capítulo se señalan los principales mecanismos a través de los cuales la gobernanza influye en los resultados de desarrollo. Estos incluyen las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo, las estructuras del sistema de partidos, la capacidad legislativa y la capacidad de las administraciones públicas, la credibilidad del Poder Judicial y los canales a través de los cuales se procesan las demandas sociales.

En este contexto, se propone una agenda orientada a la acción que se articula en torno a cuatro trayectorias de mejora institucional y de la gobernanza: i) fortalecer la capacidad del Estado para una gobernanza coherente y una implementación eficaz, ii) restablecer la confianza y la legitimidad institucional, iii) construir consensos mínimos en un escenario político polarizado y iv) hacer frente a la expansión de la delincuencia organizada.

En la última sección del capítulo, se destaca que la gobernanza y las instituciones no son complementos tecnocráticos de las estrategias de desarrollo, sino una condición para transformar los activos estratégicos en un proceso de desarrollo sostenido y proyectarlos como fuente de capacidad de agencia internacional, especialmente en el orden mundial actual, más fragmentado y transaccional.

Introducción

Los países de América Latina y el Caribe se enfrentan a una época caracterizada por continuas perturbaciones relacionadas con factores geopolíticos, la tecnología, los cambios demográficos y el cambio climático, a las que se suman brechas de desarrollo históricas y aún sin resolver. En muchos países y sectores, las instituciones públicas y los mecanismos de gobernanza no cuentan con las capacidades necesarias para hacer frente a esta poderosa combinación de retos. A menudo ocurre que la paciencia de la ciudadanía se agota debido a la acumulación de expectativas no cumplidas.

Al mismo tiempo, la región cuenta con activos de innegable valor estratégico: minerales críticos, biodiversidad, sistemas alimentarios diversos, nichos tecnológicos, capacidades productivas e influencia cultural. En un contexto mundial caracterizado por la competencia geoeconómica, la reconfiguración de las cadenas de suministro y la creciente politización de la interdependencia, estos activos han adquirido una importancia estratégica aún mayor. Sin embargo, estos activos por sí solos no se traducirán en desarrollo a nivel nacional ni en mayor capacidad de incidencia internacional. Su transformación efectiva requiere la capacidad de movilizar y coordinar un amplio ecosistema de actores, entre ellos el sector privado, el sector académico, la sociedad civil y los gobiernos subnacionales. La cuestión principal, por lo tanto, es si los Estados pueden ejercer la visión política y contar con la capacidad de dirección necesarias para alinear a estos actores y capacidades en torno a prioridades de desarrollo comunes, para que esos activos se traduzcan en resultados concretos de desarrollo para los países y en una mayor proyección internacional, en lugar de convertirse en fuentes de vulnerabilidad, disputa o dependencia externa.

En consecuencia, el desafío central radica en la gobernanza y las instituciones, que constituyen el eje de este capítulo. La experiencia internacional de las últimas décadas indica claramente que la capacidad estatal ya no es solo una condición contextual para el desarrollo, sino una dimensión constitutiva del desarrollo mismo (Besley et al., 2025).

Sin embargo, la capacidad del Estado en los procesos de desarrollo actuales no se ejerce de forma aislada, sino que depende cada vez más de la capacidad de las instituciones públicas para coordinar y orientar las acciones de múltiples actores de la sociedad. La capacidad de un país para recaudar ingresos de forma equitativa, regular los mercados con sensatez y previsibilidad, prestar servicios de manera eficaz y mantener las reformas a lo largo de los ciclos políticos es inseparable de su capacidad para fomentar una colaboración productiva con el sector privado, el sector académico y la sociedad civil, así como para crear plataformas institucionales que faciliten el diálogo, la cooperación y la resolución colectiva de problemas. En este sentido, una gobernanza eficaz depende de la capacidad de establecer relaciones de cooperación entre las autoridades públicas y el amplio abanico de actores que influyen en los resultados de desarrollo.

Sin embargo, en toda la región, las dinámicas políticas e institucionales están evolucionando de manera tal que tienden a restringir el espacio estratégico para gobernar. Las arquitecturas estatales fragmentadas debilitan la coordinación precisamente cuando las transformaciones a largo plazo exigen un sentido de dirección claro y coherente. El bajo desempeño erosiona la confianza y la legitimidad, reduce el cumplimiento de las obligaciones públicas, desalienta la inversión y limita el espacio político necesario para llevar a cabo reformas. La polarización impide alcanzar los acuerdos mínimos que hacen posible la continuidad. La delincuencia organizada se aprovecha de las brechas de gobernanza y reconfigura la autoridad territorial. A su vez, las instituciones democráticas enfrentan expectativas crecientes con capacidades limitadas para responder a ellas. Estas dinámicas interactúan entre sí y no configuran una serie de desafíos aislados, sino una estructura que condiciona el margen de maniobra de los países, tanto en el plano interno como en el internacional.

En la primera sección de este capítulo, se señalan los principales mecanismos a través de los cuales la gobernanza influye en los resultados de desarrollo. Estos incluyen las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo, las estructuras del sistema de partidos, la capacidad legislativa y la capacidad de las administraciones públicas, la credibilidad del Poder Judicial y los canales a través de los cuales se procesan las demandas sociales.

En las secciones siguientes, se propone una agenda orientada a la acción que se articula en torno a cuatro trayectorias de mejora institucional y de la gobernanza: i) fortalecer la capacidad del Estado para una gobernanza coherente y una implementación eficaz, ii) restablecer la confianza y la legitimidad institucional, iii) construir consensos mínimos en un escenario político polarizado y iv) hacer frente a la expansión de la delincuencia organizada.

Para avanzar, no bastan soluciones tecnocráticas, se requiere una reconfiguración política. Esto supone contar con instituciones capaces de alinear a los actores en torno a prioridades compartidas; Estados con capacidad para planificar, implementar y sostener sus políticas; sistemas democráticos que reconstruyan la legitimidad mediante la equidad, la participación

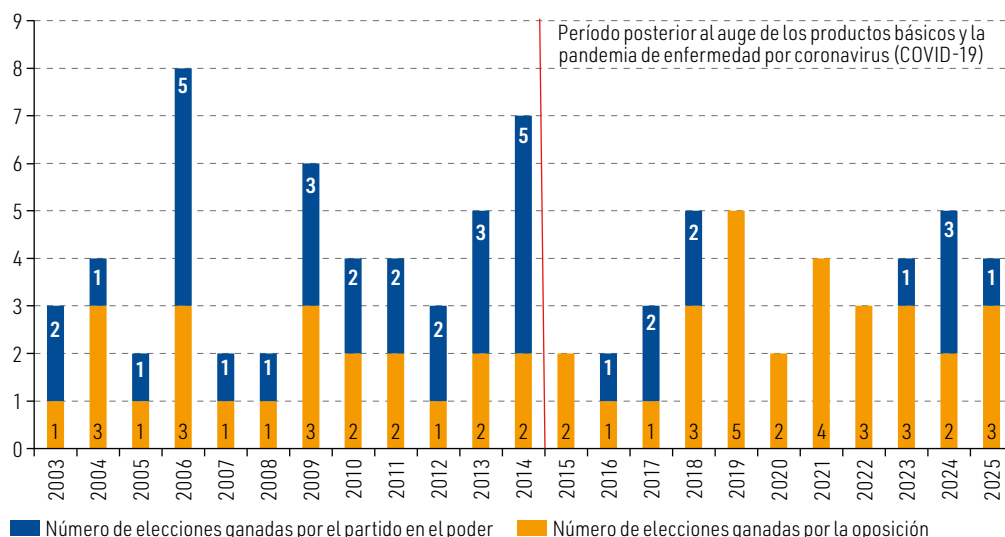
y el desempeño, y mecanismos de cooperación regional que resguarden la acción colectiva frente a la volatilidad interna. En síntesis, los países necesitan sistemas de gobernanza capaces de sostener el desarrollo en el plano interno y de navegar, en el plano externo, un mundo en el que las relaciones internacionales son cada vez más transaccionales y la capacidad de incidencia se construye mediante la negociación y las alianzas.

Gobernanza e instituciones bajo presión

Economía política del descontento

Las restricciones a la gobernanza descritas anteriormente han adquirido un carácter cada vez más político. En la última década, la región ha atravesado un ciclo prolongado de descontento político que ha redefinido la relación entre los ciudadanos, el Estado y la autoridad democrática (Kessler y Murillo, 2025). Este ciclo se ha caracterizado por oleadas recurrentes de protestas, una creciente volatilidad electoral y una tendencia sistemática a votar en contra de los gobernantes en ejercicio, lo que pone de manifiesto una tensión cada vez más profunda en los cimientos políticos de los que dependen la gobernanza y la continuidad de las políticas.

Los datos empíricos documentan la magnitud y la persistencia de este cambio. La dinámica electoral ofrece una primera señal: las fuerzas políticas gobernantes que se beneficiaron de altas tasas de reelección durante el período de auge de los productos básicos han sufrido repetidas derrotas desde mediados de la década de 2010. Tras el auge de los productos básicos y, más aún, tras la crisis provocada por la pandemia de COVID-19, las victorias de la oposición se han vuelto más frecuentes y los gobiernos en ejercicio han tenido cada vez más dificultades para lograr la reelección. Los datos electorales relativos a las elecciones presidenciales democráticas celebradas entre 1982 y 2024 muestran una disminución constante de la capacidad de los oficialismos para retener el poder desde 2014, lo que ha revertido la ventaja de la que disfrutaban los partidos gobernantes durante los años de expansión (véase el gráfico IV.1). El hecho de que las victorias de la oposición pasaran de alrededor del 44% durante el auge de los productos básicos (2003-2014) al 73% en el período posterior a 2014 apunta a una transformación de la estructura subyacente de la competencia electoral, más que a un simple cambio cíclico de gobierno (Munck, 2024; Salazar-Xirinachs y Boeninger Sempere, 2026). Esta erosión de la continuidad electoral refleja el costo político que el crecimiento más lento, el menor margen fiscal y el aumento de las expectativas están teniendo en los Estados con menor capacidad de respuesta y de generación de resultados.

Gráfico IV.1América Latina (16 países)^a: resultados de las elecciones presidenciales, 2003-2025

Fuente: Munck, G. L., sobre la base de Munck, G. L. (2024). Estados semipatrimoniales y democracias duraderas de baja calidad en América Latina. *Revista Mexicana de Sociología*, 86(e). <https://doi.org/10.22201/iis.01882503p.2024.e.62573>.

^a Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

Kessler y Murillo (2025) aportan pruebas de que este descontento ha seguido dos vías distintas, pero igualmente desestabilizadoras. En algunos países, este se ha traducido en una marcada polarización, en la que la competencia política se ha organizado en torno a bloques antagónicos, lo que ha reducido las posibilidades de alcanzar acuerdos. En otros, se ha manifestado en forma de fragmentación, disminución de la participación electoral y rechazo generalizado hacia las élites políticas, de manera que ningún actor cuenta con la legitimidad suficiente para satisfacer las expectativas colectivas. Estas tendencias se han visto reforzadas por un marcado aumento de las protestas contra el gobierno desde el fin del auge de los productos básicos, pues la actividad de protesta en la década de 2010 superó con creces la de la década anterior. Esta combinación de polarización, fragmentación y movilización constante ha debilitado la capacidad de los sistemas democráticos para agregar intereses, mantener la cooperación y respetar los acuerdos de política a lo largo del tiempo.

Estas dinámicas políticas se entrecruzan con las limitaciones estructurales al desarrollo señaladas desde hace tiempo por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2024), cuyas conclusiones han sido corroboradas por el Programa de las

Naciones Unidas para el Desarrollo y el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (PNUD e IDEA Internacional, 2022) y se documentan detalladamente en las secciones A y D del capítulo II del presente informe. El bajo nivel y la volatilidad del crecimiento, la persistencia de la desigualdad, la fragmentación de los mercados laborales y las restricciones fiscales de los Estados interactúan con las percepciones de injusticia, inseguridad e ineficacia del estado de derecho. Como ha subrayado sistemáticamente la CEPAL, estas condiciones estructurales socavan tanto los resultados de desarrollo como la legitimidad de la autoridad pública, lo que estrecha el espacio político disponible para llevar a cabo reformas precisamente cuando se necesitan medidas de política más ambiciosas.

La gobernanza debe entenderse en este contexto político. Las dificultades de la región se deben a un desajuste persistente entre las crecientes expectativas sociales, las limitadas capacidades del Estado y la erosión de la legitimidad democrática. En la última década, el descontento político ha acortado los ciclos políticos, intensificado la competencia y debilitado los cimientos de cooperación de los que depende una gobernanza eficaz. Por lo tanto, los gobiernos se ven obligados a producir resultados transformadores en un contexto de escasa confianza, alta conflictividad y un margen cada vez más reducido para construir acuerdos. Ignorar estas dinámicas impide comprender por qué las reformas fracasan con tanta frecuencia y por qué la reconstrucción de la capacidad del Estado es inseparable de las condiciones políticas en las que se ejerce y se renueva la autoridad.

Instituciones políticas, cooperación y continuidad de las políticas

Los resultados en materia de gobernanza en la región están determinados por la manera en que las instituciones políticas estructuran la autoridad, los incentivos y la cooperación a lo largo del tiempo. Los resultados en materia de desarrollo y la capacidad de incidencia internacional derivan de los acuerdos políticos mediante los cuales se negocian, aplican y mantienen las decisiones a lo largo de los ciclos electorales. En la región, la capacidad del Estado para coordinar acciones, implementar políticas y sostener compromisos es inseparable de la manera en que se distribuye el poder entre los niveles ejecutivo, legislativo y territorial, así como de la posibilidad de transformar los conflictos políticos en acuerdos duraderos.

Los estudios comparativos coinciden en este punto: la calidad de las políticas no solo depende de su solidez técnica, sino también de la capacidad de los actores políticos para cooperar, asumir compromisos creíbles a lo largo del tiempo y aprender dentro de marcos institucionales estables (Salazar-Xirinachs y Boeninger Sempere, 2026; Spiller

y Tommasi, 2000; Stein et al., 2006; CEPAL, 2024; PNUD e IDEA Internacional, 2022). Cuando estas dinámicas políticas e institucionales se interpretan erróneamente o se subestiman, las reformas pueden avanzar formalmente, pero siguen siendo vulnerables a un posible retroceso en cuanto cambien las alianzas políticas.

Estas dinámicas se reflejan con mayor claridad en la continuidad de las políticas. Cuando los sistemas políticos fomentan la interacción continua, la rendición de cuentas y los compromisos creíbles, las políticas públicas tienden a acumularse con el tiempo y a adaptarse a las nuevas circunstancias, sin tener que reiniciarse en cada ciclo electoral. Cuando esas condiciones no existen, la volatilidad, la implementación desigual y el cortoplacismo se afianzan, lo que erosiona el aprendizaje institucional y disminuye la credibilidad del Estado (Ardanaz et al., 2010; Stein et al., 2006). Desde esta perspectiva, la capacidad del Estado no es tanto un atributo organizativo estático como el resultado de sistemas políticos capaces de sostener la cooperación a lo largo del tiempo.

Esto ayuda a explicar los marcados contrastes que se observan en toda la región. Algunos países han logrado mantener orientaciones de política generales a lo largo de distintos gobiernos, que permitieron crear entornos propicios para la inversión, el aprendizaje y la acumulación gradual de capacidad institucional. En otros, se observan cambios de rumbo recurrentes, modificaciones repentinas de las prioridades y una débil implementación, que a menudo coinciden con los ciclos electorales o los cambios en las coaliciones de gobierno. Como se destaca en la literatura sobre economía política, estos patrones no son fortuitos, sino que reflejan la manera en que las instituciones políticas distribuyen el poder, configuran los incentivos y estructuran las expectativas entre los actores que participan en el proceso de formulación de políticas (Ardanaz et al., 2010; Spiller y Tommasi, 2000).

Por lo tanto, la formulación de políticas puede considerarse un proceso político inserto en los espacios institucionales en los que los resultados se negocian, se disputan y se hacen cumplir. Estos espacios abarcan a los actores definidos constitucionalmente (presidentes, órganos legislativos, tribunales, consejos de ministros y gobiernos subnacionales) y a partes interesadas influyentes cuyo poder no deriva únicamente de cargos de autoridad oficiales. Los grupos empresariales y los actores financieros, los sindicatos, las organizaciones de la sociedad civil, los medios de comunicación, los centros de pensamiento, los movimientos sociales y, cada vez más, las plataformas digitales y las grandes empresas tecnológicas determinan las coaliciones, las limitaciones y las concesiones que rodean las decisiones en materia de políticas públicas. La forma en que estos actores interactúan y las reglas que canalizan o distorsionan su influencia determinan en gran medida si las políticas se orientan hacia prioridades comunes a largo plazo o si degeneran en negociaciones a corto plazo impulsadas por intereses particulares (Stein y Tommasi, 2006; Stein et al., 2006).

Presidentes: capacidad para orientar las políticas, apoyo partidista y limitaciones de gobierno

En el seno del proceso de toma de decisiones políticas en América Latina, la relación entre los presidentes, los partidos políticos y los órganos legislativos resulta decisiva. En la mayoría de los países, se espera que los presidentes marquen el rumbo de las políticas públicas. Su margen de maniobra está determinado tanto por los poderes constitucionales formales (como la facultad de promulgar decretos, las prerrogativas presupuestarias y las atribuciones para realizar nombramientos) como por el capital político-partidario de que disponen, en particular el tamaño, la cohesión y la disciplina de su base parlamentaria. La experiencia demuestra que, cuando estas dos dimensiones coinciden, los gobiernos están en mejores condiciones para impulsar sus prioridades de política y mantenerlas a lo largo del tiempo. Cuando no lo hacen, los presidentes se enfrentan a menudo al dilema de gobernar mediante instrumentos unilaterales o negociaciones *ad hoc*, lo que tiene consecuencias negativas para el equilibrio institucional y la credibilidad de las políticas a largo plazo (Stein y Tommasi, 2006; Stein et al., 2006).

Esta es la realidad cotidiana de los Estados que se esfuerzan por gobernar sistemas democráticos caracterizados por la fragmentación, las altas expectativas y los escasos márgenes de error (una ciudadanía cada vez menos dispuesta a tolerar errores, demoras o promesas incumplidas). Los calendarios electorales, las dificultades para sostener coaliciones de gobierno y la competencia interna en los partidos moldean las prioridades de manera que se reducen sistemáticamente los plazos y se premia la inmediatez sobre la sostenibilidad. Incluso cuando las reformas a largo plazo están claramente justificadas, los incentivos políticos a menudo favorecen las medidas visibles, las respuestas orientadas a contener problemas inmediatos o las victorias simbólicas. Estos dilemas no desaparecen solo con desearlo.

Dos configuraciones institucionales opuestas pueden profundizar estos problemas. Cuando los sistemas de pesos y contrapesos son débiles, la concentración en el poder ejecutivo puede acelerar la toma de decisiones, pero también aumenta el riesgo de que la discrecionalidad sustituya a la deliberación y de que las prioridades partidistas prevalezcan sobre el interés público. Cuando, por el contrario, la autoridad está excesivamente fragmentada y los mecanismos de cooperación son ineficaces, tiende a imponerse la parálisis, los acuerdos inestables y los cambios recurrentes de orientación en las políticas. Los datos comparativos muestran que tanto la concentración de poder sin contrapesos como la fragmentación excesiva socavan la continuidad de las políticas y erosionan la capacidad de sostener reformas a lo largo del tiempo (Spiller y Tommasi, 2000; Ardanaz et al., 2010).

Sistemas de partidos: fragmentación, disciplina y sostenibilidad de los compromisos

Los partidos políticos desempeñan un papel mediador fundamental. Cuando los sistemas de partidos están institucionalizados, tienen un carácter programático y están arraigados en la sociedad, contribuyen a conciliar intereses, estructurar la competencia y garantizar la continuidad a lo largo de los ciclos electorales. Más allá de la representación, también actúan como mecanismos de compromiso al estabilizar las expectativas entre los actores políticos. Los partidos reducen la incertidumbre sobre las futuras decisiones de política y aumentan la probabilidad de que los gobiernos sucesivos se basen en los logros de sus predecesores, en lugar de dismantelarlos. Por el contrario, los sistemas de partidos débiles, fragmentados o muy personalistas acortan los horizontes políticos, aumentan la tendencia a descontar el valor del futuro e incrementan los costos de la cooperación intertemporal, lo que hace más probable un cambio de rumbo en las políticas (Stein et al., 2006; Scartascini et al., 2011; Ardanaz et al., 2010).

Las características clave de los sistemas de partidos, como la fragmentación, la distribución de escaños en el Parlamento y la disciplina de partido, ejercen una gran influencia en las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo. Los órganos legislativos fragmentados y poco disciplinados aumentan los costos de transacción y a menudo dan lugar a negociaciones extensas que incluyen nombramientos en el gabinete, concesiones presupuestarias o concesiones especiales que fragmentan el diseño de las políticas. Si bien la política de coalición puede ampliar la inclusión, cuando no se apoya en reglas e instituciones sólidas, también puede dar lugar a políticas más fragmentadas, con resultados desiguales y sesgos distributivos. Por el contrario, las mayorías de gobierno cohesionadas pueden facilitar la adaptación y la implementación de las políticas, aunque, sin controles adecuados, pueden concentrar excesivamente el poder y debilitar la rendición de cuentas (Spiller y Tommasi, 2000).

Órganos legislativos: donde las reformas se convierten en compromisos

Los órganos legislativos a menudo marcan la diferencia entre un programa de reformas que avanza y otro que se estanca. Su papel no es ni secundario ni meramente procedimental. Cuando los órganos legislativos cuentan con peso institucional gracias a la presencia de legisladores experimentados, sistemas de comisiones profesionales y una capacidad técnica real, pueden convertirse en aliados decisivos para sostener reformas, canalizar los conflictos hacia la negociación y afianzar las decisiones de política más allá de ciclos políticos determinados. En esos casos, los órganos legislativos aumentan el costo político de la improvisación y contribuyen a transformar las iniciativas del Poder Ejecutivo en compromisos compartidos. Sin embargo, cuando esa capacidad no existe, los órganos

legislativos tienden a oscilar entre dos papeles igualmente desestabilizadores: el respaldo pasivo, que debilita la rendición de cuentas, o la obstrucción sin responsabilidad, que bloquea el cambio sin ofrecer alternativas. Ambos resultados reducen los horizontes políticos y aumentan el riesgo de que el proceso legislativo quede capturado por intereses particulares, lo que puede tener efectos duraderos sobre las trayectorias de desarrollo y la credibilidad del Estado (Stein et al., 2006; Ardanaz et al., 2010).

Tribunales: aplicación fiable de la ley como condición política

Las instituciones judiciales ejercen una influencia igualmente decisiva en la configuración de estas dinámicas. Para los gobiernos que desean consolidar las reformas, contar con un Poder Judicial independiente y eficaz es una necesidad política. Los tribunales que aplican las reglas de manera coherente y resuelven los conflictos con imparcialidad favorecen que los acuerdos perduren más allá de los cambios de poder y los ciclos electorales, lo que reduce los incentivos para incumplir los compromisos de manera oportunista y para privilegiar los cálculos de corto plazo. En este sentido, la credibilidad judicial actúa como una especie de seguro político que permite a los actores comprometerse con políticas cuyos beneficios se materializarán con el tiempo.

Cuando esa garantía institucional se debilita por la politización, la aplicación selectiva de las reglas o la erosión de la independencia judicial, los compromisos de política pierden credibilidad, las decisiones de inversión se postergan y la cooperación da paso al cálculo político de corto plazo. Como subrayan el PNUD e IDEA Internacional (2022), la erosión de la credibilidad judicial tiene repercusiones que van mucho más allá de las salas de los tribunales: socava la autoridad regulatoria, acelera la judicialización de los conflictos, corroe la legitimidad democrática y, en última instancia, reduce el margen de maniobra de los gobiernos elegidos para gobernar con decisión en un entorno de confianza.

Movilización social: cuando la protesta sustituye a la negociación

Más allá de las instituciones formales, la movilización social se ha convertido en un rasgo cada vez más destacado del panorama político de la región, al transformar la forma en que las demandas sociales ingresan en la esfera pública y la manera en que se cuestiona la autoridad. En muchos países, la movilización ha permitido visibilizar demandas que las instituciones no han podido o no han querido procesar, lo que ha obligado a los sistemas políticos a reaccionar. Sin embargo, cuando esas demandas no pueden canalizarse a través de mecanismos representativos, la protesta desplaza a la negociación. Esto lleva a los gobiernos a tomar decisiones reactivas, a hacer concesiones a corto plazo y a dar giros bruscos en sus políticas, lo que eleva el costo político de la continuidad. La movilización recurrente y débilmente institucionalizada acota los horizontes temporales de la política y dificulta la construcción y el sostenimiento de acuerdos duraderos (PNUD e IDEA Internacional, 2022).

Repercusiones en los programas de reformas de la gobernanza

Los resultados en materia de gobernanza dependen de si los sistemas políticos generan incentivos para la cooperación más allá del horizonte electoral. Cuando el poder está fragmentado sin mecanismos creíbles de coordinación, o concentrado sin controles efectivos, los actores políticos tienden racionalmente a privilegiar la supervivencia de corto plazo por sobre los compromisos duraderos. En dichos contextos, la inestabilidad de las políticas se convierte en el resultado previsible del juego político, más que en una falla del diseño técnico (Spiller y Tommasi, 2000; Stein y Tommasi, 2006; Stein et al., 2006).

Esto tiene repercusiones directas en las agendas de reformas. Las iniciativas para fortalecer la capacidad del Estado, la coordinación o la administración pública no pueden considerarse mejoras tecnocráticas desvinculadas de la política. Las reformas que ignoran las estructuras de incentivos, la dinámica de las coaliciones y los horizontes temporales suelen quedar en el plano simbólico o fracasar cuando cambia el escenario político. Por lo tanto, para ser eficaces, las estrategias de reforma deben centrarse en mecanismos institucionales capaces de modificar el juego político subyacente, reduciendo la volatilidad, facilitando la cooperación y haciendo creíbles los compromisos a largo plazo.

El liderazgo es fundamental, pero también puede tener efectos ambivalentes. El liderazgo político puede ampliar el margen para las reformas mediante la construcción de acuerdos, la organización de la deliberación y el respaldo de las políticas por parte de amplias coaliciones. Sin embargo, cuando el liderazgo sustituye la cooperación por la concentración de poder, puede producir acciones de corto plazo a costa de la erosión institucional. La línea divisoria no está entre la decisión y la deliberación, sino en si el liderazgo refuerza o socava las reglas que determinan la credibilidad de los compromisos más allá de un solo mandato de gobierno.

La experiencia de la región indica que las trayectorias de gobernanza más estables se producen cuando los sistemas políticos reducen los incentivos para la reversión permanente de las políticas. Esto ocurre cuando existen sistemas de partidos suficientemente institucionalizados para afianzar los compromisos programáticos, órganos legislativos con una capacidad técnica y política real para convertir las iniciativas del Poder Ejecutivo en decisiones consensuadas, tribunales capaces de hacer cumplir las reglas con un mínimo de credibilidad, y administraciones públicas protegidas frente a la politización sistemática (PNUD e IDEA Internacional, 2022; Stein et al., 2006). Estas condiciones no eliminan el conflicto, pero lo hacen gobernable.

Fundamentos fiscales de la gobernanza

Un aspecto fundamental de los retos de gobernanza que se analizan en este capítulo se refiere a la capacidad fiscal del Estado. La medida en que los gobiernos pueden planificar, coordinar y sostener estrategias de desarrollo de manera eficaz depende, en parte, de su capacidad para movilizar y asignar recursos públicos.

En los últimos años, el entorno fiscal en América Latina y el Caribe se ha vuelto cada vez más restrictivo. Las autoridades responsables de la formulación de políticas de toda la región operan en un contexto caracterizado por un bajo dinamismo económico y un margen fiscal limitado, precisamente en un momento en el que los países necesitan emprender profundas transformaciones económicas, sociales e institucionales. Como se señaló en la sección A del capítulo II de este informe, la región se enfrenta a tres trampas del desarrollo que se refuerzan mutuamente: una de baja capacidad para crecer y transformar; otra de alta desigualdad, baja movilidad y débil cohesión social, y una tercera de débiles capacidades institucionales y de gobernanza poco efectiva. Para superar estas limitaciones estructurales, se necesita una política fiscal activa y eficaz, capaz de impulsar la transformación productiva, fortalecer la protección social y promover la inversión en bienes públicos estratégicos. Sin embargo, las condiciones fiscales en las que los gobiernos deben actuar suelen limitar precisamente esas ambiciones.

Como se destaca en la sección A del capítulo II, la región atraviesa actualmente un prolongado período de estancamiento económico y escaso progreso social que puede razonablemente definirse como una “segunda década perdida”. Al mismo tiempo, los altos niveles de deuda pública han reducido aún más el margen fiscal de los gobiernos. En 2024, la deuda pública de la región alcanzó un promedio de aproximadamente el 51,4% del producto interno bruto (PIB) y, en la actualidad, una proporción cada vez mayor de los recursos públicos debe destinarse al servicio de esa deuda. Esta dinámica plantea un dilema de política pública. Para estabilizar la trayectoria de la deuda pública, los gobiernos deben asignar cada vez más recursos al pago de intereses, a menudo en detrimento de inversiones esenciales para el desarrollo a largo plazo, como las destinadas a infraestructura, capacidad productiva e inclusión social, que son fundamentales para reactivar el crecimiento y mejorar la sostenibilidad fiscal a largo plazo (CEPAL, 2023).

Las disyuntivas ya son evidentes y cada vez más complejas. En varios países de la región, el pago de intereses de la deuda pública equivale a —o incluso supera— el gasto público en sectores esenciales como la educación o la salud. Esta tendencia se ha agravado considerablemente en la última década. Mientras que, en 2012, los gobiernos destinaban una media del 1,7% del PIB al pago de intereses y del 2,6% a la inversión de capital, en 2024 esta relación se

había invertido, pues el pago de intereses había aumentado al 2,9% del PIB y la inversión pública se había reducido a solo el 1,9% (CEPAL, 2025a). Esta tendencia muestra cómo las presiones fiscales desplazan progresivamente recursos que podrían destinarse a inversiones estratégicas en infraestructura, innovación, transformación productiva e inclusión social; precisamente las inversiones necesarias para que la región pueda salir de las trampas del desarrollo y mejorar sus perspectivas de crecimiento a largo plazo.

Además de las presiones relacionadas con la deuda pública, la región se ve afectada por las debilidades estructurales de su arquitectura fiscal. En comparación con otras regiones con niveles de desarrollo similares, América Latina y el Caribe sigue teniendo una carga tributaria relativamente baja y una base imponible reducida. En muchos países, el impuesto sobre la renta de las personas físicas sigue estando muy concentrado, ya que solo una pequeña parte de la población contribuye efectivamente a los ingresos procedentes de este impuesto. Esta base fiscal limitada refleja no solo las características estructurales de las economías de la región —entre ellas los elevados niveles de informalidad laboral y desigualdad—, sino también la propia economía política de la fiscalidad. Las iniciativas para ampliar la base imponible suelen encontrar una importante resistencia política, relacionada con conflictos distributivos, bajos niveles de confianza en las instituciones públicas y debates persistentes sobre la equidad y la reciprocidad en el contrato social.

Por este motivo, si no se abordan las limitaciones estructurales de los sistemas fiscales (y la economía política que los sustenta), las iniciativas para resolver muchos de los problemas de gobernanza analizados en este capítulo corren el riesgo de quedar en el plano de las aspiraciones. En toda la región, la dificultad para abordar los fundamentos fiscales del Estado se ha visto a menudo condicionada por incentivos políticos a corto plazo que dificultan el logro de acuerdos fiscales duraderos. Por lo tanto, para avanzar no solo se necesitarán reformas técnicas, sino también capacidad política para alcanzar acuerdos fiscales amplios y duraderos que permitan sostener las estrategias de desarrollo a largo plazo.

Definición de las trayectorias de política

Las trayectorias de política presentadas en las secciones siguientes deben considerarse en el contexto de las dinámicas de gobernanza descritas a lo largo de este capítulo. Muchas de las medidas que se analizan a continuación (el fortalecimiento de la capacidad del Estado, el restablecimiento de la confianza, la mejora de la coordinación, la reducción de los efectos de la polarización y la lucha contra la delincuencia organizada) reflejan prioridades permanentes en la agenda de gobernanza de la región. Su importancia no radica tanto en la presentación de aspectos novedosos, sino en el hecho de que siguen siendo fundamentales y, en muchos casos, no están suficientemente integradas en una estrategia más amplia para gobernar bajo restricciones persistentes de gobernanza.

Como sostienen Salazar-Xirinachs y Boeninger Sempere (2026), muchas políticas transformadoras fracasan, no tanto porque sus objetivos sean erróneos, sino porque la gobernanza sigue considerándose un elemento externo en lugar de una dimensión endógena del diseño y la implementación de las políticas. Desde esta perspectiva, el principal reto no consiste solo en definir las políticas adecuadas, sino también en asegurar que su formulación internalice las condiciones políticas e institucionales necesarias para su aplicación efectiva y su sostenibilidad a largo plazo.

Así, la cuestión fundamental no es simplemente determinar qué se debe hacer, sino reconocer las condiciones en las que estas políticas pueden ponerse en marcha, aunque sea de forma parcial, y sostenerse a lo largo del tiempo. En toda la región, las reformas de gobernanza a menudo encuentran resistencia política y dinámicas de veto impulsadas por intereses arraigados, junto con incentivos a corto plazo que debilitan la continuidad y premian el aplazamiento por sobre la implementación. Por ese motivo, las trayectorias que se exponen a continuación no deben considerarse soluciones que se aplican por sí solas ni modelos que pueden trasladarse automáticamente de un contexto a otro. Es mejor entenderlas como líneas de actuación estratégicas que pueden contribuir a ampliar el margen de maniobra de los gobiernos, incrementar la resiliencia institucional y mejorar las perspectivas de aplicar estrategias de desarrollo con mayor continuidad y eficacia.

En este contexto, las secciones siguientes se estructuran en torno a cuatro trayectorias de mejora institucional y de la gobernanza:

- i) fortalecer la capacidad del Estado para una gobernanza coherente y una implementación eficaz;
- ii) restablecer la confianza y la legitimidad institucional;
- iii) construir consensos mínimos en un escenario político polarizado, y
- iv) hacer frente a la expansión de la delincuencia organizada.

A. Fortalecer la capacidad del Estado para una gobernanza coherente y una implementación eficaz

En su labor cotidiana, los gobiernos deben hacer frente a las consecuencias de burocracias fragmentadas, una débil coordinación entre los distintos niveles de gobierno e instituciones que cambian de orientación con cada nueva administración. Los ciudadanos ven claramente la situación: el Estado está presente en algunos territorios y ausente en otros, responde adecuadamente en ciertos sectores y servicios, pero falla en muchos otros.

Los datos disponibles confirman lo que los líderes políticos de toda la región viven en primera persona. La mayoría de los países latinoamericanos y caribeños tiene una puntuación de entre -0,5 y 0,5 en el índice de capacidad estatal (Hanson y Sigman, 2021), muy lejos de los niveles de 2,0 que alcanzan los sistemas de gobernanza de alto rendimiento. Solo un pequeño grupo (Chile, Costa Rica y Uruguay) se acerca a 1,0. Los indicadores mundiales de gobernanza reflejan una situación similar: desde mediados de la década de 2000, más de dos tercios de todos los países han experimentado un deterioro en la eficacia del gobierno, la calidad de la regulación y el estado de derecho¹. No se trata de mediciones abstractas, sino que reflejan la capacidad de las instituciones para implementar decisiones, dar continuidad a las políticas y sostener la confianza de la ciudadanía.

El origen de esta fragmentación es de carácter político. El elevado nivel de rotación vacía a las instituciones de la experiencia acumulada, las coaliciones inestables diluyen las prioridades y los ministerios a menudo trabajan en compartimentos estancos, en lugar de colaborar para impulsar una estrategia común. Las políticas se relanzan en lugar de fortalecerse. También influyen factores económicos. Crear y sostener capacidades institucionales requiere inversiones que, a menudo, se ven restringidas por un margen fiscal limitado y por prioridades desalineadas. El resultado es un Estado que reacciona más de lo que se anticipa, precisamente cuando la planificación estratégica es esencial para la competitividad, la resiliencia y la credibilidad internacional (CEPAL e Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social [ILPES], 2014; CEPAL, 2018).

El fortalecimiento de la capacidad del Estado para coordinar, planificar y sostener las prioridades entre las distintas administraciones permite a un país llevar las reformas hasta su efectiva implementación, reducir la volatilidad y actuar con mayor claridad y coherencia a nivel nacional e internacional.

Superar la compartimentación institucional mediante el fortalecimiento de la coordinación del conjunto del gobierno

Diagnóstico:

La fragmentación de la gobernanza en la región no es solo consecuencia de la debilidad de las instituciones, sino también de la manera en que el poder y las responsabilidades se organizan dentro del Estado. Los centros de gobierno a menudo carecen de las herramientas

¹ <https://www.worldbank.org/en/publication/worldwide-governance-indicators>

y la autoridad necesarias para alinear a los ministerios en torno a prioridades comunes. Los ministerios sectoriales funcionan como islas, los gobiernos subnacionales reciben mandatos sin recursos, y las agendas transversales son gestionadas por comisiones *ad hoc* que cambian con la llegada de cada nuevo gobierno. El resultado es un Estado que multiplica los planes, pero que tiene dificultades para traducirlos en una acción pública coherente (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos [OCDE], 2024, 2025a, 2025d).

Recomendación de política: Empoderar al centro de gobierno para orientar las prioridades, coordinar la acción pública y asegurar la implementación

El fortalecimiento de la coordinación empieza desde arriba. Los gobiernos deberían reforzar sus centros de gobierno (la Presidencia o el gabinete del Primer Ministro, las secretarías del consejo de ministros y las autoridades de planificación y presupuesto) para que puedan establecer un número limitado de prioridades estratégicas y exigir a todos los ministerios que alineen sus políticas, programas y principales inversiones con dichos objetivos. Esto no significa centralizar todas las decisiones, sino dotar al centro de un mandato claro y de la capacidad necesaria para arbitrar entre demandas contrapuestas y resolver los cuellos de botella intersectoriales.

Para que el papel del centro de gobierno sea eficaz, es necesario institucionalizar la coordinación. Las reuniones periódicas de las comisiones del consejo de ministros centradas en agendas transversales, los grupos de trabajo interministeriales con objetivos y plazos claros, y los diálogos sobre el rendimiento entre el centro y los ministerios competentes contribuyen a convertir las estrategias en programas de trabajo comunes. La experiencia internacional muestra que estos mecanismos resultan más eficaces cuando se basan en mandatos formales, cuentan con el respaldo de secretarías técnicas permanentes y están vinculados a los ciclos presupuestarios y de seguimiento, lo que reduce su dependencia de la discrecionalidad política (OCDE, 2025a, 2025d).

América Latina y el Caribe también ha acumulado experiencias relevantes en materia de mecanismos de coordinación vinculados a las agendas de desarrollo productivo, en particular a través de plataformas interinstitucionales y público-privadas centradas en la competitividad, las competencias y la productividad. Los datos regionales muestran que las iniciativas para cerrar las brechas en materia de talento y competencias resultan más eficaces cuando se integran en mecanismos de coordinación institucionalizados que conectan a los ministerios de Producción, Educación y Trabajo con el sector privado y los actores territoriales, dentro de un marco estratégico claro. Cuando dichos mecanismos tienen

mandatos estables y están vinculados a las prioridades de desarrollo nacionales, contribuyen a reducir la fragmentación, alinear las políticas y promover la continuidad entre sectores y niveles de gobierno. Cuando siguen siendo *ad hoc*, su impacto en la productividad y la transformación estructural resulta más limitado (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Profesional y Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe, 2025).

Una gobernanza coherente también exige claridad en cuanto a “quién hace qué” dentro del aparato estatal. Muchos países de la región han acumulado mandatos que se superponen, lo que genera confusión y duplicaciones entre los organismos de planificación, los Ministerios de Economía y Finanzas, las secretarías transversales y los ministerios sectoriales. La CEPAL (2012, 2014) ha documentado sistemáticamente la manera en que las estructuras institucionales fragmentadas y los límites funcionales poco claros debilitan la coordinación de las funciones de planificación, presupuestación e implementación, lo que mina la eficacia de las estrategias nacionales. Aclarar las funciones mediante reformas legales y organizativas reduce las fricciones, evita los vacíos de responsabilidad y mejora la rendición de cuentas.

Por último, la coordinación debe ir más allá del gobierno central. Los mecanismos que reúnen a las autoridades nacionales y subnacionales en torno a agendas comunes en materia de infraestructura, política urbana, resiliencia climática, desarrollo territorial y otros temas permiten a los países alinear las inversiones y la normativa entre los distintos niveles de gobierno. Los datos recopilados por la OCDE (2024, 2025a, 2025d) muestran que las plataformas de coordinación intergubernamental formales, respaldadas por mecanismos de financiamiento predecibles y sistemas de información compartidos, son fundamentales para evitar mandatos sin financiamiento y disparidades territoriales, así como para traducir las prioridades nacionales en una aplicación efectiva sobre el terreno.

Alinear las prioridades nacionales con una implementación efectiva y resultados concretos

Diagnóstico:

En América Latina y el Caribe, abundan las estrategias nacionales de desarrollo, las políticas sectoriales y las visiones a largo plazo². Sin embargo, los líderes políticos se enfrentan a menudo a una realidad diferente: estos documentos no siempre orientan de manera

² Véase el Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo de América Latina y el Caribe de la CEPAL, que recopila los principales instrumentos nacionales de planificación de los 33 países de América Latina y el Caribe, incluidos los planes nacionales de desarrollo, las estrategias nacionales de desarrollo, los planes gubernamentales y las declaraciones de visión nacional a largo plazo, con el fin de ofrecer un panorama completo de los marcos de planificación de la región (<https://observatorioplanificacion.cepal.org/es>).

suficiente las decisiones sobre presupuestos, regulaciones o implementación. Los planes se multiplican sin un orden claro de prioridades, el seguimiento es fragmentado y la información sobre el desempeño no se incorpora de forma sistemática en las decisiones del gabinete ni en las negociaciones presupuestarias. Cuando la planificación y la elaboración del presupuesto avanzan por caminos separados, se pierde la coherencia estratégica y los ciudadanos perciben una brecha entre las promesas y los resultados (CEPAL, 2012, 2014).

Recomendación de política: Convertir la planificación estratégica en un eje articulador de las prioridades, el presupuesto y la rendición de cuentas

El punto de partida es simplificar y consolidar el marco estratégico. Los gobiernos deberían definir una estrategia nacional de desarrollo como eje ordenador de la acción pública, en consonancia con los compromisos mundiales y regionales, y asegurarse de que los planes sectoriales y territoriales se deriven de ella, en lugar de coexistir en paralelo. Reducir el número de estrategias que se superponen y centrarse en un conjunto de prioridades razonable ayuda a focalizar la atención política y la capacidad institucional donde más se necesitan.

La planificación debe estar firmemente anclada en las finanzas públicas. Los marcos de gastos de mediano plazo y los presupuestos anuales deberían definir de qué manera los recursos asignados contribuirán al avance de las prioridades establecidas en la estrategia nacional, y los ministerios deberían justificar sus propuestas en función de su contribución estratégica. Cuando las autoridades de planificación y los Ministerios de Economía y Finanzas trabajan con calendarios, datos y herramientas analíticas comunes, el presupuesto se convierte en el principal instrumento para poner en práctica las prioridades nacionales, en lugar de ser una negociación anual desvinculada de los compromisos a largo plazo. Como ha documentado la CEPAL (2012), en varios países la consolidación de marcos de gastos a mediano plazo y la presupuestación plurianual han contribuido a volver a vincular los planes nacionales de desarrollo con las decisiones presupuestarias, lo que ha alejado los procesos presupuestarios de las asignaciones automáticas e inerciales y fortalecido el presupuesto como expresión financiera de las prioridades de gobierno. Esto permite que la política fiscal sostenga compromisos estratégicos más allá de un único ciclo presupuestario.

El seguimiento y la gestión del desempeño son igualmente fundamentales. Los gobiernos pueden desarrollar plataformas integradas que permitan hacer un seguimiento de los avances en los principales objetivos nacionales, combinando indicadores de ejecución financiera, productos y resultados. Los exámenes periódicos a nivel de gabinete, basados en esta información, permiten a los líderes determinar los cuellos de botella, reasignar recursos y ajustar las políticas. La experiencia en diversas regiones demuestra que, cuando el seguimiento se integra en la toma de decisiones, fortalece tanto la rendición de cuentas como el aprendizaje. Algunos estudios realizados por la CEPAL (2012, 2014) muestran que los sistemas de gestión basados en el

desempeño y los resultados en América Latina y el Caribe han tenido mayor impacto cuando los datos de seguimiento sobre la ejecución financiera, los productos y los resultados se han examinado de forma sistemática en los niveles políticos más altos y se han utilizado para fundamentar ajustes en las políticas y la reasignación de recursos. Por el contrario, cuando los sistemas de seguimiento funcionaban aislados de las deliberaciones del gabinete y de los procesos presupuestarios, su contribución a la rendición de cuentas y al aprendizaje seguía siendo limitada. Por lo tanto, la integración de las evaluaciones de desempeño en el ciclo central de gestión ha resultado fundamental para fortalecer tanto el aprendizaje en materia de políticas como la credibilidad institucional.

Por último, los procesos de planificación deben basarse en evaluaciones realistas de la capacidad de implementación. La incorporación de evaluaciones de las capacidades institucionales —incluidas las técnicas, operativas, políticas y prospectivas (TOPP)— en el diseño de las reformas contribuye a conciliar las aspiraciones con lo que es factible, a determinar dónde se necesita capacidad adicional y a secuenciar las políticas a lo largo del tiempo. Un sistema de planificación que no solo se pregunte “qué” debe hacerse, sino también “cómo” puede llevarse a cabo está mejor preparado para sostener reformas y protegerlas de la volatilidad del ciclo político (CEPAL, 2024; Salazar-Xirinachs y Boeninger Sempere, 2025).

Profesionalizar y movilizar a la administración pública para sostener las reformas a largo plazo

Diagnóstico:

Ninguna estrategia puede llevarse a cabo sin una administración pública competente. Sin embargo, en muchos países de América Latina y el Caribe, las administraciones públicas encuentran dificultades persistentes a la hora de atraer, retener y motivar al personal calificado. La elevada rotación de personal en los niveles directivos y técnicos, la escasa movilidad entre instituciones, la fragmentación de los sistemas de formación y la debilidad de los sistemas de gestión del desempeño socavan la capacidad del Estado para aprender y llevar a cabo reformas complejas. En este contexto, cada administración debe reconstruir sus capacidades en lugar de basarse en lo que ya existe, lo que dificulta la continuidad y aumenta el costo de gobernar (De Michele et al., 2025).

Recomendación de política: Crear una administración pública profesional, ágil y preparada para el futuro

Los gobiernos deberían desarrollar estrategias para la administración pública que vayan más allá del mero cumplimiento administrativo y se centren en las capacidades, es decir, las competencias que se necesitan para diseñar y cumplir las principales prioridades del

país, y la manera de atraer y retener a personas con esos perfiles. Los datos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (De Michele et al., 2025) muestran que los sistemas de administración pública centrados en el control procedimental, en lugar de en las capacidades estratégicas, tienen dificultades para llevar a cabo programas de reformas complejos. De hecho, los países que cuentan con marcos de administración pública más basados en el mérito y orientados a las capacidades están en mejores condiciones de sostener la implementación de las políticas, coordinar la actuación entre instituciones y adaptarse a las prioridades cambiantes, mientras que los regímenes de personal altamente politizados o fragmentados generan inestabilidad y una pérdida recurrente de la memoria institucional.

Los puestos de trabajo en el sector público deben ofrecer posibilidades de desarrollo profesional, movilidad y reconocimiento. La introducción de trayectorias profesionales estructuradas, con expectativas claras de progresión, y la facilitación de la movilidad entre ministerios y niveles de gobierno contribuyen a difundir las buenas prácticas, evitan el aislamiento y la compartimentación de los conocimientos especializados y permiten retener el talento que, de otro modo, podría marcharse. La experiencia de los países que han establecido plataformas digitales de gestión de los recursos humanos y programas de movilidad interna demuestra que una plantilla pública más flexible está mejor preparada para adaptarse a las nuevas prioridades y a las crisis. Al dar visibilidad a las competencias, las vacantes y las oportunidades de desarrollo profesional en toda la administración pública, estas plataformas reducen las asimetrías de información, facilitan la redistribución de competencias y favorecen respuestas más ágiles sin depender de contrataciones *ad hoc* ni de cambios políticos, lo que refuerza la continuidad y el aprendizaje institucional (De Michele et al., 2025).

También es necesario actualizar los sistemas de formación. Los funcionarios públicos deben contar con conocimientos especializados, así como con competencias en el uso de datos, herramientas digitales, innovación pública, prospectiva estratégica y capacidad para dialogar y coordinarse con actores públicos, privados y sociales. Las escuelas nacionales de administración pública y los institutos de formación pueden desempeñar un papel fundamental al ofrecer programas modulares adaptados a los distintos niveles de responsabilidad y al vincular la participación con el desarrollo profesional. Cuando el aprendizaje se considera una inversión en capacidad institucional, en lugar de una mera formalidad, las administraciones públicas se vuelven más resilientes y adaptables (OCDE, 2017).

Por último, la gestión del desempeño debe favorecer tanto la rendición de cuentas como el aprendizaje. Los gobiernos pueden adoptar medidas para establecer gradualmente sistemas en los que los objetivos estén definidos con mayor claridad, se facilite información de forma más regular y las evaluaciones sirvan de base para los ascensos, la formación y el apoyo.

Preparar al Estado para anticiparse a los cambios y no solo para responder a las crisis

Diagnóstico:

Dado el contexto mundial actual, junto con las tendencias demográficas, tecnológicas y climáticas, los Estados deben ser capaces de anticiparse al futuro en lugar de gobernar en modo reactivo. Sin embargo, muchas administraciones públicas de la región siguen ancladas en horizontes a corto plazo, limitadas por procedimientos rígidos, un uso limitado de los datos y capacidades TOPP fragmentadas. Como se destaca en el *Panorama de la Gestión Pública en América Latina y el Caribe, 2025* (CEPAL, 2026), la prospectiva estratégica, la innovación y los enfoques experimentales siguen dependiendo, en gran medida, de personas comprometidas a título individual, en lugar de estar integrados en mecanismos institucionales duraderos.

Recomendación de política: Integrar la innovación y la prospectiva estratégica en la acción de gobierno

Los países deben crear espacios institucionales en los que los gobiernos puedan analizar las tendencias futuras, poner a prueba nuevas soluciones e incorporar esos aprendizajes en los procesos centrales de toma de decisiones. La creación de unidades específicas para la innovación y la prospectiva estratégica en el sector público en los centros de gobierno o en los organismos de planificación puede aportar el liderazgo, la estructura y la continuidad que esta agenda requiere. Estas unidades deberían colaborar con los distintos ministerios y apoyar sus iniciativas para experimentar, evaluar los resultados y ampliar la escala de lo que funciona. La experiencia de Polonia ilustra la manera en que la integración de la prospectiva en las estructuras centrales de toma de decisiones ha contribuido a definir las prioridades a mediano plazo, a fomentar la coordinación intersectorial y a reforzar la capacidad del Estado para gestionar transiciones complejas, en lugar de considerar la prospectiva como un mero ejercicio analítico aislado (OCDE, 2025b).

La prospectiva debe estar vinculada operativamente a los ciclos de políticas, presupuestos y reformas. Los ejercicios periódicos de exploración de horizontes (*horizon-scanning*), los talleres de elaboración de escenarios y los diálogos estratégicos resultan más valiosos cuando se integran directamente en los procesos de planificación nacional, las reformas importantes y las decisiones de inversión estratégicas. La CEPAL (Medina Vásquez et al., 2025) ha subrayado que la prospectiva contribuye a un mayor alineamiento entre las presiones políticas a corto plazo y los objetivos de desarrollo a largo plazo solo cuando se integra

en los procesos de toma de decisiones, en lugar de funcionar de forma paralela a ellos. Los programas de formación para altos funcionarios y personal técnico en pensamiento sistémico, análisis de datos, conocimiento conductual y metodologías de diseño les permiten abordar los problemas desde una perspectiva diferente. Los proyectos piloto, los entornos de prueba regulatorios y los “espacios seguros” para la experimentación permiten a los equipos poner a prueba las innovaciones a pequeña escala antes de su aplicación generalizada, lo que reduce el riesgo político y operativo.

Por último, las capacidades cognitivas, como la innovación y la prospectiva, resultan más eficaces cuando se integran en comunidades de práctica más amplias³. Las redes que reúnen a funcionarios públicos, el sector privado, el sector académico y la sociedad civil pueden enriquecer los análisis, aportar perspectivas externas y garantizar que los nuevos enfoques sean pertinentes a las necesidades de la sociedad.

Las principales recomendaciones para esta trayectoria se resumen en el cuadro IV.1.

Cuadro IV.1

Recomendaciones de política para fortalecer la gobernanza coherente y la capacidad del Estado

Reto de política	Qué hacer	Qué se resuelve y por qué es importante
La fragmentación de los mandatos, la escasa coordinación y la falta de coherencia en la toma de decisiones limitan la capacidad de actuación de los gobiernos.	Fortalecer la coordinación del conjunto del gobierno empoderando al centro de gobierno para dirigir las prioridades, la coordinación y la implementación.	Se establece una orientación estratégica unificada y se reducen la duplicación de funciones y esfuerzos, los mandatos contradictorios y la pérdida de rumbo de las políticas. Las funciones claras, los mecanismos de coordinación estructurados y el alineamiento entre los ministerios y los distintos niveles de gobierno mejoran la coherencia, aceleran la implementación y reducen la volatilidad entre las distintas administraciones.
Las estrategias, los planes y las visiones nacionales no orientan de manera eficaz los presupuestos, los reglamentos ni la aplicación. Esto crea una brecha entre las aspiraciones y los resultados.	Convertir la planificación estratégica en un eje impulsor de las prioridades, los presupuestos y la rendición de cuentas.	Se asegura que los planes se traduzcan en decisiones concretas. El alineamiento de las estrategias con el presupuesto fortalece el establecimiento de prioridades, permite asumir compromisos a largo plazo y mejora la aplicación.

³ Un ejemplo relevante es la Red de las Comisiones de Futuro Parlamentarias de América Latina y el Caribe, coordinada por la CEPAL en colaboración con los órganos legislativos de Chile y el Uruguay. Esta iniciativa reúne a parlamentarios y otros actores interesados en la gobernanza anticipatoria y la prospectiva legislativa, que trabajan para fomentar el desarrollo de capacidades prospectivas con el fin de mejorar la toma de decisiones estratégicas, la adaptabilidad institucional y la resiliencia ante los rápidos cambios tecnológicos, sociales, políticos y ambientales.

Reto de política	Qué hacer	Qué se resuelve y por qué es importante
La administración pública carece de la estabilidad, la movilidad, las competencias modernas y los sistemas de desempeño necesarios para mantener las reformas a largo plazo.	Crear una administración pública profesional, ágil y preparada para el futuro.	Se fortalecen las capacidades técnicas, operativas, políticas y prospectivas (TOPP) necesarias para llevar a cabo las reformas. Las trayectorias profesionales estructuradas, la movilidad entre instituciones, las competencias modernas y los sistemas de desempeño más sólidos mejoran la continuidad, atraen talento y reducen la erosión de la capacidad del Estado a lo largo de cada ciclo político.
Los Estados se mantienen a la defensiva, con una visión a corto plazo e incapaces de anticipar los riesgos emergentes o innovar en el diseño y la aplicación de las políticas.	Integrar la innovación y la prospectiva estratégica en el gobierno.	Se dota a los gobiernos de la capacidad de anticiparse a los cambios, poner a prueba soluciones e integrar análisis prospectivos en la planificación, la elaboración de presupuestos y las reformas.

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos. (2024). OECD Public Governance Reviews: Egypt. Strengthening the foundations for more efficient and effective public governance reforms. *OECD Public Governance Reviews*. <https://doi.org/10.1787/d5a42670-en>; (2024). Strengthening the innovative capacity of the public sector of Bulgaria. *OECD Public Governance Reviews*. <https://doi.org/10.1787/39fa2eed-en>; (2025). Governing cross-cutting challenges from the centre in Thailand. *OECD Public Governance Reviews*. <https://doi.org/10.1787/cdd76f47-en>; (2025). OECD Public governance scan of Kazakhstan: toward a more agile, responsive and effective public administration. *OECD Public Governance Reviews*. <https://doi.org/10.1787/f8298798-en>; (2025). Building anticipatory capacity with strategic foresight in government: lessons from Lithuania, Italy, and Malta. *OECD Public Governance Reviews*. <https://doi.org/10.1787/d7eb0bb6-en>; Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2012). Panorama de la gestión pública en América Latina: en la hora de la igualdad. *Documentos de Proyectos* (LC/W.426); (2018). Panorama de la gestión pública en América Latina y el Caribe: un gobierno abierto centrado en el ciudadano. *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2017/98/Rev.1); Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2014). Panorama de la gestión pública en América Latina y el Caribe. *Documentos de Proyectos* (LC/W.633); Medina Vásquez, J., Pizarro, P. y Bustamante, A. (2025). Gobernanza anticipatoria y prospectiva legislativa: un imperativo para América Latina y el Caribe. *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2025/34). Comisión Económica para América Latina y el Caribe; Naranjo Bautista, S., Mosqueira, E. y Lafuente, M. (2024). *Mejores gobiernos para mejores vidas: fortaleciendo las capacidades del Estado para una gestión estratégica, meritocrática e inclusiva del servicio civil en América Latina y el Caribe*. <https://doi.org/10.18235/0013264>.

B. Restablecer la confianza y la legitimidad institucional

Los ciudadanos dudan cada vez más de que las instituciones públicas actúen con equidad, obtengan resultados o ejerzan autoridad de manera creíble. Esta erosión de la confianza no es abstracta. Se manifiesta en las interacciones cotidianas con el Estado, en los debates políticos carentes de credibilidad y en la creciente percepción de que las instituciones son distantes, han sido capturadas por intereses particulares o son incapaces

de dar respuesta a los problemas que más importan. Cuando la confianza se debilita, la legitimidad se resiente porque las personas dejan de creer que la autoridad pública se ejerce con propósito, integridad y equidad.

Las cifras confirman lo que los líderes de toda la región escuchan a diario. Solo el 35% de la población de América Latina y el Caribe manifiesta un nivel de confianza alto o moderadamente alto en sus gobiernos nacionales, mientras que casi una de cada dos personas (48%) afirma tener poca o ninguna confianza (OCDE, 2025b). Incluso si se compara con los países de la OCDE, donde el 39% de los encuestados afirma que confía en su gobierno, la región se encuentra en desventaja. Estas percepciones no son una simple nota a pie de página, sino que determinan si los ciudadanos respetan las reglas, si las empresas invierten con confianza y si los gobiernos pueden llevar a cabo las reformas para las que fueron elegidos. Sin confianza, ni siquiera las políticas mejor diseñadas lograrán arraigarse.

En la raíz del problema hay un patrón que se repite en toda la región. Las instituciones a menudo prometen más de lo que pueden cumplir, dando lugar a lo que la OCDE (2025b) denomina “fatiga del desempeño”: la frustración que provocan las promesas que no se traducen en resultados. Las políticas cambian de rumbo con cada gobierno, la implementación es desigual y los órganos de supervisión carecen de la independencia o los recursos necesarios para garantizar la integridad. El problema se ve agravado por liderazgos populistas que atacan a instituciones clave —lo que aumenta la falta de confianza— sin proponer alternativas constructivas.

Recuperar la confianza mediante la mejora de los servicios y una mayor capacidad de respuesta institucional

Diagnóstico:

La erosión de la confianza en las instituciones públicas está estrechamente relacionada con las experiencias cotidianas de los ciudadanos en su relación con el Estado. Cuando los servicios son lentos, impredecibles, desiguales o, sencillamente, mediocres, la confianza se desvanece, incluso cuando los indicadores macroeconómicos mejoran. Estas percepciones se basan en interacciones concretas: un beneficio diferido, una reclamación sin respuesta, diferencias en la calidad de un servicio entre distintos territorios o la falta de claridad sobre la gestión de los datos personales. Cuando las personas sienten que el Estado no responde de forma fiable o equitativa, su legitimidad se debilita, el cumplimiento de las normas disminuye y la acción colectiva se vuelve más difícil de mantener.

Recomendación de política: Mejorar los servicios públicos básicos para recuperar la confianza

Para recuperar la confianza, se necesitan mejoras visibles y cuantificables en los ámbitos en los que el Estado y la sociedad interactúan más directamente. Los países deberían adoptar un enfoque estratégico y del conjunto del gobierno para fortalecer la prestación de servicios, la preparación para situaciones de emergencia y la capacidad de respuesta institucional (OCDE, 2025c).

Los gobiernos deberían empezar por mejorar la calidad, la equidad y la accesibilidad de los servicios esenciales: los trámites administrativos, los servicios locales y los sistemas de primera línea, como la salud y la educación. Esto incluye reducir los tiempos de espera, estandarizar los procedimientos en todos los territorios, establecer garantías de servicio claras y fortalecer los sistemas de gestión de reclamaciones para que ofrezcan respuestas transparentes y trazables. Los servicios también deben adaptarse para satisfacer las diversas necesidades mediante la introducción de opciones multilingües, diseños inclusivos y una combinación de canales digitales y presenciales, con el fin de evitar que se agraven las desigualdades.

En segundo lugar, los gobiernos deberían fortalecer su capacidad para prepararse ante riesgos y perturbaciones a gran escala y gestionarlos. La percepción de la ciudadanía sobre el grado de preparación ante situaciones de emergencia (ya sean desastres, epidemias o fallos en las infraestructuras) es uno de los principales indicadores de la confianza en el gobierno (OCDE, 2025c). Invertir en sistemas de gestión de riesgos, protocolos de simulación, coordinación interinstitucional y mecanismos de alerta temprana aumenta la credibilidad y demuestra que las instituciones pueden proteger la vida y el bienestar de las personas cuando más importa.

En tercer lugar, la confianza aumenta cuando las instituciones demuestran un respeto constante por los derechos de los ciudadanos, incluida la forma en que se recopilan, almacenan y utilizan los datos personales. La creación de marcos sólidos de gobernanza de datos (reglas transparentes, supervisión independiente y salvaguardias claras) refuerza la confianza en el gobierno electrónico y reduce el temor de que se produzcan episodios de abuso o discriminación.

Por último, para mejorar la capacidad de respuesta, es necesario establecer mecanismos sistemáticos de retroalimentación. Los gobiernos deberían informar públicamente sobre los estándares de servicio, publicar tableros de medición del desempeño e incorporar las opiniones de los ciudadanos en el rediseño de los servicios (OCDE, 2025c).

Restablecer la equidad y la credibilidad mediante el fortalecimiento de los sistemas de integridad y la supervisión independiente

Diagnóstico:

Una parte cada vez mayor de la población de la región cree que las decisiones públicas se ven más influidas por intereses particulares que por la búsqueda del bien común. Esta percepción erosiona profundamente la confianza. Solo el 35% de los habitantes de la región afirma tener un nivel de confianza alto o moderadamente alto en sus gobiernos nacionales, y la corrupción sigue figurando entre las principales preocupaciones en casi todos los países (OCDE, 2025c).

Los datos de Corporación Latinobarómetro (2024) refuerzan este panorama y aportan un contexto político relevante. La confianza en el gobierno aumentó durante el “ciclo virtuoso” impulsado por los productos básicos de principios de la década de 2000, alcanzó el 44% entre 2007 y 2008, antes de disminuir drásticamente a lo largo de la década de 2010 a medida que se desaceleraba el crecimiento económico, hasta alcanzar un mínimo del 22% en 2017. Desde 2019, los niveles de confianza se han recuperado parcialmente a medida que se han producido sucesivas alternancias políticas, hasta alcanzar alrededor del 31% en 2024. Esta tendencia indica que las fluctuaciones en el nivel de confianza en el gobierno observadas en la región reflejan las diferentes fases del ciclo económico y la percepción del desempeño gubernamental, lo que hace que la legitimidad del Estado sea frágil y muy sensible a los resultados, más que al discurso.

Recomendación de política: Fortalecer la integridad y la supervisión para asegurar decisiones públicas justas

Para recuperar la confianza, es necesario demostrar que la autoridad pública se ejerce con equidad, transparencia y rendición de cuentas. Los datos de la OCDE (2025c) muestran que la confianza en los gobiernos se deteriora especialmente cuando la ciudadanía percibe que las decisiones públicas pueden estar influidas por intereses particulares, que quienes ejercen la autoridad no rinden cuentas de manera suficiente y que las instituciones no son lo bastante abiertas ni transparentes. Por lo tanto, los gobiernos deben fortalecer y aplicar marcos de integridad modernos que protejan la toma de decisiones públicas de los intereses particulares. Esto incluye una regulación transparente del cabildeo (*lobbying*), reglas claras y exigibles sobre conflictos de intereses y requisitos estrictos para la declaración

de patrimonio, intereses y actividades por parte de los funcionarios públicos. Estos marcos deben ir acompañados de orientaciones prácticas, formación y herramientas digitales que hagan que el cumplimiento sea sencillo, verificable y aplicable en la práctica.

La eficacia de los sistemas de integridad también depende de una supervisión sólida e independiente. La OCDE (2025c) destaca que reforzar la confianza en la independencia de los poderes públicos, y en particular en la capacidad de los órganos legislativos para supervisar al Poder Ejecutivo, es fundamental para fortalecer la confianza tanto en los gobiernos nacionales como en las administraciones públicas. Los parlamentos necesitan contar con una capacidad investigadora y técnica real; las entidades fiscalizadoras superiores deberían orientarse hacia una supervisión financiera más oportuna y focalizada en las áreas de mayor riesgo, y los organismos de lucha contra la corrupción deben estar protegidos frente a las injerencias políticas mediante nombramientos basados en los méritos, mandatos plurianuales y presupuestos garantizados.

La integridad y la rendición de cuentas también deben ser visibles y comprensibles para la ciudadanía. La transparencia debería ir más allá de la divulgación pasiva y convertirse en un ecosistema de rendición de cuentas accesible, que incluya datos de dominio público sobre el cabildeo, la contratación pública, la gestión de los conflictos de intereses, las sanciones y los resultados en materia de lucha contra la corrupción. Esta información debe presentarse en tableros, así como en informes periódicos, y deben ofrecerse explicaciones claras sobre el funcionamiento de los sistemas de integridad. Los datos recopilados por la OCDE (2025c) indican que las iniciativas que permiten a los ciudadanos saber cómo se toman las decisiones contribuyen a aumentar la confianza en los órganos legislativos y las administraciones públicas, lo que tiene repercusiones positivas en la confianza general en el gobierno.

Por último, la integridad debe comenzar desde la cúspide del poder político. El liderazgo político desempeña un papel decisivo en la configuración de las normas y las expectativas. Para restablecer la confianza, es fundamental contar con normas éticas claras para los ministros y altos funcionarios del gobierno, compromisos públicos de defender el interés público y medidas rápidas y creíbles cuando se incumplan dichas normas (OCDE, 2025c).

Fomentar una participación ciudadana significativa para reconstruir la legitimidad democrática

Diagnóstico:

En toda la región, los ciudadanos se sienten cada vez más alejados de la toma de decisiones políticas, incluso cuando participan en los asuntos públicos. Si bien muchos participan, pocos creen que su opinión pueda influir en las políticas públicas. Esta brecha entre la

participación y la capacidad de agencia agrava la frustración, aumenta la desconfianza hacia las instituciones y alimenta la percepción de que los gobiernos solo responden a los intereses de grupos organizados. En este contexto, para recuperar la confianza es necesario ofrecer a las personas formas visibles y creíbles de influir en las políticas que afectan sus vidas.

Recomendación de política: Ampliar las formas de participación significativa que influyan de manera visible en la toma de decisiones

Para recuperar la legitimidad, es necesario adoptar formas de participación sustantivas, visibles y significativas. Los gobiernos deberían diseñar procesos participativos claramente vinculados a los ciclos de políticas, de modo que las contribuciones de los ciudadanos sirvan de base para establecer las prioridades y mejorar los servicios y la implementación de reformas.

La participación debe fundamentarse en mandatos claros y resultados concretos. Algunos mecanismos, como los presupuestos participativos, el diseño conjunto de planes de desarrollo local, los diálogos sectoriales sobre políticas de educación, salud o desarrollo productivo, y las consultas estructuradas sobre reformas regulatorias, ofrecen a los ciudadanos canales directos para influir en las decisiones (OCDE, 2025c). La confianza no se refuerza en función del número de consultas, sino de la credibilidad del proceso y la claridad sobre la manera en que las contribuciones inciden en los resultados.

Para que la participación tenga sentido, la retroalimentación debe ser sistemática y transparente. Las instituciones deberían informar públicamente sobre cómo se han utilizado las contribuciones de los ciudadanos, qué propuestas se han incorporado y por qué no se han adoptado determinados enfoques. Estos mecanismos de retroalimentación son esenciales para convertir la participación en confianza y se encuentran entre los principales factores que fomentan la confianza en los órganos legislativos, los gobiernos locales y las administraciones públicas (OCDE, 2025c).

La participación también debe ser inclusiva y accesible para quienes a menudo quedan excluidos de los espacios deliberativos tradicionales: los jóvenes, las mujeres, los Pueblos Indígenas, las personas con discapacidad y los residentes de zonas periféricas o desatendidas. Esto supone diversificar los formatos (plataformas digitales, unidades de participación móviles o asambleas específicas) y garantizar la disponibilidad de servicios de traducción, así como de accesibilidad y apoyo logístico, para que la participación no se limite a quienes ya están conectados a los canales políticos formales (OCDE, 2025c).

Por último, la participación fomenta la confianza cuando va acompañada de mejoras visibles en la capacidad de respuesta. Los gobiernos locales y nacionales deberían hacer un seguimiento y publicar indicadores sobre la resolución de reclamos, la mejora de los servicios y los tiempos de respuesta.

Las principales recomendaciones para esta trayectoria se resumen en el cuadro IV.2.

Cuadro IV.2

Recomendaciones de política para restablecer la confianza y fortalecer la legitimidad institucional y la implementación eficaz

Reto de política	Qué hacer	Qué se resuelve y por qué es importante
Las interacciones cotidianas con el Estado son lentas, impredecibles o no equitativas, lo que erosiona la confianza de los ciudadanos.	Mejorar los servicios públicos básicos y fortalecer la capacidad de respuesta de las instituciones.	Se realizan mejoras visibles y cuantificables en la experiencia cotidiana de los ciudadanos con el gobierno. Se reduce la frustración, se aumenta la satisfacción con los servicios básicos y se incrementa la confianza en que las instituciones obtendrán resultados de forma fiable y equitativa. Se refuerza la credibilidad del Estado mediante la mejora de la calidad de los servicios, la preparación para situaciones de emergencia y la protección de los datos.
La percepción de corrupción, las decisiones sesgadas y la escasa supervisión socavan la credibilidad de las autoridades públicas.	Fortalecer los sistemas de integridad y la supervisión independiente para asegurar la equidad de las decisiones públicas.	Se demuestra que el poder se ejerce con equidad, transparencia y responsabilidad. Los marcos de integridad modernos y la supervisión independiente reducen la intervención discrecional, evitan influencias indebidas y aseguran una aplicación coherente de las reglas.
Los ciudadanos participan, pero no sienten que su opinión influya en las decisiones, lo que debilita la legitimidad democrática.	Ampliar la participación ciudadana significativa con incidencia visible en las decisiones.	Se cierra la brecha entre la participación y el impacto mediante la creación de procesos participativos estructurados, relevantes e inclusivos. Los mecanismos de retroalimentación transparentes muestran la manera en que las contribuciones de la ciudadanía influyen en las decisiones, lo que fortalece la legitimidad y reduce la percepción de exclusión.

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos. (2025). *Encuesta de la OCDE sobre los determinantes de la confianza en las instituciones públicas de América Latina y el Caribe: resultados 2025*. <https://doi.org/10.1787/b4dea13c-es>.

C. Construir consensos mínimos en un escenario político polarizado

La polarización política ha dejado de ser una tensión de fondo para convertirse en un rasgo definitorio de la vida pública, no solo en América Latina y el Caribe, sino en todo el mundo (véase la sección del capítulo I dedicada al retroceso mundial de la democracia y al aumento de la polarización política). Esta socava la capacidad de construir propósitos compartidos, debilita la capacidad institucional necesaria para sostener las reformas y

sitúa a los gobiernos en una lógica permanente de supervivencia a corto plazo. Lo que antes eran diferencias de opinión manejables se ha entrelazado ahora con profundas desigualdades sociales, divisiones territoriales y un creciente sentimiento de desconfianza que corroee la confianza en las instituciones democráticas.

A esto se suma un entorno digital que acelera la indignación más rápido de lo que las instituciones pueden gestionarla, lo que confiere al antagonismo una velocidad que supera la capacidad de deliberación (véase la sección del capítulo I dedicada a la desinformación y la crisis de la verdad en la era de la IA). El resultado es un clima político que agota la energía del sistema político, desvía la atención del desarrollo a largo plazo y reduce el margen para la cooperación precisamente en el momento en que los países más lo necesitan. Es difícil recordar un período en las últimas décadas en el que las visiones políticas de los líderes y los gobiernos de la región hayan estado tan polarizadas o hayan sido tan divergentes como ahora.

Los datos no dejan lugar a dudas. En América Latina y el Caribe, solo el 17% de los ciudadanos confía en los partidos políticos y el 24% confía en el parlamento de su país. Algo aún más revelador es que el 42% de los latinoamericanos cree que la democracia podría funcionar sin partidos políticos y el 39% piensa que podría hacerlo sin un órgano legislativo (Corporación Latinobarómetro, 2024). Esto no es un simple dato: es una advertencia. Refleja un cambio más profundo en la cultura política de la región, pues los canales institucionales están perdiendo su condición de espacio legítimo para procesar los desacuerdos. A medida que se debilitan, los conflictos se trasladan a ámbitos más emocionales y ligados a la identidad, donde la cooperación se vuelve más difícil y la volatilidad se convierte en la norma.

La polarización política en la región no es una simple manifestación de división, sino un fenómeno multidimensional que interactúa con el tejido social e institucional. Combina la distancia ideológica, en el sentido de desacuerdos sobre la orientación del desarrollo, la hostilidad afectiva hacia los adversarios políticos y las divisiones estructurales arraigadas en la desigualdad, la etnicidad y la geografía. No se trata de categorías abstractas. Se manifiestan a diario en el discurso político, en la fragmentación de las esferas públicas y en la creciente dificultad para alcanzar acuerdos duraderos. La descripción realizada en los trabajos sobre este tema (Iyengar et al., 2019; Gidron et al., 2020) coincide con lo que los gobiernos enfrentan en la práctica: una forma de polarización emocionalmente intensa, frágil en cuanto a su contenido programático y perjudicial para la cooperación democrática y los acuerdos sociales mínimos necesarios para impulsar los procesos de desarrollo.

Existen varios factores a largo plazo que sustentan y acentúan esta tendencia. La desigualdad en la región, cuyo coeficiente de Gini alcanza casi 0,45, sigue siendo una de las más elevadas del mundo. Los datos de las encuestas de hogares ilustran aún más

la magnitud de esta concentración: en promedio, el decil de ingresos más alto acapara alrededor de un tercio del ingreso nacional total, mientras que el decil más bajo recibe menos del 2%, lo que supone una brecha de ingresos de más de 20 a 1 entre el 10% más rico y el 10% más pobre de la población (CEPAL, 2025b). El estancamiento económico de la última década ha alimentado la frustración y ha fomentado los discursos que presentan la política como un enfrentamiento entre “el pueblo” y “una minoría privilegiada”. Los sistemas de partidos volátiles y un liderazgo cada vez más personalista erosionan la capacidad de formar coaliciones de gobierno estables (IDEA Internacional, 2024). La digitalización del debate público ha fragmentado los ecosistemas de la información, al sustituir los hechos compartidos por realidades contrapuestas.

Las consecuencias para la gobernanza son inmediatas y de gran alcance. La polarización disminuye la capacidad de los actores políticos y sociales para formar amplias coaliciones, fomenta los cambios de rumbo en las políticas y erosiona las capacidades TOPP que las instituciones necesitan para planificar, implementar y sostener reformas a largo plazo (Salazar-Xirinachs y Boeninger Sempere, 2025). Asimismo, incentiva la confrontación a corto plazo, frena las reformas esenciales mediante la judicialización y dificulta enormemente la planificación a largo plazo en materia fiscal, productiva y ambiental. En estas condiciones, el desacuerdo deja de formar parte de un proceso deliberativo y se convierte en una lucha de suma cero en la que ningún actor puede comprometerse de forma creíble a una acción sostenida.

Sus efectos en la política exterior son igualmente significativos. La fragmentación interna se extiende a la acción externa, lo que provoca cambios bruscos en el alineamiento diplomático y disminuye la credibilidad en las negociaciones internacionales. En un momento en que el sistema internacional se está reorganizando en torno a bloques, rivalidades tecnológicas e imperativos climáticos, América Latina y el Caribe se enfrenta a una doble asimetría: división interna y dispersión externa. Esta combinación limita la capacidad de la región para definir posiciones comunes y defender sus intereses estratégicos.

Reducir la polarización fortaleciendo la redistribución y los bienes públicos y acelerando la creación de oportunidades de empleo de calidad

Diagnóstico:

La polarización política en la región no se debe únicamente a las diferencias ideológicas o al antagonismo basado en la identidad, sino que se ve agravada en gran medida por la persistente inseguridad económica, la extrema desigualdad y la escasa movilidad

social. Cuando amplios sectores de la población tienen ingresos estancados, movilidad limitada y poca protección social, la competencia política se plantea cada vez más como una lucha entre “los incluidos” y “los excluidos”, lo que acentúa la polarización afectiva y socava la confianza en las instituciones democráticas.

Algunas investigaciones recientes en los campos de la economía política y la ciencia política conductista muestran que las dificultades económicas y la desigualdad aumentan la aversión al riesgo en todos los grupos sociales, lo que a su vez alimenta la polarización afectiva y el alineamiento de las identidades económicas con el conflicto partidario (Stewart et al., 2021). Una vez que se consolida, esta dinámica puede persistir incluso cuando mejoran las condiciones macroeconómicas, lo que da lugar a un círculo vicioso entre la desigualdad, la desconfianza y la polarización. En contextos marcados por una gran desigualdad como los que se observan en América Latina y el Caribe, estas dinámicas cobran especial relevancia, pues las divisiones distributivas se superponen a las divisiones étnicas, territoriales y sociales.

Las políticas redistributivas no bastan para resolver este problema. Gran parte de la inseguridad económica se debe a la escasa demanda de mano de obra, la debilidad de los mercados laborales y la insuficiente creación de empleo. Para reducir la inseguridad económica, también es importante aumentar y mantener tasas de crecimiento económico más elevadas y la creación de empleo de calidad.

Recomendación de política: Utilizar bienes públicos redistributivos para romper el círculo vicioso de desigualdad y polarización

Para reducir la polarización política, es necesario abordar sus fundamentos materiales y no solo sus manifestaciones discursivas o institucionales. Los gobiernos deberían aplicar políticas redistributivas creíbles y progresivas, centradas en bienes públicos universales y de alta calidad, como la educación, la salud, la protección social y los servicios básicos, que reduzcan la inseguridad económica y las brechas distributivas de forma visible y sostenida.

Hay pruebas de que una redistribución suficientemente sólida de los bienes públicos puede reducir la desigualdad y, al mismo tiempo, mitigar la polarización afectiva al disminuir la aversión al riesgo, debilitar la segmentación económica asociada a identidades sociales o políticas y ampliar los puntos en común percibidos entre los distintos grupos sociales (Stewart et al., 2021). Es importante destacar que la eficacia de la redistribución depende de su escala y credibilidad: una redistribución parcial o inestable puede no lograr reducir la desigualdad y, en algunos casos, puede incluso intensificar la polarización al generar expectativas sin modificar las condiciones subyacentes.

Desde el punto de vista de la gobernanza, esto indica que las políticas redistributivas no deberían concebirse solo como un objetivo social, sino también como una inversión política estabilizadora. Cuando se vincula de forma transparente a la provisión de bienes públicos que benefician a amplios sectores de la sociedad, la fiscalidad progresiva puede contribuir a reconstruir los cimientos sociales de la cooperación, reducir la percepción de que la competencia política es un juego de suma cero y crear condiciones más propicias para alcanzar acuerdos duraderos entre partidos y administraciones de gobierno.

En contextos sumamente polarizados, los bienes públicos redistributivos desempeñan, por lo tanto, una doble función: mitigan la privación material y, al mismo tiempo, reconstituyen las bases sociales de la cooperación democrática, haciendo que el desacuerdo sea menos existencial y recuperando el espacio para la política programática. Así, la redistribución debe entenderse como un instrumento fundamental para gestionar la polarización, y no simplemente como una política compensatoria que opera en los márgenes.

Dar continuidad a la cooperación regional mediante mecanismos funcionales

Diagnóstico:

La polarización no se detiene en las fronteras de un país, sino que se extiende a la política exterior y merma la capacidad colectiva de la región para actuar. Los frecuentes cambios de rumbo en las políticas y los giros bruscos en el alineamiento diplomático socavan la credibilidad, debilitan el poder de negociación y complican la participación de la región en las negociaciones internacionales. Sin mecanismos capaces de mantener la cooperación más allá de los ciclos políticos, la región tiene dificultades para alcanzar posiciones estables, defender los intereses comunes y sacar partido de sus considerables activos estratégicos.

Recomendación de política: Crear coaliciones regionales funcionales que puedan resistir los vaivenes de los ciclos políticos

Para mitigar los costos geopolíticos de la polarización, los países deberían impulsar mecanismos regionales funcionales que resistan y superen los vaivenes ideológicos y los cambios de gobierno derivados de los ciclos electorales. Como se señaló en el capítulo III, estos mecanismos deberían centrarse en ámbitos específicos de gran impacto en los que la cooperación sea viable y estratégicamente necesaria, como el desarrollo de cadenas de valor regionales, la gobernanza digital y las normas en materia de datos, la transición energética y los minerales críticos, la adaptación al cambio climático y la resiliencia ambiental, y los sistemas de logística y conectividad en toda la región.

Los mecanismos funcionales no se basan en el alineamiento político, sino en el principio de la interdependencia pragmática. Su objetivo es convertir la cooperación en un bien público mediante la elaboración de estándares comunes, reglas de contratación pública, indicadores de seguimiento y protocolos técnicos que sigan siendo válidos independientemente de los cambios de gobierno. Al basar la cooperación en datos, mandatos técnicos e intereses nacionales a largo plazo, estos mecanismos contribuyen a restablecer la continuidad como activo estratégico de la política exterior.

Para garantizar su durabilidad, estos mecanismos deben integrarse en instituciones técnicas con mandatos estables, respaldadas por marcos jurídicos o acuerdos regionales que les otorguen autonomía operativa frente a los ciclos político-electorales.

Con este enfoque, la integración se replantea, no como un alineamiento ideológico, sino como la gobernanza de vulnerabilidades y oportunidades compartidas. Este modelo fortalece las estrategias nacionales y potencia la capacidad de agencia colectiva de la región en un orden internacional que experimenta profundas transformaciones.

El uso de este enfoque ya tiene precedentes en la región. Un ejemplo destacado es el Foro Permanente de Diálogo Técnico sobre Innovación, Desarrollo Tecnológico y Agregación de Valor al Litio, que la CEPAL ha convocado en numerosas ocasiones desde 2020⁴. El Foro reúne a los responsables de las empresas del sector del litio de la Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile y México con el fin de intercambiar información sobre los marcos institucionales que regulan el desarrollo de las reservas de litio como recurso estratégico. Esta plataforma ha movilizado a ministerios, empresas públicas, el sector académico y la sociedad civil en torno a temas como la gestión de los ingresos, las salvaguardias ambientales y el desarrollo de la cadena de valor. Cabe destacar que la cooperación ha proseguido a pesar de los cambios ideológicos en las administraciones de los gobiernos participantes, lo que pone de manifiesto la manera en que los mecanismos centrados en aspectos técnicos y con una base estratégica sólida pueden resistir la volatilidad política

⁴ El Foro Permanente de Diálogo Técnico sobre Innovación, Desarrollo Tecnológico y Agregación de Valor al Litio es convocado por la CEPAL y reúne a empresas de litio estatales de la Argentina (YPF Tecnología (Y-TEC)), Bolivia (Estado Plurinacional de) (Yacimientos de Litio Bolivianos (YLB)), Chile (Corporación de Fomento de la Producción (CORFO)) y México (Litio para México (LitioMx)). En el marco del Primer Plan de Acción Bienal (2022-2024) del foro, se llevaron a cabo más de 20 sesiones de coordinación técnica y planificación, así como talleres de intercambio de conocimientos, estudios analíticos especializados y visitas técnicas a explotaciones de salmuera de litio, laboratorios y centros de investigación y desarrollo. El plan de acción organiza la cooperación en torno a tres ejes estratégicos: la vigilancia tecnológica a lo largo de toda la cadena de valor del litio, el intercambio sistemático de experiencias e información institucionales, en particular entre las empresas de litio de gestión pública, y la creación de capacidad y la formación especializada. El funcionamiento sostenido y la expansión progresiva de esta plataforma, incluida su extensión más allá de los países andinos, ilustran el potencial de los mecanismos de cooperación con una base técnica y un enfoque estratégico para respaldar la coordinación regional en un sector sensible desde el punto de vista geopolítico (véase <https://www.cepal.org/en/node/63059>).

y fortalecer tanto el aprendizaje regional como la credibilidad colectiva. Estas lecciones ofrecen una base práctica para ampliar las coaliciones regionales funcionales capaces de hacer frente a los cambios asociados a los ciclos políticos.

Las principales recomendaciones para esta trayectoria se resumen en el cuadro IV.3.

Cuadro IV.3
Recomendaciones para reducir la polarización política

Retos de política	Qué hacer	Qué se resuelve y por qué es importante
La inseguridad económica y la desigualdad extrema agravan la polarización afectiva.	Utilizar los bienes públicos redistributivos y la fiscalidad progresiva para romper el círculo vicioso de la desigualdad y la polarización. Aplicar políticas de desarrollo productivo para fomentar un crecimiento económico mayor, más sostenido e inclusivo, así como la creación de empleo de calidad.	Se abordan las causas materiales de la polarización mediante la reducción de la inseguridad económica y la aversión al riesgo. Una redistribución creíble a través de bienes públicos universales reduce la percepción de que se trata de un juego de suma cero, atenúa la segregación económica basada en la identidad y contribuye a reconstruir las bases sociales de la cooperación democrática, lo que hace más factible alcanzar acuerdos duraderos entre partidos y administraciones.
La polarización interna mina la continuidad regional y la credibilidad internacional.	Desarrollar mecanismos de cooperación regional funcionales que puedan resistir los vaivenes de los ciclos políticos.	Se basa la cooperación en mandatos técnicos e intereses nacionales a largo plazo, más que en el alineamiento ideológico. Se mejora la continuidad entre gobiernos, se fortalecen la credibilidad y el poder de negociación de la región, y se refuerza la capacidad de agencia colectiva en un orden mundial fragmentado y competitivo.

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Stewart, A. J., Plotkin, J. B. y McCarty, N. (2021). Inequality, identity, and partisanship: how redistribution can stem the tide of mass polarization. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 118(50). <https://doi.org/10.1073/pnas.2102140118>.

D. Hacer frente a la expansión de la delincuencia organizada

La delincuencia organizada se ha convertido en un factor estructurante en América Latina y el Caribe. Aunque la región solo alberga al 8% de la población mundial, en ella se produce alrededor de un tercio del total de homicidios a nivel mundial (Bisca et al., 2024), y el costo económico de la delincuencia se estima en un 3,4% del PIB, que equivale aproximadamente a cuatro quintas partes del presupuesto regional destinado a la educación pública (Pérez-Vincent et al., 2024). Estas cifras no son meros datos sin importancia, sino que describen un entorno en el que la violencia, la extorsión y el control territorial distorsionan el propio proceso de desarrollo.

Los efectos económicos están bien documentados. Un aumento del 10% en la tasa de homicidios provoca una contracción del 4% en la actividad económica local (Bisca et al., 2024), al socavar la inversión, la productividad y el empleo juvenil. En muchos territorios, estas pérdidas están indisolublemente ligadas a las debilidades de gobernanza: la presencia estatal limitada, la fragilidad del estado de derecho, la corrupción y la volatilidad política. Los ingresos de la delincuencia alimentan a su vez la coerción y el control territorial, creando un círculo vicioso en el que las economías se estancan, las instituciones se debilitan y los actores ilegales fortalecen su posición. En algunos contextos, los grupos delictivos no se limitan a aprovechar los vacíos institucionales, sino que también imponen el orden, resuelven controversias, regulan la movilidad e incluso ofrecen formas rudimentarias de asistencia social (Carrión et al., 2026). Cada función que el Estado cede acentúa esta asimetría.

Este fenómeno también tiene una dimensión regional y mundial⁵. Los mercados ilícitos (de cocaína, drogas sintéticas, minería y tala ilegales, trata de personas, ciberdelincuencia y contrabando) operan a través de cadenas de suministro y circuitos financieros transfronterizos que superan con creces la capacidad de control individual

⁵ La delincuencia organizada transnacional se ha convertido también en un ámbito de colaboración entre América Latina y el Caribe e importantes actores mundiales. En el caso de los Estados Unidos, el tema se plantea como una prioridad de seguridad hemisférica fundamental, lo que se refleja en la iniciativa “Escudo de las Américas” (Coalición Anticárteles de las Américas), puesta en marcha en marzo de 2026. Según la proclamación presidencial, la iniciativa tiene el objetivo de coordinar la labor de los Estados Unidos y sus asociados regionales para dismantelar los cárteles delictivos y las bandas transnacionales que operan en el hemisferio, privarlos de su control territorial y sus recursos financieros, fortalecer las capacidades operativas de las fuerzas armadas de los países asociados mediante la formación y la movilización, e impedir que actores externos al hemisferio influyan en la dinámica de la seguridad regional (Trump, 2026). La Unión Europea aborda retos similares principalmente a través del Programa de Cooperación entre América Latina, el Caribe y la Unión Europea en Políticas sobre Drogas (COPOLAD), que apoya el fortalecimiento de las políticas de drogas en toda América Latina y el Caribe. La labor de ese programa se ha complementado con los compromisos adoptados en las Cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños y la Unión Europea (Cumbres Unión Europea-CELAC) de 2023 y 2025 para ampliar la cooperación en la lucha contra la delincuencia organizada, la corrupción y el blanqueo de dinero, incluida la puesta en marcha de la nueva Alianza entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe para la Seguridad Ciudadana. China también ha incorporado la cooperación en materia de seguridad a su compromiso con la región a través del Foro China-Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Foro China-CELAC) y sus sucesivos planes de acción, que incluyen la cooperación en ámbitos como la lucha contra el narcotráfico, la trata de personas, el blanqueo de dinero, los delitos ambientales y la minería ilegal, haciendo hincapié en la formación policial y la coordinación operativa. Estas iniciativas se inscriben en el marco de los cinco programas de cooperación anunciados por Xi Jinping en la ceremonia inaugural de la Cuarta Reunión Ministerial del Foro China-CELAC, celebrada en Beijing el 13 de mayo de 2025, y, en particular, forman parte del Programa de Paz, que incluye la cooperación en materia de lucha contra las drogas, delincuencia transnacional y coordinación de las fuerzas del orden, así como del tercer documento de política de China sobre América Latina y el Caribe (*China’s Policy Paper on Latin America and the Caribbean*), publicado en diciembre de 2025.

de cada Estado. Las redes delictivas se benefician de las asimetrías regulatorias, las fronteras porosas y la fragmentación de los organismos de seguridad, mientras que los gobiernos siguen limitados por sus respectivas jurisdicciones. El resultado es una forma de interdependencia delictiva que debilita la soberanía, dificulta la integración regional y disminuye la credibilidad de la región en los foros multilaterales.

Los mecanismos que sustentan esta economía delictiva no son ni aleatorios ni estáticos. Las perturbaciones económicas, como la liberalización del comercio en el Brasil (Dix-Carneiro et al., 2018) o el desplazamiento de la actividad manufacturera en México (Dell et al., 2019), condujeron a un aumento de la violencia en los casos en que los trabajadores perdieron sus empleos en la economía formal y las organizaciones delictivas pudieron reclutarlos y sacar provecho de la situación. En el Perú, los aumentos bruscos de los precios de la coca llevaron a los adolescentes a realizar trabajos ilegales, lo que aumentó la probabilidad de que acabaran en prisión años más tarde (Sviatschi, 2024). En El Salvador, las deportaciones de líderes de bandas difundieron los conocimientos organizativos en los distintos municipios, convirtiendo las cárceles en centros de formación en técnicas delictivas (Sviatschi, 2024). La debilidad de los mecanismos de rendición de cuentas, la aplicación selectiva de la ley y la corrupción consolidan la impunidad y erosionan aún más la confianza de los ciudadanos.

Estos efectos también tienen una dimensión de género y territorial. La exposición a la delincuencia afecta la movilidad, la salud mental y la participación laboral de las mujeres (de Hoop et al., 2026). Las empresas situadas en zonas controladas por bandas en México tienen gastos de funcionamiento hasta cuatro veces superiores a los de sus homólogas en otras zonas (Gopinath, 2024). Las ciudades, los puertos y las regiones fronterizas donde el Estado es más débil se convierten en nodos clave de los mercados ilícitos regionales.

Restablecer la autoridad del Estado en las comunidades donde los delincuentes dictan las reglas en la actualidad

Diagnóstico:

En demasiados territorios de la región, el Estado no establece las reglas; lo hacen las organizaciones delictivas. Estos grupos se aprovechan de la debilidad de la gobernanza, la vulnerabilidad económica y la fragmentación institucional para imponer sus propias formas de orden: regulan los mercados, resuelven controversias, gravan a los residentes mediante la extorsión y prestan “servicios” selectivos que desplazan al Estado. Cuando los actores ilegales controlan un territorio, la violencia se vuelve sistémica, las instituciones pierden legitimidad y la propia capacidad del Estado para proteger a sus ciudadanos disminuye.

Recomendación de política: Restablecer la gobernanza territorial mediante la consolidación de una presencia estatal integrada

La actuación policial por sí sola no es suficiente para restablecer la autoridad. Para ello se necesita una presencia estatal integrada capaz de garantizar al mismo tiempo la seguridad, los servicios y las oportunidades. Los gobiernos deberían adoptar estrategias focalizadas territorialmente que combinen la aplicación de la ley con la rápida puesta en marcha de servicios, la rehabilitación de infraestructuras y programas económicos específicos. El objetivo no es solo erradicar la delincuencia organizada de la zona, sino también sustituir su lógica de coerción por un orden público creíble y legítimo. Esto supone una actuación policial profesionalizada, procesos judiciales predecibles y mejoras visibles en los servicios, como escuelas que funcionen, centros de salud que permanezcan abiertos y sistemas de transporte público seguros (Carrión et al., 2025).

La recuperación del territorio requiere una secuencia de acciones clara y disciplinada, no un conjunto de iniciativas aisladas. La prioridad principal es estabilizar la situación en el territorio mediante una disuasión específica basada en la información y operaciones coordinadas que reduzcan la violencia y el poder coercitivo de los delincuentes. A medida que la situación de seguridad empieza a cambiar, los gobiernos deben actuar con rapidez para evitar las emergencias humanitarias que a menudo se producen tras el colapso del control delictivo, asegurando el acceso a alimentos, servicios, protección y apoyo social urgente (Carrión et al., 2025). Solo así podrá el Estado afianzar una presencia institucional permanente capaz de sostener la transición: administraciones locales que funcionen de manera previsible, instituciones judiciales que garanticen el estado de derecho, organismos de protección social que sigan siendo accesibles y mecanismos para una participación comunitaria significativa. Cuando esta secuencia se aplica de forma integrada y sostenida, la gobernanza delictiva pierde legitimidad y terreno, y las comunidades comienzan a volver a relacionarse con las autoridades públicas.

Reducir el reclutamiento por parte de las redes delictivas mediante la ampliación de las alternativas económicas y sociales para los jóvenes en situación de riesgo

Diagnóstico:

En la región, la delincuencia organizada gana terreno no solo mediante la coerción, sino también a través del reclutamiento. Las crisis económicas, las altas tasas de abandono escolar, las formas de empleo precarias y la falta de oportunidades significativas crean

una reserva de adolescentes y jóvenes vulnerables al que las organizaciones delictivas pueden recurrir. Las investigaciones muestran que, cuando las opciones legítimas se reducen, la violencia aumenta. Los datos relativos al Brasil y México confirman que las perturbaciones comerciales, la automatización y la pérdida de puestos de trabajo provocan un aumento significativo de la violencia territorial y el reclutamiento por parte de las redes delictivas. En este contexto, la prevención es un pilar fundamental de la seguridad (Banco Interamericano de Desarrollo [BID] y Fondo Monetario Internacional [FMI], 2024).

Recomendación de política: Ampliar los sistemas de prevención de gran impacto que bloquean las vías de reclutamiento

Para reducir el reclutamiento por parte de los grupos delictivos, es necesario modificar los incentivos económicos y sociales que determinan si los jóvenes ven un futuro fuera de la violencia. Los gobiernos deberían dar prioridad a las intervenciones costoeficientes y con resultados demostrados: transferencias en efectivo condicionadas que mantengan a los adolescentes en la escuela, formación profesional vinculada a una inserción laboral efectivamente comprobable, programas de mentoría y de apoyo psicosocial, e iniciativas específicas dirigidas a la primera infancia que modifican las trayectorias de vida a largo plazo (Carrión et al., 2025). Estas políticas reducen la oferta de mano de obra para la delincuencia organizada y aumentan el costo de oportunidad de incorporarse a las redes delictivas.

La prevención debe concentrarse en el ámbito territorial. Los delitos violentos se concentran geográficamente en torno a las fronteras, los puertos y las zonas en declive económico. Las estrategias de desarrollo focalizadas territorialmente (renovación urbana, acceso al transporte, recuperación de espacios públicos y créditos específicos para pequeñas empresas) pueden transformar las condiciones locales de las que las redes delictivas se benefician (BID y FMI, 2024).

Los sistemas educativos también son instituciones de primera línea en la prevención de la delincuencia. El ausentismo, el aumento de las tasas de abandono escolar y la violencia en las escuelas son indicadores de alerta temprana. Los gobiernos deberían integrar sistemas de detección, servicios de orientación y vías sólidas de transición de la escuela al mundo laboral. Para prevenir el reclutamiento, hay que actuar antes de que lo hagan las organizaciones delictivas. Es una carrera que los Estados solo pueden ganar mediante inversiones sostenidas y coordinadas (BID y FMI, 2024).

Combatir las economías ilícitas y los circuitos financieros que sustentan el poder delictivo

Diagnóstico:

La delincuencia organizada en la región no es solo violenta, sino también rentable. Los mercados ilícitos de productos básicos y actividades como el tráfico de cocaína, las drogas sintéticas, la minería ilegal, el tráfico de fauna y flora silvestres, la ciberdelincuencia y el contrabando conforman cadenas de suministro transnacionales cuyo alcance supera con creces el de cualquier Estado por sí solo. Las organizaciones delictivas se aprovechan de las fronteras porosas, las regulaciones desiguales y las brechas financieras para traficar con productos, blanquear sus ganancias y reinvertir en violencia. De no interrumpir estos circuitos económicos, la aplicación de la ley sigue siendo reactiva y los grupos delictivos se regeneran.

Recomendación de política: Concentrarse en los mercados estratégicos, desarticular los flujos financieros y cerrar las brechas regulatorias

Los gobiernos deberían centrarse en las economías ilícitas que acarrearán mayores costos sociales, ambientales y de seguridad mediante paquetes de políticas integradas que combinen la aplicación de la ley, la investigación financiera y el fortalecimiento regulatorio. El control de las cadenas de suministro requiere controles aduaneros más estrictos, regímenes de minería transparentes, la regulación de sectores de alto riesgo (sector inmobiliario, vehículos o criptomonedas) y una cooperación internacional que coordine los marcos jurídicos y facilite el intercambio de información (Carrión et al., 2025).

La inteligencia financiera debe convertirse en un pilar fundamental de la política de seguridad. El fortalecimiento de las unidades de inteligencia financiera, la ampliación del acceso a los datos financieros con las debidas garantías legales, la contabilidad forense en las fiscalías y la coordinación de las investigaciones sobre blanqueo de dinero pueden servir para dismantlar la infraestructura financiera que permite a las redes delictivas expandirse. Actuar sobre los flujos financieros debilita los mercados ilícitos de forma más eficaz que las operaciones de interceptación puntuales (Carrión et al., 2025).

La regulación de la economía legal también es importante. La delincuencia prospera allí donde una gobernanza débil da lugar a puertos y zonas de libre comercio mal regulados, entornos empresariales opacos y registros catastrales fragmentados (Carrión et al., 2025; BID y FMI, 2024). El fortalecimiento de estos sistemas reduce las oportunidades de arbitraje que las organizaciones delictivas aprovechan.

Crear coaliciones regionales e internacionales que estén a la altura de la dimensión transnacional de la delincuencia organizada

Diagnóstico:

Aunque la delincuencia organizada es transnacional, las respuestas de los Estados siguen siendo, en su gran mayoría, nacionales. Las redes delictivas se coordinan a través de las fronteras, diversifican los riesgos y se aprovechan de los vacíos jurisdiccionales. Por otra parte, la cooperación regional a menudo se ve limitada por la desconfianza política, las desigualdades en la capacidad institucional y la falta de coherencia de los marcos jurídicos.

Recomendación de política: Crear mecanismos de cooperación funcionales y despolitizados, centrados en la aplicación conjunta de la ley y el intercambio de información

Los gobiernos deberían trabajar para impulsar una cooperación regional que tenga una orientación técnica, se centre en objetivos y no se vea afectada por los ciclos políticos. Este tipo de cooperación incluye sistemas de información interoperables, equipos conjuntos de investigación con mandatos permanentes, protocolos de inteligencia financiera compartidos y mecanismos de alerta temprana transfronterizos. La armonización de las definiciones jurídicas, la estandarización de los procedimientos para el intercambio de pruebas y la coordinación de estrategias para bloquear los flujos de armas y precursores químicos permitirían cerrar los vacíos que las redes delictivas aprovechan (Carrión et al., 2025).

Reforzar la gobernanza de los puertos y las fronteras es fundamental. Las inversiones en tecnología de escaneo, mecanismos anticorrupción, puestos fronterizos integrados y patrullas bilaterales aumentan el costo de transportar mercancías ilícitas. La cooperación con socios extrarregionales, en particular con aquellos que trabajan para poner fin a los flujos de armas o drogas ilícitas, debe basarse en la responsabilidad compartida y el seguimiento transparente.

Las coaliciones regionales también deben abordar los factores que alimentan el poder de la delincuencia a largo plazo: la vulnerabilidad económica, la debilidad del estado de derecho y la presencia desigual del Estado. Al alinear las políticas sociales, el desarrollo económico y las estrategias de seguridad a nivel transfronterizo, los países pueden reforzar mutuamente sus iniciativas y evitar los efectos de desplazamiento que no hacen más que empujar la delincuencia a los países vecinos.

Las principales recomendaciones para esta trayectoria se resumen en el cuadro IV.4.

Cuadro IV.4

Recomendaciones de política para luchar contra el creciente poder de la delincuencia organizada en América Latina y el Caribe

Reto de política	Qué hacer	Qué se resuelve y por qué es importante
Las organizaciones delictivas ejercen un control <i>de facto</i> sobre las comunidades, desplazando la autoridad y la legitimidad del Estado.	Restablecer la autoridad del Estado mediante una gobernanza territorial integrada y una presencia institucional permanente.	Se restablece la autoridad pública allí donde los grupos delictivos dictan las reglas en la actualidad. Una secuencia coordinada de medidas de estabilización de la seguridad, protección humanitaria y consolidación institucional reducirá la violencia y restablecerá los servicios esenciales y la confianza de la ciudadanía en la capacidad del Estado para proteger, cumplir con su mandato y gobernar.
La vulnerabilidad económica, la elevada tasa de abandono escolar y las escasas oportunidades favorecen el reclutamiento de adolescentes y jóvenes por parte de las redes delictivas.	Ampliar las alternativas económicas y sociales para bloquear las vías de reclutamiento.	Al aumentar el costo de oportunidad de incorporarse a grupos delictivos, las políticas de prevención reducen la oferta de mano de obra de la que depende la delincuencia organizada. Las intervenciones de gran impacto en ámbitos como la continuidad educativa, la formación profesional orientada al empleo, el apoyo a la primera infancia y la renovación urbana reducen la violencia a largo plazo, impulsan el desarrollo local y abordan las vulnerabilidades estructurales que los grupos delictivos aprovechan.
Los circuitos financieros y los mercados ilícitos proporcionan a los grupos delictivos los recursos y las redes que necesitan para ampliar su poder.	Actuar contra las economías ilícitas estratégicas y desarticular las infraestructuras financieras.	Dar prioridad a los mercados ilícitos de gran impacto y fortalecer la inteligencia financiera disminuye la rentabilidad de las actividades delictivas. Cerrar las lagunas regulatorias, modernizar los controles aduaneros y los mecanismos de seguridad portuaria, y reforzar la supervisión de los sectores de alto riesgo dificulta que las redes delictivas blanqueen sus ganancias, reinviertan en violencia o se expandan más allá de las fronteras.
Las redes delictivas operan a escala transnacional, mientras que las respuestas de los Estados siguen siendo fragmentadas y políticamente volátiles y siguen estando limitadas por las fronteras nacionales.	Crear mecanismos de cooperación regionales funcionales y despolitizados, centrados en la aplicación conjunta de la ley y el intercambio de información.	Los marcos jurídicos armonizados, los sistemas de información interoperables y los equipos conjuntos de investigación cubren las lagunas jurisdiccionales que las organizaciones delictivas aprovechan.

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Carrión, F., Macaroff, A., Niño, C., Oviedo, E. y Rico, M. A. (2026). *Relatoría. Primer Seminario sobre el Impacto de la Delincuencia Organizada en la Economía de América Latina y el Caribe. De los datos a la política: medición de las economías criminales para la toma de decisiones públicas*, CEPAL, Santiago, 23 y 24 de septiembre de 2025 (LC/TS.2025/121). Comisión Económica para América Latina y el Caribe; Bisca, P. M., Chau, V., Dudine, P., Espinoza, R. A., Fournier, J. M., Guérin, P., Hansen, N. J. H. y Salas, J. (2024). Violent crime and insecurity in Latin America and the Caribbean: a macroeconomic perspective. *Departmental Paper*. (2024/009). <https://doi.org/10.5089/9798400288470.087>.

Observaciones finales

En este capítulo se ha abordado la gobernanza desde una perspectiva política, más que puramente institucional, al reconocer que se trata de un espacio en disputa en el que las aspiraciones de desarrollo, las demandas sociales y las relaciones de poder se negocian continuamente. En el contexto mundial actual, la gobernanza se ha convertido en una cuestión de viabilidad política, es decir, de aquello que los Estados pueden sostener de manera realista a lo largo del tiempo en condiciones de limitaciones, polarización y presión externa.

El análisis anterior indica que muchas de las dificultades de gobernanza de la región no deben interpretarse como fallos de diseño, sino como el resultado de tensiones estructurales. Las crecientes expectativas conviven con unas capacidades estatales y un margen fiscal limitados, las demandas de un cambio rápido chocan con una coordinación escasa y horizontes políticos breves, y las presiones a favor de la inclusión y la rendición de cuentas se producen en paralelo a la erosión de la confianza y a la creciente influencia de actores ilegales. Estas tensiones ayudan a explicar por qué las reformas a menudo se estancan, se revierten o no logran consolidarse, incluso cuando su fundamento técnico goza de amplia aceptación.

En el capítulo se destaca que el fortalecimiento de la gobernanza supone, inevitablemente, navegar tensiones y disyuntivas, más que aplicar soluciones óptimas. La continuidad de las políticas puede requerir acuerdos, adaptaciones y una secuenciación cuidadosa; la legitimidad puede depender tanto de resultados visibles como de la integridad de los procesos, y la gobernabilidad en contextos polarizados puede descansar más en la capacidad de contener el conflicto que en la posibilidad de resolverlo plenamente. Cuando se basa en mandatos concretos e intereses a largo plazo, la cooperación regional funcional puede mitigar algunas de estas limitaciones, pero también se ve condicionada por los incentivos políticos nacionales y las asimetrías entre los distintos países.

El análisis presentado en este capítulo también pone de relieve que la delincuencia organizada no solo constituye una amenaza para la seguridad, sino también un reto de primer orden para la gobernanza, y que tiene un impacto directo en la autoridad del Estado, el control territorial y la credibilidad de las políticas. Para hacer frente a este reto, se necesitarán estrategias integradas que combinen la prevención, el fortalecimiento institucional y la cooperación transfronteriza, al tiempo que se protegen las funciones esenciales de los ciclos políticos a corto plazo.

En última instancia, se sostiene que, en un mundo caracterizado por una competencia cada vez más intensa y una interdependencia politizada, la capacidad de mantener compromisos creíbles, gestionar los conflictos y coordinar las acciones a lo largo del tiempo se convierte en una fuente de resiliencia decisiva. Por lo tanto, para América Latina y el Caribe, el principal reto no consiste en alcanzar una convergencia en torno a modelos de gobernanza ideales, sino en ampliar el alcance de lo que es políticamente viable, de modo que las estrategias de desarrollo puedan perdurar, adaptarse y traducirse en resultados concretos en condiciones de incertidumbre.

Bibliografía

- Ardanaz, M., Scartascini, C. y Tommasi, M. (2010). Political institutions, policymaking, and economic policy in Latin America. *IDB Working Paper Series* (158). Banco Interamericano de Desarrollo. <http://dx.doi.org/10.18235/0010931>
- Banco Interamericano de Desarrollo y Fondo Monetario Internacional. (2024). *Crime in Latin America: implications for economic policymakers. Notes from the joint IDB–IMF event* [Manuscrito inédito].
- Besley, T., Bucelli, I. y Velasco, A. (Eds.). (2025). *The London Consensus: economic principles for the 21st century*. LSE Press. <https://doi.org/10.31389/lsepress.tlc>
- Bisca, P. M., Chau, V., Dudine, P., Espinoza, R. A., Fournier, J. M., Guérin, P., Hansen, N. J. H. y Salas, J. (2024). Violent crime and insecurity in Latin America and the Caribbean: a macroeconomic perspective. *Departmental Paper*. (2024/009). <https://doi.org/10.5089/9798400288470.087>
- Carrión, F., Macaroff, A., Niño, C., Oviedo, E. y Rico, M. A. (2026). *Relatoría. Primer Seminario sobre el Impacto de la Delincuencia Organizada en la Economía de América Latina y el Caribe. De los datos a la política: medición de las economías criminales para la toma de decisiones públicas, CEPAL, Santiago, 23 y 24 de septiembre de 2025* (LC/TS.2025/121). Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2012). Panorama de la gestión pública en América Latina: en la hora de la igualdad. *Documentos de Proyectos* (LC/W.426).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2014). Panorama de la gestión pública en América Latina y el Caribe. *Documentos de Proyectos* (LC/W.633).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2018). Panorama de la gestión pública en América Latina y el Caribe: un gobierno abierto centrado en el ciudadano. *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2017/98/Rev.1).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2023). *Deuda pública y restricciones para el desarrollo en América Latina y el Caribe* (LC/TS.2023/20).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2024). *América Latina y el Caribe ante las trampas del desarrollo: transformaciones indispensables y cómo gestionarlas* (LC/SES.40/3-P/-*).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2025a). *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2025* (LC/PUB.2025/12-P).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2025b). *Panorama Social de América Latina y el Caribe, 2025* (LC/PUB.2025/23-P).

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2026). *Panorama de la Gestión Pública en América Latina y el Caribe, 2025* (LC/PUB.2025/29).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Profesional y Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe. (2025, 20 de octubre). *Brechas de talento humano en el marco de las políticas de desarrollo productivo. Resumen ejecutivo*.
- Corporación Latinobarómetro. (2024). *Informe 2024: La democracia resiliente*.
- De Hoop, J. J., Tribin Uribe, A. M. y Velásquez, A. (2026). The hidden costs of violence: how crime shapes women's labor market outcomes in Latin America. *Policy Research Working Paper* (11294). Banco Mundial.
- De Michele, R., Fuenzalida, J., Keefer, P., Lafuente, M., Mosqueira, E., Naranjo Bautista, S., Nunberg, B., Roseth, B., Schuster, C. y Strazza, L. (2025). *Mejores gobiernos para mejores vidas: fortaleciendo las capacidades del Estado para una gestión estratégica, meritocrática e inclusiva del servicio civil en América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo. <http://dx.doi.org/10.18235/0013424>
- Dell, M., Feigenberg, B. y Teshima, K. (2019). The violent consequences of trade-induced worker displacement in Mexico. *American Economic Review: Insights*, 1(1). <http://doi.org/10.1257/aeri.20180063>
- Dix-Carneiro, R., Soares, R. R. y Ulyssea, G. (2018). Economic shocks and crime: evidence from the Brazilian trade liberalization. *American Economic Journal: Applied Economics*, 10(4). <http://doi.org/10.1257/app.20170080>
- Gidron, N., Adams, J. y Horne, W. (2020). *American Affective Polarization in Comparative Perspective*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781108914123>
- Gopinath, G. (2024, 11 de noviembre). *Remarks on the Macroeconomic Impact of Crime and Violence in Latin America* [Discurso]. Crime in Latin America: Implications for Economic Policymakers, Washington, D.C.
- Hanson, J. K. y Sigman, R. (2021). Leviathan's latent dimensions: measuring state capacity for comparative political research. *The Journal of Politics*, 83(4). <https://doi.org/10.1086/715066>
- Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral. (2024). *The Global State of Democracy 2024: Strengthening the Legitimacy of Elections in a Time of Radical Uncertainty*. <https://doi.org/10.31752/idea.2024.55>
- Iyengar, S., Lelkes, Y., Levendusky, M., Malhotra, N. y Westwood, S. J. (2019). The origins and consequences of affective polarization in the United States. *Annual Review of Political Science*, 22. <https://doi.org/10.1146/annurev-polisci-051117-073034>
- Kessler, G. y Murillo, M. V. (2025). La década del malestar político en América Latina: Descontento vertical y horizontal. *Nueva Sociedad* (320). <https://nuso.org/articulo/320-decada-malestar-politico-america-latina>
- Medina Vásquez, J., Pizarro, P. y Bustamante, A. (2025). Gobernanza anticipatoria y prospectiva legislativa: un imperativo para América Latina y el Caribe. *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2025/34). Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Munck, G. L. (2024). Estados semipatrimoniales y democracias duraderas de baja calidad en América Latina. *Revista Mexicana de Sociología*, 86(e). <https://doi.org/10.22201/iis.01882503p.2024.e.62573>
- Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos. (2017). National schools of government: building civil service capacity. *OECD Public Governance Reviews*. <https://doi.org/10.1787/9789264268906-en>
- Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos. (2024). OECD Public Governance Reviews: Egypt. Strengthening the foundations for more efficient and effective public governance reforms. *OECD Public Governance Reviews*. <https://doi.org/10.1787/d5a42670-en>

- Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos. (2025a). Governing cross-cutting challenges from the centre in Thailand. *OECD Public Governance Reviews*. <https://doi.org/10.1787/cdd76f47-en>
- Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos. (2025b). Building anticipatory capacity with strategic foresight in government: lessons from Lithuania, Italy, and Malta. *OECD Public Governance Reviews*. <https://doi.org/10.1787/d7eb0bb6-en>
- Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos. (2025c). *Encuesta de la OCDE sobre los determinantes de la confianza en las instituciones públicas de América Latina y el Caribe: Resultados 2025*. <https://doi.org/10.1787/b4dea13c-es>
- Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos. (2025d). *Government at a Glance 2025: Costa Rica*.
- Pérez-Vincent, S. M., Puebla, D., Alvarado, N., Mejía, L. F., Cadena, X., Higuera, S. y Niño, J. D. (2024). *Los costos del crimen y la violencia: ampliación y actualización de las estimaciones para América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo. <http://dx.doi.org/10.18235/0013238>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo e Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral. (2022). *Gobernanza, democracia y desarrollo en América Latina y el Caribe*.
- Salazar-Xirinachs, J. M. y Boeninger Sempere, A. (2025). *Capacidades institucionales técnicas, operativas, políticas y prospectivas (TOPP) para la gestión de las transformaciones: fundamentos para un nuevo paradigma* (LC/TS.2025/56). Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Salazar-Xirinachs, J. M. y Boeninger Sempere, A. (2026). *Gobernanza endógena: teoría, datos y herramientas para salir de la trampa de gobernanza poco efectiva en América Latina* (LC/TS.2026/22). Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Scartascini, C., Spiller, P. T., Stein, E. y Tommasi, M. (Eds.). (2011). *El juego político en América Latina: ¿cómo se deciden las políticas públicas?* Banco Interamericano de Desarrollo. <http://dx.doi.org/10.18235/0012478>
- Spiller, P. T. y Tommasi, M. (2000). El funcionamiento de las instituciones políticas y las políticas públicas en la Argentina: una aproximación desde la nueva economía institucional. *Desarrollo Económico*, 40(159). <https://doi.org/10.2307/3455878>
- Stein, E. y Tommasi, M. (2006). La política de las políticas públicas. *Política y Gobierno*, 13(2).
- Stein, E., Tommasi, M., Echebarría, K., Lora, E. y Payne, M. (Coords.). (2006). *La política de las políticas públicas: progreso económico y social en América Latina. Informe 2006*. Banco Interamericano de Desarrollo. <http://dx.doi.org/10.18235/0012575>
- Stewart, A. J., Plotkin, J. B. y McCarty, N. (2021). Inequality, identity, and partisanship: how redistribution can stem the tide of mass polarization. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 118(50). <https://doi.org/10.1073/pnas.2102140118>
- Sviatschi, M. (2024, 11 de noviembre). *Organized crime: Causes, consequences, and potential policies* [Presentación]. Crime in Latin America: Implications for Economic Policymakers, Washington, D.C.
- Trump, D. J. (2026, 7 de marzo). *Commitment to Countering Cartel Criminal Activity*. <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2026/03/commitment-to-countering-cartel-criminal-activity>

Capítulo V

En busca de la capacidad de agencia regional en un orden mundial en evolución

Resumen del capítulo

En los capítulos anteriores, se desarrolló un argumento que puede resumirse en dos partes. En primer lugar, América Latina y el Caribe no está inerte ni carece de opciones al enfrentarse a un período de rupturas en el orden internacional. En segundo lugar, para convertir sus importantes activos estratégicos en avances en materia de desarrollo y capacidad de agencia internacional, se necesitan estrategias de aprovechamiento deliberadas, una gobernanza eficaz y una postura regional adaptada a un mundo en el que la interdependencia se ha convertido en un instrumento de poder.

En el capítulo I, se documentó una serie de rupturas en el orden internacional, una de las cuales es la transición de un sistema organizado en torno a reglas multilaterales compartidas a otro cada vez más dominado por el poder, la rivalidad estratégica y una gobernanza fragmentada. En ese capítulo, también se presentaron cuatro escenarios sobre el posible desarrollo de las consecuencias de esta ruptura y otras relacionadas. En el capítulo II, se evaluó la posición de la región en este panorama cambiante: si bien los países de América Latina y el Caribe enfrentan tres trampas del desarrollo interrelacionadas y presentan una serie de brechas estructurales, también cuentan con importantes activos estratégicos que, en las condiciones adecuadas, pueden aprovecharse para obtener ventajas en materia de desarrollo e influencia internacional. En el capítulo III, ese diagnóstico se tradujo en un marco orientado a la acción para aprovechar esos recursos. En el capítulo IV, se estableció que la eficacia de cualquier estrategia de este tipo depende fundamentalmente de la gobernanza y la capacidad institucional. Además, se argumentó que el hecho de que los activos estratégicos de la región se conviertan en fuentes de resiliencia o de vulnerabilidad estará determinado, en gran medida, por la calidad y la legitimidad de los mecanismos de gobernanza mediante los cuales se gestionan.

En este capítulo, se aborda la pregunta que deriva del argumento anterior: dados los activos de que disponen los países de la región, las estrategias disponibles para aprovecharlos y las condiciones de gobernanza necesarias para hacerlo de manera eficaz, ¿qué opciones

tienen los países de América Latina y el Caribe para desenvolverse en un orden mundial que experimenta diversas rupturas? En otras palabras, ¿cómo y en qué medida pueden los países de la región ejercer una verdadera capacidad de agencia, en lugar de limitarse a sufrir las consecuencias de decisiones tomadas en otros lugares?

Asimismo, se analizan las opciones de que disponen los países de la región en su búsqueda de capacidad de agencia a nivel internacional. Su objetivo no es establecer un plan de acción concreto, que es una prerrogativa de los gobiernos nacionales, sino proponer un marco para reflexionar sobre las opciones estratégicas y ofrecer algunos principios y orientaciones que permitan afrontar esta nueva fase de rivalidad entre grandes potencias. Para ello, se hace hincapié en tres ámbitos clave: la seguridad, la economía y los valores. A continuación, se sugieren ámbitos en los que la convergencia de intereses entre los países de América Latina y el Caribe puede dar lugar a una acción colectiva. Por último, se ofrece un conjunto de principios para ayudar a los países de la región a orientarse en el nuevo orden mundial.

A. Marco para reflexionar sobre las opciones estratégicas de que dispone la región

En los capítulos anteriores, se dejó claro que el orden internacional se está reconfigurando bajo la presión que suponen la interdependencia instrumentalizada y la rivalidad entre las grandes potencias. Lo que no está tan claro es la nueva configuración que surgirá de este momento de transición o interregno. América Latina y el Caribe afronta este momento decisivo con importantes activos regionales, pero también con profundas asimetrías de poder y capacidades en relación con las principales potencias mundiales. Por lo tanto, el tema clave es la medida en que la región puede ejercer su capacidad de agencia en este contexto. Tener capacidad de agencia no significa lograr una autonomía total con respecto al sistema internacional —una situación que no es ni factible ni deseable—, sino algo más práctico y alcanzable: la capacidad de convertir sus activos en influencia, de proteger su margen de maniobra y de mantener compromisos creíbles en un entorno mundial en el que la interdependencia se ha instrumentalizado cada vez más. La pregunta estratégica fundamental es sencilla, aunque la respuesta no lo sea: ¿cómo y en qué medida puede la región evitar tanto la irrelevancia internacional (Schenoni y Malamud, 2021) como una situación de subordinación y elevados costos de oportunidad a causa de la rivalidad entre las grandes potencias?

El concepto de autonomía tiene una larga tradición en los debates y los estudios académicos sobre política exterior en América Latina (Míguez, 2021; Lima y Pinheiro, 2018). Hace casi 50 años, Helio Jaguaribe (1979) y Juan Carlos Puig (1980) propusieron un enfoque claramente latinoamericano de este concepto que continúa siendo muy relevante en la actualidad. Estos autores no concebían la autonomía como la plena independencia del sistema internacional, sino como la ampliación del margen de maniobra nacional (o regional) dentro de un sistema internacional asimétrico. Cabe destacar que la autonomía no es uniforme en todos los ámbitos. Por ejemplo, un país puede disponer de un margen de maniobra considerable para gestionar sus relaciones comerciales y, al mismo tiempo, estar sometido a restricciones mucho mayores en materia de seguridad. Esta concepción diferenciada de la autonomía es particularmente importante en el fragmentado contexto actual.

Más recientemente, se ha propuesto el concepto de “no alineamiento activo” como estrategia para el Sur Global, y en particular para América Latina y el Caribe, en una época de renovada rivalidad entre grandes potencias (Heine et al., 2025). El no alineamiento activo reconoce que un país puede mantener al mismo tiempo fuertes vínculos económicos con múltiples socios, colaborar con otros en materia de seguridad y defender un compromiso normativo con la democracia, los derechos humanos y el multilateralismo. No se trata de neutralidad ni de equidistancia, sino de una defensa activa y pragmática de los intereses nacionales y regionales en el marco de limitaciones estructurales. En lugar de un alineamiento general con una u otra potencia mundial, aboga por mecanismos de cooperación específicos para cada tema y de “geometría variable”, en los que los socios puedan variar en función de los temas tratados.

Los datos empíricos indican que este patrón ha caracterizado, efectivamente, gran parte de la diplomacia latinoamericana y caribeña en los últimos tiempos. Por ejemplo, un análisis del comportamiento de voto en la Asamblea General de las Naciones Unidas entre 2001 y 2023 (Talvi y Leiva García, 2024) muestra que los países de la región han tendido a alinearse con los Estados Unidos y la Unión Europea en temas relacionados con valores, como los derechos humanos, la soberanía y la integridad territorial, mientras que a menudo se han posicionado del lado de China en asuntos económicos como el desarrollo, el comercio y las sanciones. Este patrón apunta a una forma pragmática de alineamiento en torno a temas específicos.

El concepto de autonomía regional adquiere una nueva relevancia en un contexto caracterizado por la transformación de la interdependencia económica en un instrumento de coerción (Farrell y Newman, 2019, 2025; Bego, 2025). Las grandes potencias recurren habitualmente a sanciones económicas, restricciones a la exportación y mecanismos de control de las inversiones y de los puntos críticos de las cadenas de suministro para

alcanzar sus objetivos geopolíticos. La interdependencia, que antes se consideraba principalmente una fuente de beneficios mutuos, se percibe ahora cada vez más como una fuente de influencia para algunos actores y de vulnerabilidad para otros.

Cuando los instrumentos coercitivos se normalizan, modifican las expectativas y los comportamientos en todo el sistema. Las cadenas de suministro, las redes financieras, las infraestructuras digitales y el acceso a tecnologías y recursos críticos pueden convertirse en puntos vulnerables. Así, el auge de la interdependencia instrumentalizada está redefiniendo las estrategias nacionales en todo el mundo. La “globalización cubierta” (*hedged globalization*) (Tan, 2025) está ganando terreno a medida que los países buscan múltiples socios económicos para reducir su exposición y vulnerabilidad a la coerción geopolítica.

El reto para América Latina y el Caribe consiste en comprender sus propios puntos críticos y gestionar los riesgos asociados de manera inteligente. La cobertura y la reducción de riesgos selectiva se convierten en elementos fundamentales de cualquier estrategia orientada a ese objetivo. Al mismo tiempo, hay que tener en cuenta importantes limitaciones y compensaciones (*trade-offs*). Para estructurar este análisis, se propone un marco conceptual organizado en torno a tres ámbitos que determinan las decisiones estratégicas: la seguridad, la economía y los valores (véase el gráfico V.1).

Gráfico V.1

Marco de decisiones estratégicas para la política exterior: seguridad, economía y valores



Fuente: Elaboración propia.

El marco analítico propuesto en este capítulo se basa en una tradición consolidada en la teoría de las relaciones internacionales. La distinción entre áreas temáticas como espacios diferenciados de actuación estatal fue desarrollada por Holsti (1970), quien demostró que las preferencias del Estado, los patrones de coalición y los resultados de las negociaciones variaban sistemáticamente en función del ámbito sustantivo de que se tratara. Esta idea fue incorporada posteriormente a la tradición institucionalista liberal por Keohane y Nye (1977), cuyo concepto de “interdependencia compleja” estableció que las dimensiones militares, económicas y transnacionales de las relaciones interestatales funcionaban según lógicas diferentes y suponían distintas distribuciones de poder y vulnerabilidad. Más adelante, el marco de “juegos de dos niveles” de Putnam (1988) profundizó el análisis de las formas en que las presiones nacionales e internacionales interactúan de manera diferente en las distintas áreas temáticas.

Desde una perspectiva realista, Waltz (1979) sostuvo que, en condiciones de anarquía internacional, los imperativos de seguridad prevalecen en última instancia sobre las consideraciones económicas y normativas cuando entran en conflicto, pues la supervivencia es la condición fundamental para la consecución de cualquier otro objetivo estatal. Gilpin (1981) amplió esta lógica al ámbito económico, al demostrar que la estructura del comercio y la inversión internacionales está determinada por la distribución del poder político y militar entre los Estados, y no solo por las ventajas comparativas o la eficiencia del mercado. El potencial coercitivo de la interdependencia económica asimétrica fue teorizado por primera vez de forma sistemática por Hirschman (1945), quien demostró que la dependencia comercial genera influencia política para la parte más fuerte, una idea que Mastanduno (1998) amplió posteriormente a la política económica de las grandes potencias y que Farrell y Newman (2019, 2025) han actualizado para la era de las redes financieras y digitales globales.

El marco de tres ámbitos aplicado en este capítulo hereda, por lo tanto, una tradición de pensamiento con fundamentos teóricos: en lugar de dar por sentado un comportamiento uniforme del Estado en todos los ámbitos de la política exterior, parte de la premisa, respaldada empíricamente, de que las decisiones estratégicas son específicas de cada ámbito, que las asimetrías de poder también varían según el ámbito y que las coaliciones y alineamientos no tienen por qué reproducirse (y, en la práctica, no se reproducen) de manera uniforme en todos ellos. De acuerdo con este marco, la región tiene la posibilidad de elegir opciones diferenciadas en estos distintos ámbitos y, por lo tanto, dispone de cierto margen de maniobra. Incluso en medio de la rivalidad entre grandes potencias, no todo es vulnerabilidad y dependencia.

Seguridad

En el caso de América Latina y el Caribe, las limitaciones son más evidentes en el ámbito de la seguridad. Los países de la región no son actores militares a escala mundial, y sus mecanismos de seguridad dependen en gran medida del acceso a tecnologías, garantías e información de inteligencia procedentes del exterior. A pesar de la creciente implicación de otros actores, principalmente China, los Estados Unidos son, sin lugar a dudas, el actor externo dominante en el panorama de la seguridad de América Latina y el Caribe¹. Históricamente, el predominio de los Estados Unidos en la región se ha sustentado en una amplia red de iniciativas de cooperación en materia de defensa, incluidos programas de formación y entrenamiento militar, maniobras conjuntas e intercambio de información de inteligencia, coordinados por lo general a través del Comando Sur de Estados Unidos (SOUTHCOM), el organismo militar responsable de la cooperación en materia de seguridad con América Latina y el Caribe². Además, en la doctrina estratégica reciente de los Estados Unidos se ha hecho hincapié en el concepto de “Hemisferio Occidental” como espacio de interés estratégico particular. Así, en la última Estrategia de Seguridad Nacional de los Estados Unidos se afirma que, tras años de desatención, los Estados Unidos reafirmarán y harán cumplir la Doctrina Monroe para restablecer la preeminencia estadounidense en el Hemisferio Occidental y para proteger su territorio nacional y su acceso a zonas geográficas clave en toda la región. Asimismo, impedirán que los competidores ajenos al hemisferio puedan desplegar fuerzas u otras capacidades amenazantes, o poseer o controlar activos estratégicos vitales en el hemisferio (La Casa Blanca, 2025, p. 15).

Como se destaca en el capítulo II, América Latina y el Caribe fue la primera zona libre de armas nucleares del mundo y es una de las pocas regiones sin guerras interestatales en curso. Por lo tanto, su colaboración con socios externos en el ámbito de la seguridad es selectiva y se concentra en la cooperación en materia de defensa, las tecnologías de doble uso y el intercambio de información de inteligencia, más que en alianzas globales. Las estrategias se centran menos en la disuasión o la proyección de fuerza que en contener vulnerabilidades específicas, sobre todo las derivadas de la actuación de la delincuencia organizada transnacional.

¹ En los últimos años, China ha ampliado su implicación militar en la región, sobre todo a través de las denominadas actividades de “diplomacia militar” (programas de educación y formación en materia de defensa, intercambios entre instituciones militares y diálogos de alto nivel sobre defensa). De hecho, desde 2020, el número de efectivos militares de América Latina y el Caribe matriculados en academias militares chinas ha quintuplicado con creces el de los matriculados en los Estados Unidos (Berg et al., 2025).

² La única excepción es México, que se encuentra en la zona de responsabilidad del Comando Norte de Estados Unidos (NORTHCOM) (Berg et al., 2025).

El predominio de los Estados Unidos en los acuerdos de seguridad de la región se ha reforzado aún más con la puesta en marcha, en marzo de 2026, de la iniciativa “Escudo de las Américas”, también conocida como Coalición Anticárteles de las Américas. Según el Departamento de Estado de los Estados Unidos, la iniciativa reunirá a sus aliados más fuertes y afines del hemisferio para promover la libertad, la seguridad y la prosperidad en la región, al impulsar estrategias conjuntas para hacer frente a la injerencia extranjera, las bandas delictivas y los cárteles de la droga, así como a la migración irregular (Departamento de Estado de los Estados Unidos, 2026a). En abril de 2026, 16 países de la región se habían sumado a esta iniciativa, aunque varios de los más grandes no lo habían hecho.

Economía

En el ámbito económico, la gama de opciones disponibles es más amplia, pero desigual. Como se señaló en el capítulo II, el Caribe, Centroamérica y México siguen estando vinculados principalmente a los Estados Unidos en los ámbitos del comercio, la inversión extranjera directa (IED) y las remesas. Esos vínculos suelen ser más débiles en el caso de América del Sur, sobre todo en lo que respecta al comercio, al ser China actualmente su principal socio comercial (y uno de los principales inversionistas extranjeros). Cabe destacar que, aunque China no figura entre los principales destinos de exportación de varios países de América Latina y el Caribe, sí se encuentra entre los tres principales orígenes de las importaciones de casi todos ellos. Asimismo, es un socio importante para el desarrollo de infraestructuras.

A lo largo de las últimas tres décadas, en mayor o menor medida, la mayoría de los países de América Latina y el Caribe han tratado de diversificar sus socios comerciales y de inversión. Prueba de ello es la amplia y creciente red de acuerdos de comercio preferencial que vinculan a la región con los Estados Unidos, China y la Unión Europea, así como con otros socios importantes como el Japón, la India, la República de Corea y la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental (ASEAN) (véase el cuadro V.A1.1 del anexo)³. La participación de tres países de América Latina y el Caribe (Chile, México y Perú) en el Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico, junto con otros tres (Costa Rica, Ecuador y Uruguay) como candidatos a la adhesión, constituye una prueba más del interés en diversificar los socios comerciales y sostener relaciones comerciales basadas en reglas.

³ Como consecuencia del profundo cambio que ha experimentado la política comercial de los Estados Unidos desde 2025, muchos de los compromisos de eliminación de aranceles recogidos en sus acuerdos de libre comercio con los países de América Latina han sido suspendidos de forma unilateral. La principal excepción es el Tratado entre México, los Estados Unidos y el Canadá. En algunos casos, esos acuerdos de libre comercio se han complementado con acuerdos de comercio recíproco muy asimétricos.

Los países de América Latina y el Caribe también han tratado de diversificar sus fuentes de financiamiento externo: en marzo de 2026, 7 de ellos eran miembros del Banco Asiático de Inversión en Infraestructura⁴ y más de 20 habían firmado memorandos de entendimiento con China para participar en su Iniciativa de la Franja y la Ruta. Los países de América Latina y el Caribe también participan activamente en la iniciativa europea Global Gateway, mientras que el Brasil es miembro fundador del Nuevo Banco de Desarrollo (NBD), creado en 2015 por los países del grupo BRICS.

A medida que la competencia entre los Estados Unidos y China se ha intensificado a nivel mundial durante la última década, sus repercusiones se han sentido cada vez más en toda la región, sobre todo en el ámbito económico. En consonancia con la lógica de seguridad hemisférica esbozada en su Estrategia de Seguridad Nacional, los Estados Unidos buscan limitar la capacidad de los competidores no hemisféricos para obtener el control de activos estratégicos e infraestructura crítica en la región⁵. En este contexto, las decisiones de los Gobiernos de América Latina y el Caribe en relación con sectores y tecnologías estratégicos, como la energía, los minerales críticos y la infraestructura digital, se ven cada vez más sometidas a presiones y condicionalidades externas, a medida que la lógica de la seguridad se infiltra en las relaciones económicas.

Valores

El tercer ámbito, el de los valores, se refiere a las preferencias normativas de los Estados en temas como la democracia, los derechos humanos y el multilateralismo. En general, la política exterior de los países de América Latina y el Caribe durante el período posterior a la Segunda Guerra Mundial ha reflejado un compromiso con los valores liberales o democráticos occidentales (Hirst et al., 2024). Sin embargo, en la práctica real de la política exterior, los compromisos normativos deben coexistir con decisiones pragmáticas, motivadas por intereses. Esto es especialmente cierto en un mundo en el que los valores occidentales no son necesariamente compartidos ni aceptados como universales por Estados que representan una parte cada vez mayor de la población y la economía mundiales. Además, como se señaló en el capítulo I, esos mismos valores están siendo cada vez más cuestionados en el propio Occidente.

⁴ Argentina, Brasil, Chile, Ecuador, El Salvador, Perú y Uruguay.

⁵ En la Estrategia se afirma que las condiciones de las alianzas, así como las condiciones en las que se proporciona cualquier tipo de ayuda, deben estar supeditadas a la reducción gradual de la influencia hostil exterior, desde el control de instalaciones militares, puertos e infraestructura clave hasta la adquisición de activos estratégicos en sentido amplio (La Casa Blanca, 2025, p. 17).

Integración de los tres ámbitos

En principio, los tres ámbitos definidos anteriormente no tienen por qué evolucionar necesariamente al unísono: un país o un grupo de países puede cooperar en materia de seguridad con un socio, estar más integrado económicamente con otro y compartir más valores con un tercero. Sin embargo, los tres ámbitos interactúan entre sí. En la práctica, las dimensiones “duras” de la seguridad y la economía determinan en gran medida el margen para forjar alianzas o coaliciones basadas en valores o visiones compartidas. Teniendo esto en cuenta, el Presidente de Finlandia Alexander Stubb acuñó el término “realismo basado en valores” para referirse a un conjunto de valores universales basados en la libertad, los derechos fundamentales y las reglas internacionales, que tiene en cuenta las realidades de la diversidad global, la cultura y la historia de los Estados nación, las regiones y los continentes que conforman el orden mundial de las relaciones internacionales (Stubb, 2026). Este concepto subyace al llamamiento realizado por el Primer Ministro del Canadá, Mark Carney, durante la última Reunión Anual del Foro Económico Mundial, en el que instó a las potencias medianas a actuar de forma conjunta y a buscar coaliciones de geometría variable, centradas en temas específicos, con socios con los que tengan suficientes puntos en común para actuar de forma conjunta⁶.

En la misma línea, Zhiyenbayev (2023) documenta la manera en que las potencias secundarias afrontan cada vez más la rivalidad entre las grandes potencias mediante coaliciones flexibles y centradas en temas específicos, en lugar de bloques rígidos. Estas configuraciones de geometría variable permiten la cooperación en ámbitos como la transición energética, las normas digitales o la reforma financiera sin necesidad de un alineamiento geopolítico integral.

La estrategia de formar coaliciones de geometría variable, centradas en temas específicos y con socios que comparten intereses comunes también resulta acertada para los países de América Latina y el Caribe en su afán por conservar la mayor autonomía posible. Probablemente, el reto más difícil al que se enfrenta la región en este sentido es gestionar las tensiones y fricciones que conllevan sus fuertes vínculos económicos tanto con los Estados Unidos como con China. En la medida de lo posible, los países de la región

⁶ En su discurso, Carney indicó que, para ayudar a resolver los problemas mundiales, el Canadá recurre a una geometría variable; en otras palabras, diferentes coaliciones para diferentes temas, basadas en valores e intereses comunes. Se trata de crear coaliciones que trabajen tema por tema con socios que compartan suficientes puntos en común para actuar de forma conjunta. En algunos casos, esto incluirá a la gran mayoría de los países. Asimismo, afirmó que las potencias medianas deben actuar de forma conjunta porque, si no están en la mesa, acabarán en el menú (Foro Económico Mundial, 2026).

deberían evitar “tomar partido” por alguna de las dos mayores economías del mundo, si bien es preciso reconocer que la viabilidad de esta aspiración variará según cada país y cada área temática concreta. En cuanto a este último aspecto, es fundamental definir aquellos ámbitos en los que las estrategias de diversificación son más viables (por ejemplo, el comercio) y aquellos en los que las presiones para el alineamiento serán mayores, como la seguridad, las tecnologías y la infraestructura crítica.

Aunque la búsqueda de coaliciones con socios de fuera de la región es fundamental (se proporcionan más detalles al respecto a continuación), una buena estrategia para maximizar la influencia mundial y los beneficios en materia de desarrollo consiste en fomentar la coordinación regional en torno a temas en los que exista una masa crítica de intereses comunes. En este sentido, los países de la región deberían tratar de evitar dos ideas igualmente erróneas. La primera es la idea utópica de que la coordinación regional debería ser integral, ambiciosa y basarse en un alineamiento ideológico. Es evidente que la polarización política y la fragilidad de las instituciones regionales hacen que esto no sea viable. La segunda es la idea o actitud de escepticismo total, es decir, pensar que, dado que la coordinación integral es demasiado difícil de lograr, una capacidad de agencia regional significativa está fuera del alcance de los países de América Latina y el Caribe y ni siquiera debería intentarse.

Un enfoque más realista surge de la propia tradición intelectual de la región, basada en la autonomía y el respeto de la soberanía nacional, así como de la experiencia práctica de la cooperación centrada en temas concretos. En un mundo caracterizado por la instrumentalización de la interdependencia, las decisiones a las que se enfrentan los países de América Latina y el Caribe rara vez son evidentes. Se trata de reducir las vulnerabilidades sin cerrar las puertas a nuevas oportunidades, de aprovechar los activos estratégicos sin exponerlos en exceso a las presiones extranjeras y de preservar la credibilidad sin quedarse anclado en posiciones rígidas. Tener claras estas compensaciones es esencial para determinar en qué ámbitos es posible la convergencia funcional, en cuáles son inevitables las concesiones y en cuáles se pueden aprovechar los activos estratégicos para obtener ventajas geopolíticas y de desarrollo. En la siguiente sección se definen y analizan posibles ámbitos de coordinación y cooperación regional.

B. Coordinación regional para aumentar la resiliencia y la influencia geopolíticas

La hipótesis de base de esta sección es que, teniendo en cuenta tanto el entorno político fragmentado de la región como el nuevo contexto geopolítico mundial, la coordinación y la cooperación regionales tienen una importancia fundamental, pero deben ser selectivas y funcionales (es decir, centrarse en áreas temáticas específicas). Se sugiere dar prioridad a aquellas áreas en las que se cumplan simultáneamente tres condiciones: i) existe un interés transversal en la coordinación entre gobiernos con diferentes orientaciones políticas, ii) la coordinación y la cooperación reducirían la vulnerabilidad geopolítica de la región o mejorarían su capacidad de negociación externa y iii) existen o podrían crearse instrumentos operativos concretos para avanzar.

Como se señaló en el capítulo III, los ámbitos que se prestan a una acción concertada son aquellos relacionados con los bienes públicos regionales y globales y con los activos estratégicos comunes. Estos incluyen, entre otros, el comercio y la inversión, el financiamiento del desarrollo y la estabilidad financiera, las normas y la gobernanza digitales, la infraestructura física y digital, la lucha contra la delincuencia organizada transnacional, la biodiversidad, la energía, la salud, los minerales críticos, la seguridad alimentaria, los recursos hídricos y oceánicos, y la gestión del riesgo climático.

En materia de comercio, por ejemplo, del mismo modo que América Latina y el Caribe se ha definido históricamente como una zona de paz libre de armas nucleares, también debería consolidar su posición como una región con una fuerte integración en materia comercial y de inversión, y sin guerras comerciales internas. Esto no significa necesariamente que sus países deban aspirar a formar una zona de libre comercio, que era el objetivo hace algunas décadas, sino que deben evitar el uso de instrumentos comerciales coercitivos entre sí. En un mundo caracterizado por la instrumentalización de la interdependencia, mantener la previsibilidad del comercio intrarregional constituye en sí mismo un activo estratégico y un imperativo fundamental.

Además de la coordinación y la cooperación dentro de la propia región, la acción colectiva también puede aumentar la influencia de la región en las organizaciones y los foros de gobernanza global en los que se establecen las reglas internacionales clave que la afectan directamente. Como se señaló en el capítulo II, los 33 países de América Latina y el Caribe son muy diversos, por lo que es poco probable que sus intereses nacionales coincidan plenamente en ningún tema concreto. Sin embargo, existen suficientes puntos en común e intereses compartidos como para justificar una acción regional concertada en

varios ámbitos. Resulta útil dividir estos ámbitos en dos categorías principales: i) bienes públicos regionales y activos estratégicos comunes, y ii) procesos, foros y organizaciones de gobernanza global. En las siguientes secciones, se analiza brevemente una serie de posibles ámbitos de cooperación en estas dos categorías.

Bienes públicos regionales y activos estratégicos

Minerales críticos

Como se señaló en los capítulos anteriores, en todo el mundo se observa un incremento del nacionalismo económico en torno a los minerales críticos, en el que las potencias mundiales tratan de asegurarse suministros estratégicos y reducir al mínimo la dependencia externa. Los Estados Unidos, la Unión Europea, China, la India y el Japón, entre otros, compiten por asegurarse un suministro estable de estos minerales. Por ejemplo, China ya se ha asegurado una fuerte presencia a través de la IED en el denominado “triángulo del litio”, formado por la Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de) y Chile, así como en el sector del cobre de varios países, mientras que, desde 2024, la India ha buscado alianzas estratégicas con la Argentina y el Estado Plurinacional de Bolivia para la exploración y la extracción de litio (News On Air, 2025; Ministerio de Relaciones Exteriores del Estado Plurinacional de Bolivia, 2025).

Para América Latina y el Caribe, este nuevo contexto geoeconómico supone una oportunidad para traducir su dotación de recursos naturales en incrementos de productividad sostenidos y en una transformación estructural. Para aprovechar estos avances, es necesario ir más allá de la extracción y adentrarse en los sectores de procesamiento, refinación y de alta intensidad tecnológica, fortaleciendo los vínculos nacionales y desarrollando las capacidades tecnológicas, como se destaca en el capítulo III.

Las principales economías ya están adoptando una serie de instrumentos de política e inversión para asegurarse el acceso a minerales críticos y desarrollar las cadenas de valor asociadas, como la iniciativa Global Gateway y la estrategia RESourceEU de la Unión Europea (Comisión Europea, 2025), la Iniciativa de la Franja y la Ruta de China y el proyecto Forum on Resource Geostrategic Engagement (FORGE), recientemente puesto en marcha y encabezado por los Estados Unidos⁷. Estas iniciativas brindan la oportunidad de alinear la demanda externa de minerales estratégicos con el desarrollo productivo nacional y los objetivos de valor agregado. El reto consiste en aprovechar

⁷ FORGE es un marco de cooperación cuyo objetivo es fortalecer las alianzas tanto con los países consumidores como con los productores, entre los que se incluyen varios de América Latina, en torno al desarrollo de cadenas de suministro de minerales críticos resilientes (Departamento de Estado de los Estados Unidos, 2026b).

estas alianzas no solo para atraer inversiones, sino también para mejorar las cadenas de valor locales, fomentar la transferencia de tecnología, desarrollar el capital humano y aumentar la productividad.

Para lograr estos avances, se necesitará una mayor coordinación entre los países productores de minerales críticos. Sin esa coordinación, los países tienden a actuar de forma aislada y a aplicar regímenes regulatorios descoordinados y sistemas de incentivos que compiten entre sí para atraer inversiones similares. Esto da lugar a la duplicación de esfuerzos, la fragmentación de los proyectos y la desconexión de fases de producción que podrían haberse distribuido de manera más eficiente entre los distintos países. El fortalecimiento de la cooperación puede contribuir a subsanar estas deficiencias mediante la armonización de los marcos de inversión, la ampliación en determinados segmentos, la facilitación del intercambio de experiencias regulatorias y buenas prácticas, y el apoyo a posiciones más coherentes en las interacciones con socios externos.

Un ámbito concreto en el que la coordinación puede producir importantes beneficios es la integración productiva en torno a las cadenas de valor de la electromovilidad. La cooperación podría impulsar iniciativas de fabricación conjuntas en segmentos de mayor valor agregado, como los componentes eléctricos y los insumos relacionados con las baterías, así como el desarrollo de alianzas industriales en torno a otras tecnologías que forman parte de la transición energética.

Las plataformas existentes proporcionan una base para estas iniciativas. La Conferencia Anual de los Ministerios de Minería de las Américas (CAMMA) sirve de foro para la coordinación política y técnica en materia de minería en toda la región. En su reunión celebrada en agosto de 2025, los ministros aprobaron el nuevo mandato de la conferencia y designaron a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) como su Secretaría Técnica. En el marco de esta función, la CEPAL está coordinando la elaboración del Plan de Acción Biental 2026-2028 de la CAMMA (Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL], 2025b). La CEPAL también desempeña las funciones de Secretaría Técnica del Foro Permanente de Diálogo Técnico sobre Innovación, Desarrollo Tecnológico y Agregación de Valor al Litio en los países del triángulo del litio, el Brasil y México (CEPAL, 2026).

Océanos

La agenda mundial sobre los océanos abarca una amplia variedad de temas y foros. En este documento se propone que la acción regional se concentre en cuatro dimensiones específicas: la contaminación por plásticos, la sostenibilidad de la pesca y la reforma de las subvenciones, la explotación minera en aguas profundas y el impacto del cambio climático en los océanos.

Contaminación por plásticos

La región está gravemente afectada por la contaminación marina. En particular, y a pesar de su pequeña población, en el Caribe se registran niveles mucho más elevados de residuos flotantes y en las playas (principalmente plásticos) con respecto a la media mundial. En 2022, la Asamblea de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente encomendó la negociación de un instrumento internacional jurídicamente vinculante sobre la contaminación por plásticos, incluso en el medio marino. Sin embargo, hasta ahora no se ha logrado alcanzar un consenso entre los países que abogan por recortes en la producción y aquellos (principalmente los productores de petróleo) que defienden un enfoque centrado principalmente en el reciclaje.

Los países de la región podrían promover conjuntamente un tratado vinculante que: i) reduzca la producción de plástico y elimine gradualmente los formatos problemáticos; ii) regule las sustancias químicas que suscitan preocupación; iii) establezca una responsabilidad ampliada del productor a nivel transfronterizo con total transparencia en toda la cadena de valor; iv) asegure el financiamiento, la transferencia de tecnología y una transición justa, dando prioridad a los pequeños Estados insulares en desarrollo (PEID), y v) sea compatible con la diversidad biológica marina de las zonas situadas fuera de la jurisdicción nacional y con el Marco Mundial de Biodiversidad de Kunming-Montreal del Convenio sobre la Diversidad Biológica.

Sostenibilidad de la pesca y reforma de las subvenciones

La sobrepesca sigue siendo la mayor amenaza para la biodiversidad marina. Esta situación se ve agravada por las subvenciones que impulsan las flotas de alta mar, muchas de las cuales operan cerca o incluso dentro de las zonas económicas exclusivas (ZEE) de los países. En septiembre de 2025, entró en vigor el Acuerdo sobre Subvenciones a la Pesca de la Organización Mundial del Comercio (OMC), conocido como “Fish 1”, que prohíbe las subvenciones destinadas a la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada, a la pesca de poblaciones de peces sobreexplotadas y a la pesca no reglamentada de alta mar. Sin embargo, las negociaciones sobre un segundo paquete de medidas (“Fish 2”) siguen estancadas debido a los desacuerdos sobre la sobrecapacidad y las subvenciones al combustible que benefician a las flotas de pesca de alta mar. Hay mucho en juego para la región: más de 2,3 millones de personas dependen del sector pesquero, y las exportaciones combinadas de pesca, acuicultura y productos del mar procesados superan los 20.000 millones de dólares al año. Dado que América Latina y el Caribe solo representa alrededor del 6% de las subvenciones perjudiciales a nivel mundial, se beneficiaría

de una conclusión satisfactoria de las negociaciones del acuerdo Fish 2, al ganar en competitividad, sostenibilidad y seguridad alimentaria. Además, si el acuerdo Fish 2 no se aprueba en un plazo de tres años, el Fish 1 caducará, lo que debilitará gravemente la gobernanza mundial de las subvenciones a la pesca y socavarán los avances hacia el Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 14 (Conservar y utilizar sosteniblemente los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible).

Los países de la región podrían presionar conjuntamente para que las negociaciones del acuerdo Fish 2 se concluyan de forma rápida y satisfactoria, de manera que se establezcan prohibiciones y límites efectivos a las subvenciones que fomentan la sobrecapacidad y sostienen las flotas de pesca de alta mar y, al mismo tiempo, se fortalezcan la transparencia y la asistencia para la aplicación de las medidas, con el fin de proteger la pesca en pequeña escala y los medios de vida costeros en toda la región.

Explotación minera en aguas profundas

La explotación comercial de los recursos mineros en zonas situadas fuera de la jurisdicción nacional aún no ha comenzado. En la actualidad, se están negociando las normas de explotación del Código de Minería de la Autoridad Internacional de los Fondos Marinos (ISA). Los riesgos ambientales y la incertidumbre científica siguen siendo considerables, y ha aumentado el apoyo a una moratoria o a una pausa preventiva. En el caso de las economías que dependen en gran medida de los ingresos procedentes de los recursos minerales terrestres, entre ellas varias de la región, también existen riesgos de exposición a los cambios del mercado y a responsabilidades ambientales.

En el marco de las negociaciones sobre el Código de Minería en la ISA, los países de la región podrían apoyar una pausa preventiva en la explotación hasta que se haya alcanzado un acuerdo sobre umbrales ambientales vinculantes, mecanismos sólidos de lucha contra la corrupción y de transparencia, un Fondo del Patrimonio Común operativo y la plena coherencia con el Acuerdo relativo a la Diversidad Biológica Marina de las Zonas Situadas Fuera de la Jurisdicción Nacional de las Naciones Unidas.

Impacto del cambio climático en los océanos

El calentamiento de los océanos se está acelerando, lo que altera las corrientes y la configuración del viento, deteriora los corales, los manglares y las praderas marinas, contribuye a la proliferación de sargazo y afecta la pesca, el turismo y los puertos. Los datos confirman que, de todas las regiones del mundo, América Latina y el Caribe —y, en especial, esta última subregión— es actualmente una de las más vulnerables a estos efectos.

Por ejemplo, el turismo marítimo y costero representa el 53% de las exportaciones de la economía oceánica de la región, y el gasto en turismo receptivo supone, en promedio, el 21,9% del PIB de sus PEID (CEPAL, 2025a). El progreso depende sobre todo de la reducción sustancial de las emisiones de gases de efecto invernadero por parte de los principales responsables.

En el seno de los distintos órganos de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC)⁸, los países de la región podrían presionar a los principales emisores para que: i) asuman un mayor compromiso de mitigación del cambio climático, en consonancia con una trayectoria “segura y justa”; ii) lleven a cabo una transferencia inmediata de tecnologías para la adaptación y la mitigación en el ámbito marino (restauración de corales y manglares, alerta temprana de olas de calor marinas y de sargazo, protección costera, descarbonización del transporte marítimo, alimentos azules sostenibles y energías renovables marinas, entre otras), y iii) establezcan paquetes de financiamiento y alivio de la deuda azules para los PEID y los países altamente vulnerables, con indicadores anuales sobre los desembolsos y las tecnologías transferidas.

Biodiversidad

Teniendo en cuenta la importancia estratégica del capital natural en América Latina y el Caribe, existen razones de peso para que los países de la región colaboren en los foros internacionales en los que se negocian las reglas, los compromisos, los mecanismos de financiamiento y los flujos de recursos que influyen en el desarrollo sostenible y la gobernanza de la biodiversidad.

Protección de la Amazonia

La deforestación, la fragmentación de los ecosistemas, las actividades económicas ilegales y las brechas en la gobernanza están aumentando la presión sobre la biodiversidad de la Amazonia y perjudicando la salud de sus ecosistemas. Las pruebas científicas muestran que, si la deforestación supera entre el 20% y el 25% de la superficie total de la cuenca del Amazonas, la Amazonia podría alcanzar un umbral ecológico crítico, lo que provocaría cambios irreversibles en el ecosistema. Las estimaciones recientes indican que ya se ha deforestado casi el 18% de la Amazonia, lo que pone de relieve la necesidad de una acción coordinada para frenar esta tendencia (Panel Científico por la Amazonía, 2025).

⁸ Entre ellos, las Conferencias de las Partes, el Fondo de Respuesta a las Pérdidas y los Daños y el Fondo Verde para el Clima.

La protección de la Amazonia requiere estrategias de gobernanza que aborden de manera coordinada las causas transfronterizas de los daños ambientales y las actividades económicas que afectan su integridad. Por lo tanto, la cooperación regional es esencial para mejorar la gobernanza en toda la Amazonia, fortalecer la vigilancia ambiental y alinear las políticas centradas en la conservación, la restauración y la utilización sostenible de la biodiversidad.

La Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA) constituye el principal marco político e institucional para establecer una agenda regional coordinada centrada en la conservación y la gestión sostenible de la Amazonia como sistema ecológico interconectado. El fortalecimiento de este mecanismo de colaboración es un elemento fundamental de la labor para armonizar las políticas públicas entre los países amazónicos, crear sistemas regionales de vigilancia ambiental y fomentar iniciativas conjuntas de conservación y restauración de ecosistemas en toda la cuenca del Amazonas (Panel Científico por la Amazonía, 2025).

Los instrumentos regionales, como el Observatorio Regional Amazónico, constituyen una base fundamental para integrar los sistemas de información nacionales, incrementar la disponibilidad de datos comparables y fortalecer la toma de decisiones con base empírica en toda la región. Además, los foros multilaterales sobre biodiversidad, entre ellos las Conferencias de las Partes en el Convenio sobre la Diversidad Biológica, ofrecen la oportunidad de presentar una postura regional unificada y movilizar financiamiento internacional en apoyo de las iniciativas de conservación y restauración encabezadas por los países amazónicos.

Utilización sostenible de la biodiversidad como motor de la transformación económica

La región obtiene una ventaja geoeconómica única gracias a su extraordinaria riqueza biológica, que puede impulsar el crecimiento de las bioeconomías regionales y fortalecer sectores basados en la naturaleza, como la agroalimentación, la silvicultura, la pesca, las soluciones basadas en la naturaleza y el ecoturismo sostenibles. Además, al albergar algunos de los ecosistemas con mayor biodiversidad del planeta, la región desempeña un papel fundamental en la provisión de bienes públicos ambientales globales (véase el capítulo II). Sin embargo, esta riqueza natural no se ha traducido en una diversificación de los sectores, en avances tecnológicos ni en actividades económicas de mayor valor agregado. Una de las razones es que la arquitectura financiera internacional no reconoce adecuadamente el valor económico del capital natural ni los riesgos macroeconómicos asociados a la degradación de los ecosistemas (Gardes-Landolfini et al., 2024).

Los riesgos relacionados con la naturaleza no se reflejan de forma sistemática en los mercados de deuda soberana ni en las evaluaciones de riesgo país que utilizan los inversionistas y las agencias de calificación crediticia (Finance for Biodiversity Foundation, 2024). Esta falta de correspondencia provoca una desconexión entre el valor económico global que generan los ecosistemas de la región y las condiciones financieras a la que se enfrentan los países que los preservan. En la práctica, estos países se enfrentan a limitaciones fiscales y elevados costos por préstamos, a pesar de los beneficios transfronterizos que esos ecosistemas aportan a la estabilidad climática, la biodiversidad y la resiliencia económica mundial.

La 17ª reunión de la Conferencia de las Partes en el Convenio sobre la Diversidad Biológica, que tendrá lugar en Ereván (Armenia) del 19 al 30 de octubre de 2026, será una oportunidad clave para impulsar los debates sobre la movilización de recursos y el marco financiero internacional para la biodiversidad. En este contexto, América Latina y el Caribe puede aspirar a adoptar una postura unificada que reconozca la importancia estratégica de su capital natural, al tiempo que se busca promover instrumentos financieros que fortalezcan la capacidad del sector público y atraigan la inversión privada hacia las bioeconomías y las soluciones basadas en la naturaleza. La región también se encuentra en una buena posición para adoptar una postura coordinada en los principales foros de gobernanza financiera mundial, entre ellos el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial y el Grupo de los 20 (G20), centrándose en la integración de los riesgos relacionados con el capital natural y la biodiversidad en las evaluaciones del riesgo soberano y los marcos de sostenibilidad de la deuda. En estos foros, la región podría dar prioridad a tres objetivos estratégicos:

- i) Desarrollar indicadores de capital natural y resiliencia ecológica reconocidos internacionalmente que puedan incluirse en los análisis de sostenibilidad de la deuda y las evaluaciones del riesgo soberano.
- ii) Ampliar los instrumentos financieros relacionados con la biodiversidad y la conservación de los ecosistemas, como los canjes de deuda por medidas de protección ambiental, los bonos soberanos vinculados a la biodiversidad y los mecanismos de financiamiento combinado que puedan atraer capital privado para las bioeconomías y las soluciones basadas en la naturaleza.
- iii) Incluir cláusulas de desempeño ambiental en los instrumentos de deuda soberana para mejorar las condiciones de financiamiento de los países que logren avances cuantificables en materia de conservación, restauración de ecosistemas y reducción de la deforestación.

Financiamiento del desarrollo y estabilidad financiera

La cooperación regional aumenta la capacidad de la región para movilizar recursos en apoyo de estrategias de desarrollo a largo plazo, al tiempo que fortalece la estabilidad financiera. América Latina y el Caribe ya cuenta con elementos de una arquitectura financiera regional capaz de complementar la arquitectura mundial, al ofrecer instrumentos adaptados a las necesidades específicas de la región. Estos mecanismos contribuyen tanto al financiamiento para el desarrollo, mediante la movilización de recursos a mediano y largo plazo para la inversión, como a la estabilidad financiera, mediante el suministro de liquidez en períodos de tensiones externas.

Un primer componente clave de esta arquitectura está formado por los bancos de desarrollo regionales y subregionales, incluidos el Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe (CAF), el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), el Banco de Desarrollo del Caribe (CDB) y el Banco de Desarrollo FONPLATA. Estas instituciones se crearon inicialmente con el objetivo principal de movilizar recursos a mediano y largo plazo para la inversión productiva. Con el paso del tiempo, su función se ha ampliado y han asumido un papel más importante en la inclusión y el desarrollo financieros de los países de la región, además de proporcionar apoyo de carácter técnico, en materia de cambio climático y en situaciones de emergencia, entre otras funciones.

Este nivel regional de financiamiento para el desarrollo se complementa con una cooperación cada vez mayor entre las instituciones nacionales de financiamiento para el desarrollo de toda la región, en particular a través de redes técnicas y plataformas de intercambio de conocimientos. Iniciativas como la Comunidad de Práctica de la Banca de Desarrollo en América Latina y el Caribe, puesta en marcha por la Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras para el Desarrollo (ALIDE), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la CEPAL, reúnen a instituciones nacionales de financiamiento para el desarrollo de diferentes países de la región para intercambiar experiencias, fortalecer las capacidades institucionales y promover el diálogo sobre los retos del financiamiento para el desarrollo en la región (Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras para el Desarrollo [ALIDE], 2021)⁹.

Un segundo componente fundamental de la arquitectura de cooperación financiera de la región es el Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR), que proporciona liquidez anticíclica a los países miembros que se enfrentan a presiones sobre la balanza de pagos.

⁹ ALIDE es una asociación regional que agrupa a bancos de desarrollo y otras instituciones de financiamiento para el desarrollo de América Latina y el Caribe.

Creada en 1978 con el nombre de Fondo Andino de Reservas y ampliada posteriormente para incluir a otros países, la institución ha desempeñado un importante papel estabilizador durante los episodios de tensión externa. Fortalecer aún más el FLAR ampliando su número de miembros a más países de la región podría mejorar significativamente la capacidad de la región para responder de forma colectiva a las perturbaciones externas, reducir la dependencia del financiamiento extrarregional y reforzar la estabilidad financiera como bien público regional (Titelman et al., 2014).

Además de su función a la hora de ayudar a América Latina y el Caribe a movilizar recursos para el desarrollo y a mantener la resiliencia financiera, la coordinación regional también aumenta la influencia de la región en los debates mundiales sobre la reforma de la arquitectura financiera internacional, incluida la agenda de financiamiento para el desarrollo. Al articular posiciones comunes en las negociaciones multilaterales y presentar propuestas conjuntas sobre temas como los mecanismos de reestructuración de la deuda, el acceso al financiamiento para el desarrollo, la cooperación fiscal internacional y el financiamiento relacionado con el clima, la región puede contribuir a lograr que los retos a los que se enfrentan sus países queden debidamente reflejados en los marcos y los mecanismos de financiamiento mundiales.

Gobernanza de la inteligencia artificial (IA)

Posiciones coordinadas en los foros mundiales sobre gobernanza de la IA

Los países de América Latina y el Caribe deberían adoptar un enfoque coordinado para asegurar que los marcos de gobernanza mundial de la IA reflejen las limitaciones y las oportunidades de desarrollo de la región. Pueden aprovechar la Agenda Digital para América Latina y el Caribe (eLAC)¹⁰ como plataforma de coordinación técnica y política para sostener posiciones comunes en los foros multilaterales sobre IA y, en particular, en los procesos en curso de las Naciones Unidas en el marco del Pacto Digital Global, incluidos el Panel Científico Internacional Independiente sobre Inteligencia Artificial y el Diálogo Mundial sobre la Gobernanza de la Inteligencia Artificial, así como el examen

¹⁰ eLAC es una estrategia que promueve el uso de las tecnologías digitales como herramientas para el desarrollo sostenible. Su misión es fomentar el desarrollo del ecosistema digital en América Latina y el Caribe mediante un proceso de integración y cooperación regional, al fortalecer las políticas digitales que promuevan el conocimiento, la inclusión y la equidad, la innovación y la sostenibilidad ambiental. Su máximo órgano de decisión es la conferencia ministerial, y la CEPAL actúa como su secretaría. Véase <https://elac.cepal.org/agenda-gobernanza.html>.

de los 20 años de la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información (CMSI+20). Esto requeriría, por ejemplo, la activación de un mecanismo de coordinación previo a las sesiones entre los Gobiernos de América Latina y el Caribe antes de cada ciclo del Diálogo Mundial y aprovechar la participación de representantes del Brasil, Chile y México en el Panel Científico para incorporar los datos y las prioridades regionales a la agenda internacional. La CEPAL podría traducir las prioridades regionales en aportes para los debates mundiales y canalizar los nuevos avances normativos a nivel mundial hacia la agenda de políticas de América Latina y el Caribe.

Convergencia sobre una línea de base regional para una IA fiable y segura

Los países de la región deberían acordar una línea de base mínima común para la gobernanza de la IA que: i) incluya un enfoque basado en los riesgos, requisitos de transparencia y rendición de cuentas, mecanismos de supervisión humana y vías de reparación¹¹; ii) esté alineada con marcos internacionales ampliamente aceptados, como la Recomendación sobre la Ética de la Inteligencia Artificial de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y los Principios de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) sobre la Inteligencia Artificial actualizados, y iii) se pueda adaptar a las circunstancias nacionales. Este punto de referencia normativo común facilitaría la coherencia regulatoria en toda la región. El marco eLAC podría servir como medio de coordinación para hacer un seguimiento de los avances y ampliar la cooperación regional en materia de herramientas de implementación, como las incluidas en el Laboratorio de Transformación Digital para América Latina y el Caribe (DLAB) de la CEPAL¹².

Cambio climático

Muchos países en desarrollo, tanto en la región como en otros lugares, se enfrentan a un reto climático y financiero en el que los altos niveles de endeudamiento limitan su capacidad para hacer frente a los desastres y financiar la transición ecológica. Es imperativo reformar la arquitectura financiera internacional para que el acceso al financiamiento no dependa únicamente del ingreso per cápita, sino también de la vulnerabilidad multidimensional. Los países desarrollados deben cumplir con su obligación ética de redistribuir los recursos hacia los países en desarrollo, dado que la contribución de estos

¹¹ Las vías de reparación son mecanismos a través de los cuales las personas pueden impugnar, recurrir o solicitar una reparación por los perjuicios causados por decisiones automatizadas o basadas en la IA.

¹² <https://elac.cepal.org/dlab.html>

últimos a las emisiones de gases de efecto invernadero ha sido históricamente mucho más pequeña. Esto debe ir acompañado de una reformulación de las reglas de la OMC para restablecer el margen normativo necesario para la puesta en marcha de estrategias industriales ecológicas y políticas de diversificación económica, que actualmente se enfrentan a restricciones multilaterales.

A nivel operativo, es fundamental integrar de forma sistemática el riesgo climático en la gestión macrofiscal mediante metodologías comunes, fondos de estabilización regionales y la emisión colectiva de bonos resilientes. El sistema financiero debe adoptar taxonomías verdes, la divulgación de información sobre los riesgos climáticos y sistemas sólidos de vigilancia, notificación y verificación en los sectores productivos, con el fin de mejorar el poder de negociación de la región en los foros internacionales. Otra recomendación es ampliar el uso de los canjes de deuda por medidas de protección ambiental, como los de Belice y el Ecuador, que proporcionan alivio fiscal a cambio de compromisos vinculantes para proteger ecosistemas estratégicos. Del mismo modo, urge reorientar las subvenciones a los combustibles fósiles, que en América Latina y el Caribe igualan o superan el financiamiento climático total, hacia inversiones en sectores con bajas emisiones de carbono y en la resiliencia social.

Mayor integración mediante la acumulación de origen

Otro ejemplo claro del potencial de la cooperación birregional es la posibilidad de articular los distintos acuerdos comerciales que vinculan a la región con la Unión Europea. En la actualidad, 29 de los 33 países de América Latina y el Caribe tienen acuerdos con la Unión Europea, tras la reciente entrada en vigor de su acuerdo con el Mercado Común del Sur (MERCOSUR). En consecuencia, se plantea una oportunidad histórica para vincular todos estos acuerdos mediante un régimen de acumulación diagonal en materia de normas de origen. En términos sencillos, esto permitiría el uso sin restricciones de insumos procedentes de cualquier país de América Latina y el Caribe o de la Unión Europea en los productos que se comercializan sin aranceles entre ambas regiones (CEPAL, 2023; Cornejo et al., 2025). Un mecanismo de este tipo supondría un potente incentivo para la integración productiva entre los países de la región, así como entre estos y Europa, pero, sobre todo, enviaría una poderosa señal política del compromiso de ambas regiones con un comercio internacional mutuamente beneficioso y basado en reglas.

Procesos y foros de gobernanza global

Naciones Unidas

Como se esbozó en el capítulo I, la arquitectura institucional y el marco normativo que han organizado la gobernanza global durante décadas se están poniendo en tela de juicio debido a la rivalidad geopolítica y la pérdida de confianza en las instituciones internacionales. Una de las manifestaciones más evidentes de ello es el creciente cuestionamiento del papel de las Naciones Unidas. Lo que hoy se analiza no es solo cómo funciona el sistema de las Naciones Unidas, sino qué papel puede desempeñar de forma realista en un orden internacional más cuestionado. Su relevancia, representatividad y sostenibilidad financiera forman parte, cada vez más, del debate político en torno al futuro de la gobernanza multilateral.

En respuesta a ello, las Naciones Unidas han tratado de mantener la iniciativa política en el debate, en constante evolución, sobre el futuro del multilateralismo. Dos iniciativas impulsadas por el Secretario General António Guterres, el Pacto para el Futuro y la Iniciativa ONU80, reflejan esta labor para renovar el impulso político en favor del multilateralismo y adaptar el funcionamiento de la Organización a un entorno mundial cambiante.

El Pacto para el Futuro fue aprobado por los Estados Miembros en la Cumbre del Futuro de 2024 y refleja un esfuerzo colectivo por renovar el apoyo político a la cooperación multilateral y actualizar los marcos de gobernanza global en ámbitos que van desde la paz y la seguridad hasta el desarrollo, la gobernanza climática y las tecnologías digitales. Se basa en el proceso iniciado con el informe del Secretario General *Nuestra Agenda Común* (Naciones Unidas, 2021), en el que se proponía la Cumbre del Futuro como plataforma para fortalecer la cooperación internacional y acelerar la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

La Iniciativa ONU80, puesta en marcha con motivo del 80° aniversario de la Organización, se centra en el funcionamiento institucional del sistema de las Naciones Unidas. El objetivo es aumentar su eficacia mediante la simplificación de las estructuras y los procedimientos, la revisión de los mandatos, una mayor coherencia entre las instituciones del sistema de las Naciones Unidas y una mayor armonización entre las actividades de las Naciones Unidas y las prioridades mundiales en constante evolución.

Al mismo tiempo, el proceso en curso para la selección del próximo Secretario General ha cobrado especial relevancia para América Latina y el Caribe. Hasta ahora, cuatro de las cinco candidaturas presentadas formalmente por los Estados Miembros han sido

presentadas por países de la región¹³. Aunque la Carta de las Naciones Unidas no establece un sistema formal de rotación regional para el cargo, el principio del equilibrio geográfico se convirtió en una consideración política importante en los procesos de selección anteriores. La región no ha ocupado ese cargo desde Javier Pérez de Cuéllar (1982-1991). Por lo tanto, el actual proceso de selección plantea una cuestión más amplia sobre el papel que podría llegar a desempeñar en la futura evolución del sistema multilateral.

Para América Latina y el Caribe, la colaboración con las Naciones Unidas no es, ante todo, una cuestión de compromiso normativo: se trata de un posicionamiento estratégico en un mundo en el que el poder se concentra cada vez más en manos de un reducido número de actores principales. En este contexto, la erosión de las reglas multilaterales reduce el espacio diplomático en el que la región puede ejercer su influencia.

Los países de América Latina y el Caribe tienen una presencia significativa en las Naciones Unidas, pues entre todos suman alrededor del 17% de los votos de la Asamblea General (Schönrock y Surasky, 2024). Sin embargo, esta presencia no se refleja en las instituciones donde se concentra mayoritariamente el poder de decisión. Ningún país de la región ocupa un puesto permanente en el Consejo de Seguridad. En la práctica, esto significa que la influencia de la región depende menos del poder institucional que de su capacidad para forjar alianzas y actuar de forma colectiva en las negociaciones multilaterales. Hay dos plataformas que revisten especial importancia en este ámbito: el Grupo de Países de América Latina y el Caribe (GRULAC) y el Grupo de los 77 y China (G-77 y China). A través del GRULAC, los representantes permanentes coordinan sus posiciones e intercambian información durante las negociaciones en las Naciones Unidas. El G-77 y China, que representan casi el 70% de los votos en la Asamblea General, constituyen una coalición más amplia a través de la cual los países en desarrollo pueden articular sus prioridades comunes y fortalecer su voz de negociación colectiva en los debates sobre la gobernanza global. Es a través de estas coaliciones que los países de América Latina y el Caribe tratan de promover sus intereses en los principales ámbitos del sistema de las Naciones Unidas.

En materia de paz y seguridad, la región se ha definido históricamente como una zona de paz y de no proliferación nuclear, sobre todo a través del Tratado de Tlatelolco. En el contexto mundial actual, la defensa de la Carta de las Naciones Unidas, el arreglo pacífico de controversias y la integridad de los marcos de desarme internacionales siguen siendo fundamentales para el mantenimiento de la estabilidad regional.

¹³ En mayo de 2026, se habían presentado formalmente cinco candidaturas: Michelle Bachelet (propuesta por el Brasil y México), Rafael Grossi (propuesto por la Argentina), Rebeca Grynspan (propuesta por Costa Rica), Macky Sall (propuesto por Burundi) y María Fernanda Espinosa (propuesta por Antigua y Barbuda).

En el ámbito del desarrollo, las limitaciones relacionadas con las trampas del desarrollo analizadas en el capítulo II siguen constituyendo retos fundamentales. Los avances en ámbitos como la reforma de la arquitectura financiera internacional, el acceso al financiamiento para el desarrollo y la provisión de bienes públicos globales continúan siendo fundamentales para las perspectivas de desarrollo de la región. Para una región de ingreso mediano, la eficacia del sistema de desarrollo de las Naciones Unidas y su capacidad para movilizar la cooperación internacional siguen teniendo una importancia estratégica.

En el ámbito de los derechos humanos, América Latina y el Caribe ha desempeñado un papel importante en la configuración de las normas y las instituciones internacionales. Una larga tradición diplomática en defensa de la democracia, los derechos humanos y el derecho internacional sigue constituyendo una fuente de legitimidad y de poder blando en los foros multilaterales.

En última instancia, la capacidad para promover estos intereses en el seno del sistema de las Naciones Unidas depende del grado de coordinación política entre los países de América Latina y el Caribe. Un mayor uso del GRULAC como plataforma para la coordinación sustantiva, junto con un uso más estratégico de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) como espacio político para definir prioridades comunes, podría fortalecer la capacidad de la región para influir en las agendas de las negociaciones que tienen lugar en la Asamblea General, el Consejo Económico y Social (ECOSOC) y otros foros clave, incluidos los debates sobre el financiamiento para el desarrollo, la gobernanza climática, la regulación digital y la fiscalidad internacional.

Organización Mundial del Comercio

Desde su creación en 1995, la OMC ha sustentado un sistema multilateral de comercio que, aunque dista mucho de ser perfecto, ha proporcionado un entorno comercial abierto y predecible, basado en reglas y no en la fuerza. Los países de América Latina y el Caribe comparten un gran interés en preservar un sistema multilateral de comercio sólido. De hecho, su importancia no ha hecho más que aumentar con el incremento global de las barreras comerciales en los últimos años. Por lo tanto, el proceso de reforma de la OMC que se está llevando a cabo en la actualidad tiene importantes implicaciones para la región. Este proceso incluye debates sobre temas clave como el principio de la nación más favorecida, el sistema de solución de controversias de la OMC, el trato especial y diferenciado para los países en desarrollo y el papel de las iniciativas plurilaterales. Una

actuación concertada de los países de América Latina y el Caribe, como la presentación de declaraciones y propuestas conjuntas, les permitiría ejercer una mayor influencia en los debates sobre la reforma de la OMC, además de dejar claros cuáles son los intereses fundamentales y las “líneas rojas” de la región. Algunos ejemplos posibles incluyen:

- Destacar la importancia que tiene para la región un sistema multilateral de comercio basado en reglas y no discriminatorio, con la OMC como eje central, lo que incluye la preservación del principio de la nación más favorecida y el restablecimiento inmediato de un mecanismo de solución de controversias plenamente operativo.
- Adaptar la gobernanza de la OMC a los retos actuales, incluidas disposiciones que faciliten la incorporación de nuevas iniciativas plurilaterales a su acervo normativo en ámbitos en los que se cuente con el apoyo de una amplia mayoría de sus miembros.
- Intensificar las gestiones para llevar a cabo la tan esperada reforma del comercio agrícola y lograr una mayor coherencia entre los regímenes multilaterales de comercio y la sostenibilidad ambiental. Por ejemplo, el Integrated Forum on Climate Change and Trade¹⁴, puesto en marcha por iniciativa del Brasil durante su presidencia del 30º período de sesiones de la Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, constituye un espacio útil para el diálogo entre las comunidades que se ocupan del comercio y del clima que podría servir de base para futuros debates en la OMC.
- Presionar para que las negociaciones sobre un segundo paquete de subvenciones a la pesca se concluyan de manera rápida y significativa (véase la sección “Océanos” más atrás).

G20

El G20 tiene el potencial de convertirse en una de las principales plataformas a través de las cuales las potencias medianas pueden influir en los debates mundiales y coordinar sus respuestas ante un orden internacional cada vez más fragmentado. Como se ha señalado a menudo en los debates sobre la cooperación internacional, las potencias medianas deben tener la determinación necesaria para ir más allá de los cálculos nacionales inmediatos y reflexionar conjuntamente sobre los objetivos comunes. Esto requiere una cierta autonomía estratégica de pensamiento, valores políticos constructivos y la convicción de que el hecho de ser más pequeñas que otras potencias no supone una menor relevancia. En un mundo caracterizado por la competencia de las grandes potencias, la capacidad de las potencias medianas para coordinar sus posiciones y actuar de forma colectiva se convierte en una necesidad práctica basada en la realidad geopolítica (Argüello, 2024).

¹⁴ Véase Integrated Forum on Climate Change and Trade (2026).

La pertenencia de la Argentina, el Brasil y México al G20 constituye una vía importante para aumentar la influencia de la región en los debates mundiales (Schenoni y Malamud, 2021). Esto requeriría que esos tres países no solo mejoraran la coordinación entre ellos, sino que mantuvieran canales de diálogo con los demás países de América Latina y el Caribe con el fin de actuar como “embajadores regionales” de estos y expresar sus puntos de vista y preocupaciones en ese foro, contribuyendo así a vincular sus deliberaciones con las prioridades de desarrollo más amplias de la región.

Los mecanismos regionales como la CELAC y la Organización de los Estados Americanos (OEA) y las iniciativas como el Consenso de Brasilia podrían desempeñar un papel importante en este proceso, al servir de plataformas para el diálogo y la coordinación en materia de políticas. Los países de América Latina y el Caribe podrían utilizar esos foros para buscar la convergencia en torno a prioridades comunes que los miembros del G20 de la región podrían luego proyectar en los debates mundiales. La reciente presidencia del Brasil del G20 pone de manifiesto el potencial de este tipo de coordinación, sobre todo en ámbitos como el desarrollo social, la acción climática y la cooperación fiscal internacional, en los que las perspectivas de la región han ganado visibilidad en los debates mundiales. Un ejemplo concreto es la Alianza Global contra el Hambre y la Pobreza, puesta en marcha bajo la presidencia del Brasil. Aprobada a nivel ministerial en 2024, la iniciativa se concibió para estar abierta a todos los países, no solo a los miembros del G20, lo que permite una mayor participación de los países en desarrollo y facilita la ampliación de las experiencias exitosas en materia de políticas públicas para reducir la pobreza y la inseguridad alimentaria. El acuerdo que permitió la adopción de la iniciativa también supuso un hito importante para el G20, pues contribuyó a restablecer la práctica de emitir declaraciones ministeriales consensuadas tras varios años en los que las tensiones geopolíticas habían dificultado la consecución de dicho acuerdo.

La agenda del G20 también abarca una serie de ámbitos de política de relevancia directa para América Latina y el Caribe. Estos incluyen temas como la sostenibilidad de la deuda y la reforma de la arquitectura financiera internacional; la movilización de capital privado para el desarrollo a través de los bancos multilaterales de desarrollo; la gobernanza de las tecnologías financieras emergentes y los pagos digitales, y los retos globales con importantes repercusiones en el desarrollo, como la acción climática, la seguridad alimentaria y la preparación frente a pandemias. Una mayor coordinación entre los países de América Latina y el Caribe en torno a estas agendas no solo aumentaría la visibilidad de la región en los debates mundiales, sino que también fortalecería su capacidad para convertir sus activos económicos y ambientales en influencia dentro de la arquitectura de la gobernanza global, que se encuentra en constante evolución (Svenstrup, 2025).

Existen otras vías que podrían contribuir a reforzar este vínculo entre las perspectivas regionales y los debates a nivel mundial. Por ejemplo, alinear determinadas reuniones ministeriales del G20 con períodos de diplomacia multilateral más amplia, como los encuentros que tienen lugar durante la Asamblea General de las Naciones Unidas, podría crear oportunidades de diálogo entre los miembros del G20 y los países no miembros. Estos mecanismos podrían contribuir a fortalecer la inclusividad y la legitimidad de los debates sobre la gobernanza global, al tiempo que permitirían incorporar de manera más sistemática las perspectivas regionales en los debates sobre políticas a nivel mundial.

BRICS

Como se destacó en el capítulo I, el grupo BRICS ha tratado de posicionarse como mediador de las demandas del Sur Global. Según su presidencia brasileña de 2025, los objetivos del grupo incluyen fortalecer la cooperación económica, política y social entre sus miembros, así como aumentar la influencia de los países del Sur Global en la gobernanza internacional. El grupo busca mejorar la legitimidad, la equidad en la participación y la eficiencia de instituciones mundiales como las Naciones Unidas, el FMI, el Banco Mundial y la OMC (Ministerio de Relaciones Exteriores del Brasil y Secretaría de Comunicación Social de la Presidencia de la República del Brasil, 2025). Debido a la gran diversidad de posiciones de sus miembros, en ocasiones contradictorias, el BRICS ha tenido dificultades para convertirse en un actor internacional cohesionado. No obstante, su peso económico, demográfico y geopolítico es innegable. Por este motivo, a los países de América Latina y el Caribe les resultaría beneficioso colaborar con él en temas en los que exista una convergencia suficiente de intereses. Es importante destacar que la colaboración no significa (ni requiere) un alineamiento político: se trata más bien de una búsqueda pragmática de acuerdos en ámbitos de interés común.

Solo un país de América Latina y el Caribe, el Brasil, es miembro de pleno derecho del BRICS. Sin embargo, se pueden estudiar modalidades flexibles de diálogo entre la región y el BRICS. Este último cuenta actualmente con dos mecanismos para interactuar con los países no miembros. BRICS Outreach es una reunión entre los países miembros del BRICS y otros países de la región geográfica del país que ocupa la presidencia rotatoria, a los que se ha invitado a participar¹⁵. BRICS Plus es una reunión entre los países miembros del BRICS y países invitados que no pertenecen a la región geográfica del país que ocupa la presidencia del BRICS. También se podría estudiar la posibilidad de establecer un mecanismo de diálogo entre la CELAC y el BRICS.

¹⁵ Chile fue invitado durante la presidencia del Brasil en 2025.

Procesos y foros de gobernanza regional

Foros de integración económica

La región tiene una arquitectura de integración económica compleja. En el núcleo se encuentran cuatro agrupaciones subregionales: la Comunidad Andina (CAN), la Comunidad del Caribe (CARICOM), el Mercado Común Centroamericano (MCCA) y el MERCOSUR. Las cuatro han establecido acuerdos de libre comercio entre sus miembros y han avanzado, en mayor o menor medida, hacia el establecimiento de aranceles externos comunes. Casi todos los países de América Latina y el Caribe son miembros de pleno derecho de uno de los cuatro bloques. Las únicas excepciones son Chile, Cuba, México, la República Dominicana y Venezuela (República Bolivariana de), país cuya condición de miembro del MERCOSUR se suspendió en 2017. Además de los cuatro bloques subregionales, la Alianza del Pacífico es un acuerdo de libre comercio plurilateral entre tres países sudamericanos (Chile, Colombia y Perú) y México. Algunos países de América Latina y el Caribe son miembros de pleno derecho de dos agrupaciones diferentes. También existe una amplia red de acuerdos comerciales, en su mayoría bilaterales, entre los países latinoamericanos, pero son pocos los que se han firmado entre estos y los países del Caribe.

Lo más parecido a un foro económico regional que existe en América Latina y el Caribe es la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), cuyos miembros incluyen los diez países sudamericanos¹⁶, además de Cuba, México y Panamá. Sin embargo, la mayoría de los países del Caribe y de Centroamérica no son miembros. La ALADI no es en sí misma un acuerdo comercial, sino más bien un foro de coordinación entre sus miembros en materia de comercio y una organización coordinadora de los acuerdos bilaterales y plurilaterales entre ellos.

En este siglo se han producido dos intentos formales de lograr algún tipo de convergencia entre los distintos bloques de la región. Alrededor de 2005 se puso en marcha una iniciativa destinada a la convergencia entre los dos bloques sudamericanos (la Comunidad Andina y el MERCOSUR) y Chile. Sin embargo, esa iniciativa no pasó de la fase exploratoria. En 2018 se puso en marcha, a nivel presidencial, una agenda de convergencia entre el MERCOSUR y la Alianza del Pacífico. Aunque esta iniciativa sigue vigente formalmente, se han registrado pocos avances a nivel público. Ambas experiencias ponen de manifiesto las dificultades que, a lo largo de la historia, han afectado los proyectos de integración

¹⁶ Aunque Guyana y Suriname se encuentran geográficamente en América del Sur, no son miembros de la ALADI. Ambos países son miembros de la Comunidad del Caribe.

económica a gran escala en la región. Esas dificultades no son solo de carácter técnico, sino que se deben también a la incapacidad de mantener las iniciativas de integración a lo largo del tiempo, debido a los constantes cambios en la orientación política de los gobiernos nacionales.

CEPAL

En un entorno mundial más fragmentado, conflictivo y transaccional, el papel de la CEPAL ha adquirido una renovada relevancia estratégica. Su valor radica en su capacidad para actuar simultáneamente como generador de ideas, proveedor de soluciones y plataforma para la acción colectiva.

Las funciones principales de la CEPAL le confieren una posición única dentro del sistema de las Naciones Unidas. En primer lugar, su liderazgo intelectual ha marcado históricamente el pensamiento sobre el desarrollo de la región, traduciendo los retos estructurales en marcos normativos aplicables. Esta función va más allá de la investigación, pues sirve de base para los procesos de toma de decisiones y contribuye directamente al diseño, la aplicación y la evaluación de políticas públicas mediante la asistencia técnica y la creación de capacidad.

En segundo lugar, la CEPAL actúa como repositorio regional de datos, información y herramientas analíticas, y proporciona a los gobiernos una base común de información diagnóstica sobre el desarrollo económico y social. En un contexto en el que los debates sobre políticas están cada vez más polarizados, la disponibilidad de datos fiables y con base regional se convierte en un activo fundamental para sostener una toma de decisiones fundamentada y reducir la incertidumbre.

En tercer lugar —y esto es lo que la distingue sobre todo—, el carácter intergubernamental de la CEPAL le permite reunir a una variedad excepcional de actores. A través de sus órganos subsidiarios y foros regionales, acoge a autoridades de todos los países de la región (y de los Estados miembros extrarregionales) y las hace partícipes de un diálogo técnico sobre temas que a menudo son políticamente delicados e ideológicamente controvertidos, como la desigualdad, la transformación digital y el desarrollo productivo. Se trata de espacios en los que los participantes pueden intercambiar ideas de forma estructurada, encontrar puntos en común y cooperar para avanzar, incluso cuando no existe un consenso total.

La CEPAL opera actualmente a través de órganos subsidiarios y reuniones intergubernamentales, que actúan como plataformas especializadas en ámbitos clave del desarrollo¹⁷. Estos órganos y reuniones facilitan el aprendizaje entre pares, la coordinación de políticas y la elaboración gradual de agendas regionales comunes mediante el diálogo técnico y el intercambio de experiencias entre los países. Así, lo que distingue a la CEPAL no es solo lo que hace, sino cómo funciona: como una plataforma intergubernamental que combina el trabajo analítico, el apoyo técnico y el diálogo político. Su ventaja comparativa radica precisamente en su capacidad para abordar el “cómo” del desarrollo, es decir, cómo se pueden diseñar, aplicar y mantener las políticas en el marco de limitaciones políticas, fiscales e institucionales.

En el contexto geopolítico actual, en el que la coordinación regional debe ser selectiva y basarse en acuerdos viables, esta combinación de funciones cobra una importancia fundamental. Esto permite a la región pasar de una convergencia declarativa a una cooperación práctica (de geometría variable), lo que fortalece su capacidad para sostener sus prioridades, reducir la fragmentación y ejercer una capacidad de agencia efectiva en un entorno internacional cada vez más conflictivo.

CELAC

La creación de la CELAC en 2010 fue un intento de reposicionar a América Latina y el Caribe en el sistema internacional. Al reunir a los 33 países de la región en un único foro político, la CELAC abrió la posibilidad, que aún no se ha materializado en gran medida, de proyectar un peso colectivo en un mundo cada vez más marcado por grandes bloques regionales.

Como se mencionó en el capítulo II, las economías, los recursos y la magnitud demográfica de la región constituyen una importante fuente potencial de influencia. La cuestión fundamental no es si la región tiene peso, sino si es capaz de traducirlo en una acción coordinada (Bonilla Soria y Álvarez Echandi, 2014). La Declaración de Cancún, aprobada en la Cumbre de la Unidad de América Latina y el Caribe celebrada en febrero de 2010, reflejaba esta ambición. En ella se enmarcó a la CELAC, al mismo tiempo, como un espacio

¹⁷ Los órganos subsidiarios de la CEPAL incluyen el Comité de Desarrollo y Cooperación del Caribe (CDCC); la Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo de América Latina y el Caribe; la Conferencia Regional sobre Cooperación Sur-Sur de América Latina y el Caribe; la Conferencia de Ciencia, Innovación y Tecnologías de la Información y las Comunicaciones; la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe; la Conferencia Regional sobre las Mujeres de América Latina y el Caribe; el Consejo Regional de Planificación del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) y la Conferencia Estadística de las Américas. Las reuniones intergubernamentales son la Conferencia Ministerial sobre la Sociedad de la Información de América Latina y el Caribe y la Conferencia Regional Intergubernamental sobre Envejecimiento y Derechos de las Personas Mayores en América Latina y el Caribe.

para fortalecer la cooperación intrarregional y como un instrumento para proyectar una voz regional más firme en los asuntos internacionales. En esencia, su objetivo era que la región pasara de una diplomacia fragmentada a una presencia más coordinada en las negociaciones internacionales y los debates sobre la gobernanza global.

Con respecto a la dimensión intrarregional, la CELAC se creó para establecer una amplia plataforma política en la que los países pudieran definir prioridades comunes, determinar ámbitos de cooperación y mantener consultas intergubernamentales periódicas de alto nivel. También se concibió como una plataforma a través de la cual la región pudiera relacionarse con los principales actores mundiales en condiciones más equitativas. Esto se ha materializado en diálogos interregionales como las Cumbres Unión Europea-CELAC, el Foro China-CELAC y la creciente cooperación con socios como el Consejo de Cooperación del Golfo, la India, el Japón, Türkiye y la Unión Africana.

En la práctica, la CELAC ha avanzado más en el ámbito diplomático y simbólico que en el institucional y operativo. Un logro importante ha sido mantener viva la noción de un espacio regional común, al proporcionar un foro en el que los líderes pueden articular narrativas regionales sobre autonomía, desarrollo y multilateralismo. Al mismo tiempo, su capacidad para convertir ese simbolismo político en políticas concretas, posiciones comunes en foros multilaterales o una aplicación coordinada ha sido muy limitada, debido a la falta de una secretaría permanente, al sistema de presidencias rotatorias, al requisito de consenso para la toma de decisiones y a las capacidades institucionales muy desiguales entre los Estados miembros.

Esta combinación de importancia política y debilidad institucional sugiere que es más probable que surja una coordinación regional significativa a través de la CELAC en un número limitado de áreas temáticas en las que los intereses convergen claramente y en las que la cooperación promete beneficios tangibles a corto plazo, como la seguridad alimentaria, los minerales críticos o las estrategias de desarrollo productivo.

C. Hacia un conjunto de principios comunes para una mayor capacidad de agencia regional

El análisis realizado en las secciones anteriores indica que la capacidad de agencia regional depende de dos dimensiones complementarias. La primera es la manera en que los países de América Latina y el Caribe se posicionan externamente en el contexto actual de rivalidad entre grandes potencias e interdependencia instrumentalizada. La segunda es la manera en que organizan la cooperación intrarregional para traducir los intereses comunes en acción colectiva. Los principios que se proponen a continuación

reflejan esta doble lógica. El primero se refiere al posicionamiento exterior de la región en un sistema internacional fragmentado, mientras que los otros tres se centran en las condiciones necesarias para una coordinación y cooperación intrarregionales eficaces.

Principio 1: Evitar alineamientos rígidos en un mundo de potencias rivales

En un contexto de renovada rivalidad geopolítica, América Latina y el Caribe debería evitar abordar sus relaciones exteriores mediante alineamientos rígidos o uniformes. La capacidad de agencia de la región, tanto en la actualidad como en el futuro, depende precisamente de su aptitud para mantener la flexibilidad en la forma en que colabora con los distintos socios en los diferentes temas. En la práctica, esto significa reconocer que los intereses estratégicos rara vez coinciden perfectamente en todos los ámbitos, y que los socios con los que se coopera pueden variar en función del tema en cuestión.

Principio 2: Dar prioridad a los acuerdos viables frente a la unanimidad

La experiencia a nivel regional ha demostrado que exigir un consenso total a menudo provoca el bloqueo de las iniciativas e incluso del trabajo de organizaciones o foros enteros. En el contexto regional actual, caracterizado por una marcada fragmentación política, la unanimidad no es un objetivo realista en la mayoría de los casos. La alternativa no consiste en asumir que la cooperación regional es imposible, sino en definir intereses comunes mínimos en ámbitos específicos, como la protección de los bienes públicos regionales o la reducción de las vulnerabilidades estratégicas comunes, y diseñar mecanismos de cooperación funcionales que puedan sobrevivir a los cambios de gobierno. El mensaje clave es que la capacidad de agencia regional no requiere alineamientos uniformes (que, de todos modos, no son viables), sino acuerdos funcionales, acumulativos y escalables.

Principio 3: Traducir los puntos en común mínimos en compromisos concretos

La cooperación en torno a los intereses comunes mínimos señalados anteriormente es significativa solo si se traduce en objetivos concretos, plazos claros y compromisos específicos. También es necesario determinar las instituciones y los actores responsables de la aplicación, entre los que deben figurar entidades gubernamentales y líderes políticos influyentes, así como representantes del sector privado y de la sociedad civil. Uno de esos

compromisos, mencionado anteriormente en este capítulo, podría ser evitar las guerras comerciales intrarregionales. Otros podrían referirse a la consecución de objetivos concretos en plazos específicos en ámbitos relacionados con las infraestructuras físicas y digitales.

Principio 4: Dar prioridad a las funciones frente a las formas institucionales

El debate no debería centrarse en cuál de sus numerosas instituciones y foros “representa mejor” a la región, sino en qué funciones se necesitan para generar una capacidad de agencia efectiva en el fragmentado entorno internacional actual. Hay tres funciones que revisten especial importancia: i) la coordinación política para definir posiciones comunes sobre temas estratégicos; ii) la coordinación técnica y la capacidad analítica que permitan plasmar las intenciones políticas en marcos normativos y propuestas operativas, y iii) los mecanismos de financiamiento y ejecución que proporcionen instrumentos concretos para traducir las decisiones en acciones.

La arquitectura básica para estas tres funciones ya existe en la región. Como se argumentó anteriormente, la CELAC puede contribuir a lograr una coordinación política a escala regional al ofrecer un espacio para el diálogo de alto nivel y la manifestación de intenciones políticas. Por su parte, la CEPAL ha apoyado históricamente la elaboración de agendas de política regionales gracias a sus conocimientos técnicos y a su capacidad para reunir a una amplia variedad de actores. En la actualidad, la CEPAL presta su apoyo a más de una docena de organismos o plataformas intergubernamentales para la elaboración de políticas, la revisión por pares y la cooperación regional en una amplia gama de ámbitos (demografía, medio ambiente, políticas tributarias y fiscales, políticas sociales, transformación digital, IA y desarrollo productivo, entre otros). Por último, los bancos de desarrollo regionales y subregionales existentes ofrecen plataformas capaces de movilizar recursos y apoyar iniciativas regionales.

En resumen, una mayor coordinación regional no tiene por qué implicar la creación de nuevas instituciones. Un enfoque renovado de la coordinación funcional debería basarse en un uso más eficiente de los mecanismos existentes. En lugar de reabrir los debates sobre el diseño institucional, la prioridad debería ser fortalecer la coordinación entre las plataformas existentes, potenciar sus capacidades y armonizar su labor en torno a un conjunto limitado de prioridades estratégicas.

Observaciones finales

Aunque América Latina y el Caribe no puede controlar por completo las transformaciones que están redefiniendo el orden internacional, la región no está condenada a aceptarlas de forma pasiva. El grado en que puede ejercer una capacidad de agencia significativa depende fundamentalmente de su capacidad para actuar de forma colectiva, movilizar sus activos estratégicos y articular posiciones coherentes en los debates sobre la gobernanza global.

La debilidad institucional, la polarización interna, la fragmentación regional y la falta de una visión común han limitado la capacidad de los países de América Latina y el Caribe para actuar de forma concertada en los asuntos internacionales. La región debe pasar de esta posición periférica a la de un actor proactivo, capaz de influir en la reescritura de las reglas globales que se está llevando a cabo. Para ello, debe fortalecer sus instituciones regionales, alcanzar niveles mínimos de consenso y utilizar sus activos estratégicos como herramientas de negociación. Si actúa con coherencia estratégica y una visión a largo plazo, puede convertirse en un actor clave en la reestructuración del sistema multilateral y desempeñar un papel protagonista en la promoción de un nuevo pacto mundial para la corresponsabilidad, la inclusión y la sostenibilidad.

Las plataformas como la CELAC pueden ofrecer espacios para forjar posiciones comunes sobre cuestiones en las que la región tiene un claro interés, como la acción climática, la gobernanza digital, la IA y la lucha contra la delincuencia organizada transnacional. Lo más probable es que el progreso se consiga mediante acuerdos graduales que fomenten la confianza, den resultados y amplíen poco a poco el alcance de la acción colectiva. La región también debería buscar alianzas con países afines, tanto del Norte Global como del Sur Global, para ganar influencia en los debates sobre temas como el financiamiento para el clima, el acceso a la tecnología, la reforma de la OMC y la regulación de los flujos de datos.

Una región con capacidad para la acción colectiva gana autonomía, en el sentido de que tiene más posibilidades de mantener relaciones mutuamente beneficiosas con las principales potencias mundiales sin quedar subordinada a ninguna de ellas. Una actuación concertada en los foros multilaterales también maximizaría la influencia de la región en los debates mundiales más importantes. En definitiva, una región más cohesionada sería también una región con mayor resiliencia geopolítica, una mejor posición negociadora frente a las grandes potencias y una voz más firme a la hora de definir las reglas del nuevo orden mundial.

Bibliografía

- Argüello, J. (Comp.). (2024). *The Challenge of the American Countries at the G20*. Fundación Embajada Abierta. Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras para el Desarrollo. (2021, 9 de diciembre). *ALIDE, BID y CEPAL presentaron la plataforma de la Comunidad de Práctica de la Banca de Desarrollo de LAC*. <https://www.alide.org.pe/comunidad-de-practica-de-la-banca-de-desarrollo>
- Bego, K. (2025). Chokepoints: how the global economy became a weapon of war. *International Affairs*, 101(4). <https://doi.org/10.1093/ia/iaaf115>
- Berg, R. C., Hernandez-Roy, C., Hu, J. y Ziemer, H. (2025, 22 de septiembre). *Hearts, Minds, and Uniforms: New Data Reveals China and Russia's Growing Military Diplomacy Footprint in Latin America and the Caribbean*. Centro de Estudios Estratégicos e Internacionales.
- Bonilla Soria, A. y Álvarez Echandi, I. (Eds.). (2014). *Desafíos estratégicos del regionalismo contemporáneo: CELAC e Iberoamérica*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2023). *Oportunidades para la inversión y la colaboración entre América Latina y el Caribe y la Unión Europea* (LC/TS.2023/78).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2025a). *Horizonte azul de América Latina y el Caribe 2025: avances y desafíos para el logro de las metas del Objetivo de Desarrollo Sostenible 14* (LC/TS.2025/51).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2025b, 24 de septiembre). *La XV Conferencia de Ministerios de Minería de las Américas reunió a ministros y autoridades del sector minero para dialogar, compartir experiencias y fortalecer la cooperación en políticas mineras*. <https://www.cepal.org/es/notas/la-xv-conferencia-ministerios-mineria-americas-reunio-ministros-autoridades-sector-minero>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2026). *Foro Permanente de Diálogo Técnico del Litio*. <https://www.cepal.org/es/proyectos/foro-permanente-dialogo-tecnico-litio>
- Comisión Europea. (2025). *RESourceEU Action Plan*. https://single-market-economy.ec.europa.eu/document/download/e9ac2181-0dc7-4e61-a964-ba0a39c2aea8_en
- Cornejo, R., Estevadeordal, A. y Talvi, E. (2025, 19 de junio). *Hacia un espacio económico integrado UE-América Latina*. Real Instituto Elcano.
- Departamento de Estado de los Estados Unidos. (2026a, 7 de marzo). *Shield of the Americas*. <https://www.state.gov/releases/office-of-the-spokesperson/2026/02/2026-critical-minerals-ministerial>
- Departamento de Estado de los Estados Unidos. (2026b, 4 de febrero). *2026 Critical Minerals Ministerial*. <https://www.state.gov/releases/office-of-the-spokesperson/2026/02/2026-critical-minerals-ministerial>
- Farrell, H. y Newman, A. L. (2019). Weaponized interdependence: how global economic networks shape state coercion. *International Security*, 44(1). https://doi.org/10.1162/isec_a_00351
- Farrell, H. y Newman, A. L. (2025, 19 de agosto). The weaponized world economy: surviving the new age of economic coercion. *Foreign Affairs*, 104(5).
- Finance for Biodiversity Foundation. (2024). *Integrating Nature into Sovereign Debt Markets: Towards a New Sovereign Debt Nature Assessment Model*.
- Foro Económico Mundial. (2026, 20 de enero). *Davos 2026: Special address by Mark Carney, Prime Minister of Canada*. <https://www.weforum.org/stories/2026/01/davos-2026-special-address-by-mark-carney-prime-minister-of-canada>
- Gardes-Landolfini, C., Oman, W., Fraser, J., Montes de Oca, M. y Yao, B. (2024). Embedded in nature: nature-related economic and financial risks and policy considerations. *Staff Climate Note*. (2024/002). <https://doi.org/10.5089/9798400288548.066>

- Gilpin, R. (1981). *War and Change in World Politics*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511664267>
- Heine, J., Fortin, C. y Ominami, C. (2025). *The Non-Aligned World: Striking Out in an Era of Great Power Competition*. Polity.
- Hirschman, A. O. (1945). *National Power and the Structure of Foreign Trade*. University of California Press.
- Hirst, M., Russell, R., Sanjuan, A. M. y Tokatlian, J. G. (2024). América Latina y el Sur Global en tiempos sin hegemonías. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals* (136), 133-156. <https://doi.org/10.24241/rcai.2024.136.1.133>
- Holsti, K. J. (1970). National role conceptions in the study of foreign policy. *International Studies Quarterly*, 14(3). <https://doi.org/10.2307/3013584>
- Integrated Forum on Climate Change and Trade. (2026). *Origins: Integrated Forum on Climate Change and Trade*. <https://ifcct.org/>
- Jaguaribe, H. (1979). Autonomía periférica y hegemonía céntrica. *Estudios Internacionales*, 12(46). <https://doi.org/10.5354/0719-3769.1979.16458>
- Keohane, R. O. y Nye, J. S. (1977). *Power and Interdependence: World Politics in Transition*. Longman. La Casa Blanca. (2025). *National Security Strategy of the United States of America*.
- Lima, M. R. S. y Pinheiro, L. (2018). Between autonomy and dependency: the place of agency in Brazilian foreign policy. *Brazilian Political Science Review*, 12(3). <https://doi.org/10.1590/1981-3821201800030003>
- Mastanduno, M. (1998). Economics and security in statecraft and scholarship. *International Organization*, 52(4). <https://doi.org/10.1162/002081898550761>
- Míguez, M. C. (2021). Autonomy in foreign policy: a Latin American contribution to international relations theory. En N. Roy (Ed.), *Oxford Research Encyclopedia of International Studies*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190846626.013.647>
- Ministerio de Relaciones Exteriores del Brasil y Secretaría de Comunicación Social de la Presidencia de la República del Brasil. (2025, 20 de enero). *About the BRICS*. <https://brics.br/en/about-the-brics>
- Ministerio de Relaciones Exteriores del Estado Plurinacional de Bolivia. (2025, 24 de octubre). *Bolivia y la India fortalecen la cooperación en geología y recursos minerales*. <https://cancilleria.gob.bo/mre/2025/10/24/23295>
- News On Air. (2025, 19 de febrero). *India, Argentina agree to strengthen cooperation in lithium exploration and mining*. <https://www.newsonair.gov.in/india-argentina-sign-mou-to-strengthen-cooperation-in-lithium-exploration-and-mining>
- Panel Científico por la Amazonía. (2025). *Informe de evaluación de la Amazonía 2025: conectividad de la Amazonía para un planeta vivo*.
- Puig, J. C. (1980). *Doctrinas internacionales y autonomía latinoamericana*. Universidad Simón Bolívar y Fundación Bicentenario de Simón Bolívar.
- Putnam, R. D. (1988). Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games. *International Organization*, 42(3). <https://doi.org/10.1017/S0020818300027697>
- Schenoni, L. L. y Malamud, A. (2021). Sobre la creciente irrelevancia de América Latina. *Nueva Sociedad*. (291).
- Schönrock, P. y Surasky, J. (2024). *LAC of multilateral leadership? How the region engages in the multilateral system, its current challenges and its untapped opportunities*. Fundación Konrad Adenauer y Centro de Pensamiento Estratégico Internacional.

- Stubb, A. (2026). *The Triangle of Power: Rebalancing the New World Order*. Columbia Global Reports.
- Svenstrup, M. (2025, 8 de diciembre). *G20 2026: Cohesion or chaos?* Center for Global Development. <https://www.cgdev.org/blog/g20-2026-cohesion-or-chaos>
- Talvi, E. y Leiva García, G. (2024, 6 de febrero). *La geopolítica de América Latina ante la rivalidad EEUU-China: del relato a los datos*. Real Instituto Elcano.
- Tan, Y. (2025, 9 de julio). *The Emergence of “Hedged Globalization”*. Project Syndicate.
- Titelman, D., Vera, C., Carvallo, P. y Pérez Caldentey, E. (2014). A regional reserve fund for Latin America. *Revista CEPAL* (112) (LC/G.2601-P). Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Trump, D. J. (2026, 7 de marzo). *Commitment to Countering Cartel Criminal Activity*. <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2026/03/commitment-to-countering-cartel-criminal-activity>
- Waltz, K. N. (1979). *Theory of International Politics*. McGraw-Hill.
- Zhiyenbayev, M. (2023). *Widening the Scope: How Middle Powers Are Changing Liberal Institutionalism*. Instituto de Estudios Estratégicos de Kazajstán dependiente de la Presidencia de la República.

Anexo V.A1

Cuadro V.A1.1

América Latina y el Caribe: acuerdos de comercio preferencial con socios seleccionados, marzo de 2026

	Estados Unidos	China	Unión Europea (27 países)	Japón	India	Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico
América del Sur						
Argentina	Firmado		Firmado		X	
Bolivia (Estado Plurinacional de)						
Brasil			Firmado		X	
Chile	X	X	X	X	X	X
Colombia	X		X			
Ecuador	Firmado	X	X			Solicitud
Paraguay			Firmado		X	
Perú	X	X	X	X	Negociaciones	X
Uruguay			Firmado		X	Solicitud
Venezuela (República Bolivariana de)						
Centroamérica, México y República Dominicana						
Costa Rica	X	X	X			Negociaciones
El Salvador	X		X			
Guatemala	X		X			
Honduras	X	X	X			
Nicaragua	X	X	X			
Panamá	X		X			
México	X		X	X		X
República Dominicana	X		X			
El Caribe						
Comunidad del Caribe (CARICOM) (15 miembros)			X			
Cuba						

Fuente: Elaboración propia.

Nota: No todos los acuerdos ofrecen una cobertura universal o casi universal de los productos. X: acuerdo en vigor. Firmado: acuerdo firmado y pendiente de ratificación. Negociaciones: negociaciones en curso. Solicitud: el país ha solicitado la adhesión.

Composición de la Comisión de la CEPAL sobre Geopolítica, Globalización y Desarrollo para América Latina y el Caribe

Presidencia

Michelle Bachelet

Chile

Michelle Bachelet, médica, fue Presidenta de Chile durante dos mandatos (de 2006 a 2010 y de 2014 a 2018), y ocupó, entre otros cargos, el de Directora Ejecutiva de la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres) entre 2010 y 2013 y el de Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos entre 2018 y 2022. Con experiencia en estrategia militar y salud pública, ha liderado iniciativas internacionales en materia de igualdad de género, inclusión social y gobernanza democrática. A lo largo de su carrera, ha defendido los derechos humanos y el fortalecimiento de los marcos institucionales en América Latina y en la comunidad internacional.

Iván Duque

Colombia

Iván Duque, abogado y político, ocupó el cargo de Presidente de Colombia entre 2018 y 2022. Anteriormente, fue Senador y alto funcionario en el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en Washington, D.C. Su Gobierno se centró en la reactivación económica, el institucionalismo jurídico y el fomento de las industrias creativas. En la actualidad, es miembro de la Escuela de Gobierno Blavatnik de la Universidad de Oxford y sigue contribuyendo a los debates mundiales sobre sostenibilidad y emprendimiento económico.

Miembros

Josep Borrell

España

Josep Borrell, ingeniero aeronáutico y economista, ocupó el cargo de Alto Representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad entre 2019 y 2024, y ha desarrollado una distinguida carrera a lo largo de la cual ha ocupado los cargos de Secretario de Estado de Hacienda, Ministro de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente, Ministro de Asuntos Exteriores de España y Presidente del Parlamento Europeo. Ha desempeñado un papel fundamental en la integración europea y liderado estrategias dirigidas a promover la diplomacia multilateral y la presencia mundial de la Unión Europea.

Qian Liu

China

Qian Liu, economista y doctora en Economía, es fundadora y CEO de Wusawa Advisory, que asesora a directores ejecutivos y Jefes de Estado de todo el mundo sobre geopolítica, relaciones estratégicas de China y la expansión mundial de las empresas chinas. Anteriormente, ocupó el cargo de Directora Gerente de The Economist Group en la Gran China. Como Joven Líder Mundial del Foro Económico Mundial, y miembro del Consejo Global del Futuro sobre Geopolítica de dicho Foro, es una destacada defensora de la igualdad de género y una experta en tender puentes entre las perspectivas estratégicas de China y del resto del mundo.

Leonardo Lomelí

México

Leonardo Lomelí, economista con una maestría en Economía y un doctorado en Historia, se desempeña actualmente como Rector de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Su destacada trayectoria académica se centra en la historia económica y la política fiscal. Es autor de diversas publicaciones sobre los desafíos económicos de las economías emergentes y el impacto de la educación superior en el crecimiento regional, con especial énfasis en la relación entre la investigación académica y el desarrollo económico sostenible de México.

Aloizio Mercadante

Brasil

Destacado economista, doctor en Economía por la Universidad Estatal de Campinas (UNICAMP), Aloizio Mercadante se desempeña actualmente como Presidente del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) del Brasil. Ha ocupado diversos cargos de alto nivel en el Gobierno brasileño, entre ellos los de Ministro de Educación y Ministro de Ciencia, Tecnología e Innovación. Su trabajo se centra en la aplicación de políticas públicas orientadas a la innovación industrial, la sostenibilidad ambiental y la equidad social en la economía brasileña.

Mia Mottley

Barbados

Mia Mottley es abogada y ocupa el cargo de Primera Ministra de Barbados desde 2018. Es una destacada defensora de la justicia climática y el desarrollo sostenible de los pequeños Estados insulares y ha representado a Barbados en diversos foros internacionales, entre ellos, el 26° período de sesiones de la Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. Su liderazgo, centrado en la reforma financiera mundial, las energías renovables y la resiliencia económica, ha situado a Barbados a la vanguardia del movimiento mundial en favor de la rendición de cuentas en materia climática y la estabilidad económica del Caribe.

Keith Nurse

Trinidad y Tabago

Keith Nurse es experto en política y gobernanza en materia de comercio, industria e innovación. Ha trabajado en la educación superior, ocupó la Cátedra de la Organización Mundial del Comercio (OMC) en la Universidad de las Indias Occidentales, fue Director del Sir Arthur Lewis Community College en Santa Lucía y Presidente del College of Science, Technology and Applied Arts of Trinidad and Tobago (COSTAATT). Además, desempeñó el cargo de Asesor Superior en el Centro de Desarrollo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) en París. Es miembro del Comité de Políticas de Desarrollo de las Naciones Unidas y del Instituto de Estadística de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), así como Asesor Regional de la UNESCO en materia de estadísticas culturales. Asimismo, ha trabajado como Consultor para las Naciones Unidas, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Organización de los Estados Americanos (OEA) y el Banco de Desarrollo del Caribe (CDB), y ha publicado numerosos trabajos sobre la economía digital, la acción climática y el desarrollo sostenible.

Shannon O’Neil

Estados Unidos

Shannon O’Neil, politóloga, ocupa el cargo de Vicepresidenta Superior de Estudios y es titular de la Cátedra Maurice R. Greenberg en el Consejo de Relaciones Exteriores (CFR). Está especializada en comercio internacional, gobernanza en América Latina e integración regional. Es autora del libro *The Globalization Myth: Why Regions Matter*, en el que analiza la importancia de las cadenas de suministro regionales para la competitividad global. Se dedica a ofrecer conocimientos especializados y análisis sobre las relaciones interamericanas, así como a prestar asesoramiento en materia de política comercial y sobre la dinámica económica del hemisferio occidental.

Lars-Hendrik Röller

Alemania

Lars-Hendrik Röller, Presidente del Berlin Global Dialogue y Catedrático de Economía en la Escuela Europea de Gestión y Tecnología (ESMT Berlín), ocupó el cargo de Asesor Económico Jefe del Canciller Federal alemán y el de *sherpa* del G7 y del G20 entre 2011 y 2022. Anteriormente, fue Economista Jefe sobre Competencia en la Comisión Europea. Su experiencia abarca la economía industrial, los riesgos geopolíticos y la gobernanza global. Es miembro de la Asociación Económica Europea y ha ocupado puestos de responsabilidad en importantes instituciones de investigación económica de toda Europa.

Harsha Vardhana Singh

India

Harsha Vardhana Singh, economista doctorado en Economía por la Universidad de Oxford y Director General Adjunto de la Organización Mundial del Comercio (OMC) entre 2005 y 2013, ha ocupado cargos de alto nivel en la Secretaría del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio y ha sido Secretario de la Autoridad Reguladora de las Telecomunicaciones de la India (TRAI). Sus áreas de especialización incluyen la política comercial internacional, la regulación económica y el desarrollo de marcos de gobernanza global para los mercados emergentes y el comercio internacional.

Vera Songwe

Camerún

Vera Songwe es economista, doctorada en Economía Matemática, y ocupó el cargo de Secretaria Ejecutiva de la Comisión Económica para África (CEPA) de las Naciones Unidas entre 2017 y 2022, con lo que se convirtió en la primera mujer en dirigir dicha organización. Además, ha ocupado puestos de alta dirección en la Corporación Financiera Internacional y en el Banco Mundial. Su trabajo se centra en la estabilidad macroeconómica, el financiamiento para el desarrollo y la transformación digital. Es una reconocida experta en comercio africano, sostenibilidad de la deuda y gobernanza fiscal.

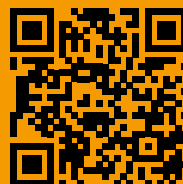
Brian Winter

Estados Unidos

Brian Winter, periodista y analista político especializado en asuntos latinoamericanos, es Editor Jefe de *Americas Quarterly* y Vicepresidente de Políticas Públicas de Americas Society/Council of the Americas. También ha trabajado como corresponsal en el extranjero para Reuters en la Argentina, el Brasil y México. Su trabajo se centra en el análisis de las tendencias políticas y económicas de la región, y es coautor de destacadas publicaciones sobre diversos líderes mundiales, entre otros temas.

La rivalidad entre las grandes potencias, las revoluciones tecnológicas en curso y los cambios en los valores y visiones han provocado diversas rupturas en el orden mundial. A finales de 2024, el Secretario Ejecutivo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) convocó una comisión independiente para elaborar un informe con recomendaciones sobre cómo podrían responder los países de la región a las repercusiones de la evolución del contexto mundial. Este libro es el resultado del trabajo de la Comisión de la CEPAL sobre Geopolítica, Globalización y Desarrollo para América Latina y el Caribe. Está dirigido a los responsables de la toma de decisiones en el ámbito gubernamental, el sector empresarial y la sociedad civil, quienes deben gestionar las profundas transformaciones que se están produciendo en el orden mundial. Un mensaje clave es que, aunque los países de la región no pueden controlar por completo estas transformaciones, cuentan con recursos y opciones para navegar el nuevo escenario mundial, avanzar en materia de desarrollo y aumentar su capacidad de agencia internacional. Fundamentalmente, su éxito dependerá de su capacidad para elaborar estrategias adecuadas y reforzar su gobernanza e instituciones a fin de garantizar una implementación eficaz.

Versión digital disponible online



<https://bit.ly/CEPAL-Geopolitica>



Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC)
www.cepal.org